

Comité de Normas de Origen

**CÁLCULO DE LAS TASAS DE UTILIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS REGÍMENES
COMERCIALES PREFERENCIALES PARA LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS:
EL CASO DE LOS MINERALES Y LOS METALES**

NOTA DE LA SECRETARÍA¹

1 INTRODUCCIÓN

1.1. En notas anteriores de la Secretaría se observaba que los países menos adelantados (PMA) no estaban aprovechando plenamente las preferencias comerciales no recíprocas de que disponían: en otras palabras, las importaciones que podían beneficiarse de un trato arancelario preferencial pagaban derechos aplicados conforme al principio de la nación más favorecida (NMF), en lugar de beneficiarse de las preferencias. La Secretaría determinó que esta "subutilización" de las preferencias comerciales afectaba a todos los Miembros que otorgan preferencias, aunque en distintos grados (G/RO/W/179). Los cálculos también pusieron de relieve que la subutilización afectaba a los distintos sectores de manera diferente, pero que también era habitual en el caso de las mercancías sujetas a normas de origen sencillas, como los productos agropecuarios y las frutas y hortalizas frescas que se consideran obtenidos totalmente (G/RO/W/185). Dado que la no utilización de las preferencias para esos productos no parecía tener sentido, la Secretaría estudió la hipótesis de que las obligaciones excesivamente estrictas en materia de expedición directa estuvieran limitando la capacidad de los PMA para aprovechar plenamente las condiciones preferenciales de acceso a los mercados (G/RO/W/187/Rev.1).

1.2. La presente nota amplía ese análisis examinando la subutilización de las preferencias comerciales en el sector de los minerales y los metales. Su finalidad es que el Comité de Normas de origen pueda comprender mejor las repercusiones de las prescripciones de origen en la utilización de las preferencias por los PMA, conforme a lo dispuesto en el párrafo 4.3 de la Decisión Ministerial de Nairobi (WT/L/917/Add.1).

2 EXPORTACIONES DE MINERALES Y METALES DE LOS PMA

2.1. En términos del valor de las exportaciones, el sector de los minerales y los metales es uno de los más importantes en muchos PMA, incluso si se excluyen del análisis las exportaciones de petróleo crudo y refinado y otras exportaciones de combustibles minerales (partidas 2709 y 2710 del SA). En conjunto, en 2018 los PMA exportaron minerales y metales por un valor total de USD 40.700 millones a los Miembros otorgantes de preferencias enumerados en el cuadro 1. La mayoría de estos productos están sujetos a derechos NMF nulos y el resto (alrededor de una cuarta parte de las importaciones totales) pueden beneficiarse de un trato arancelario preferencial. Sin embargo, como se mostrará en la nota, no todas las exportaciones de minerales y metales se están beneficiando de un acceso preferencial a los mercados, sino que están sujetas a un trato NMF. Por consiguiente, una utilización plena de las preferencias comerciales podría traducirse en ahorros sustanciales de derechos.

¹ El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y se entiende sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

2.1 Designación de los productos comprendidos en este análisis

2.2. Los cálculos que figuran en la presente nota abarcan específicamente las siguientes categorías de productos²:

- sal, tierras, piedras y cemento (Capítulos 25 y 68 del SA);
- minerales y metales como el hierro, el cobre, el estaño, el cobalto, el aluminio y plomo (Capítulo 26 del SA);
- productos de minerales y metales como el hierro, el cobre, los productos de acero y del cobre, las manufacturas de metales comunes y las aleaciones metálicas (Capítulos 72 a 81 del SA);
- herramientas y artículos de cuchillería de metal común (Capítulos 82 y 83 del SA);
- combustibles minerales como el carbón y el gas natural, propano y butano, pero con exclusión del petróleo crudo y refinado (partidas 2701 a 2704, 2706 a 2708 y 2711 a 2715 del SA);
- abonos (Capítulo 31 del SA);
- lubricantes minerales (subpartida 3403 del SA);
- productos cerámicos (Capítulo 69 del SA);
- vidrio y sus manufacturas (Capítulo 70, excepto las subpartidas 701911 a 701919 y 701940 a 701959); y
- perlas, piedras preciosas y semipreciosas y joyería (Capítulo 71 y subpartidas 911310 y 911320 del SA).

2.2 Panorama general del comercio de esos productos de los PMA

2.3. Los regímenes examinados en la presente nota son arreglos comerciales preferenciales para los PMA (en adelante denominados "ACPR para los PMA") respecto de los cuales la Secretaría dispone de estadísticas sobre aranceles preferenciales e importaciones preferenciales, según se indica en el cuadro 1.

² En concreto, la categoría "Minerales y metales" comprende los siguientes códigos del SA: las partidas 2601 a 2617, la partida 2620, los Capítulos 72 a 76 (excepto las partidas 7321 y 7322), los Capítulos 78 a 83 (excepto las partidas 8304 y 8305), el Capítulo 25, las partidas 2618 y 2619, la partida 2621, las partidas 2701 a 2704, las partidas 2706 a 2708, las partidas 2711 a 2715, el Capítulo 31, la partida 3403, los Capítulos 68 a 71 (excepto las partidas 6807, las partidas 701911 a 701919 y las partidas 701940 y 701959) y las partidas 911310 a 911320. Estos productos corresponden a dos de las categorías de productos utilizadas en las negociaciones comerciales multilaterales (NCM), empleadas por la Secretaría en diversas publicaciones para analizar los aranceles y el comercio. La lista completa de las categorías NCM puede consultarse en la publicación de la OMC *Perfiles arancelarios en el mundo 2020* (página 40), disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tariff_profiles20_s.pdf.

Cuadro 1: Lista de ACPR incluidos en el análisis

Miembro otorgante de preferencias	Año de las estadísticas sobre aranceles e importaciones	Arreglo comercial preferencial
1. Australia	2018	SGP/PMA
2. Canadá	2018	SGP/PMA
3. Chile	2018	Específico para los PMA
4. China	2016	Específico para los PMA
5. Unión Europea	2018	SGP/PMA
6. India	2015	Específico para los PMA
7. Japón	2018	SGP/PMA
8. Corea, República de	2018	Específico para los PMA
9. Suiza	2018	SGP/PMA
10. Taipei Chino	2018	Específico para los PMA
11. Tailandia	2018	Específico para los PMA
12. Estados Unidos (SGP/PMA)	2018	SGP/PMA
13. Estados Unidos (AGOA)	2018	AGOA

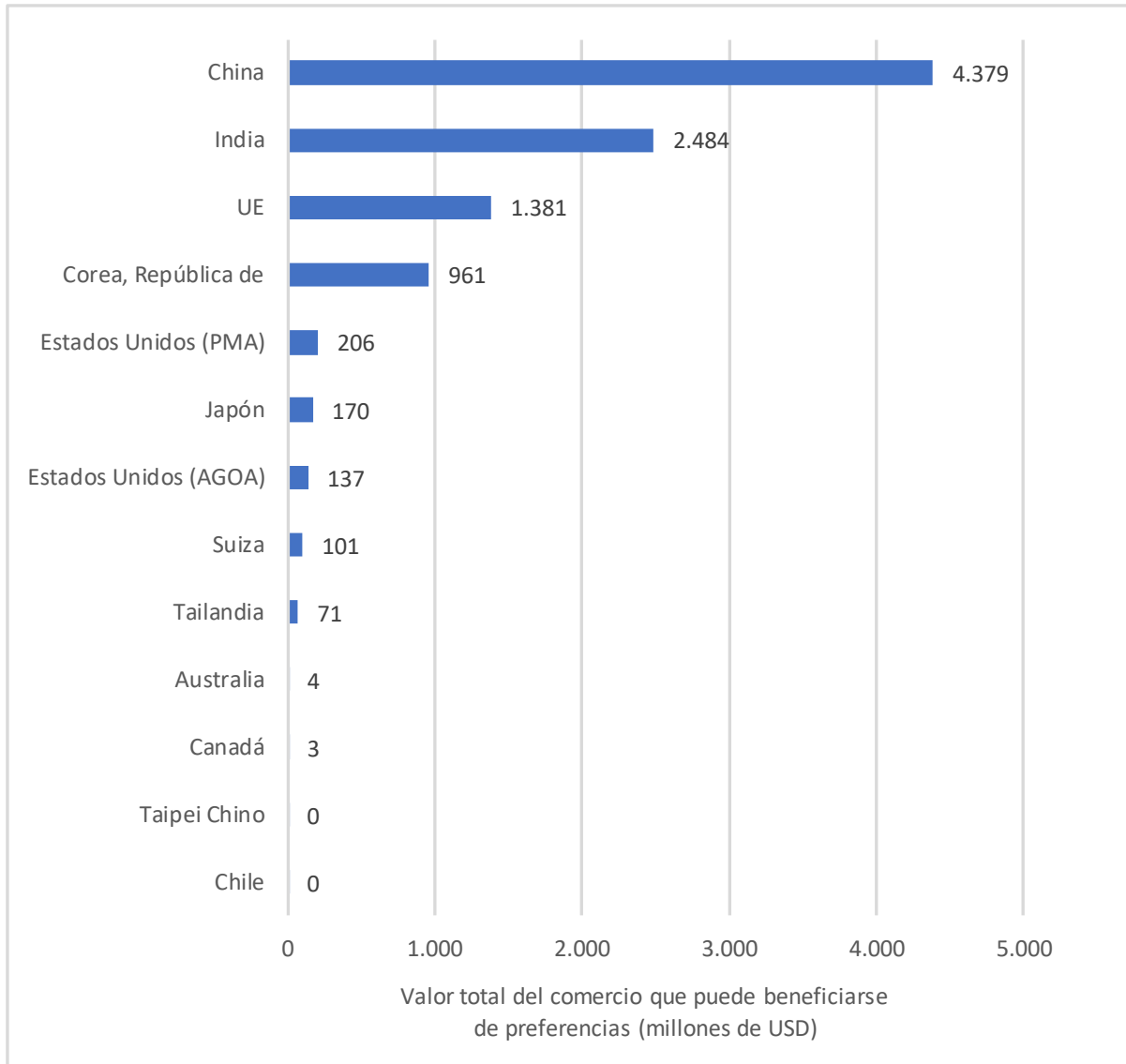
Fuente: Base de Datos sobre los Arreglos Comerciales Preferenciales (<http://ptadb.wto.org>).³

2.4. China, la India, la Unión Europea y la República de Corea son, con gran diferencia, los destinos más importantes en términos del valor de las exportaciones de minerales y metales procedentes de PMA que reúnen las condiciones para beneficiarse de las preferencias. El valor total del comercio que puede beneficiarse de preferencias asciende a casi USD 9.900 millones, de los cuales China, por sí sola, importa el 44,2%, seguida de la India (25,1%), la Unión Europea (14%) y la República de Corea (9,7%), como puede verse en el gráfico 1. No obstante, las exportaciones de los PMA que pueden beneficiarse de preferencias son sustanciales en todos los Miembros otorgantes, excepto en Australia y el Canadá (en que son inferiores a USD 5 millones).

2.5. En cuanto a los productos de exportación, cabe destacar que el cobre (Capítulo 74 del SA) representa por sí solo el 45% de las importaciones de este sector procedentes de los PMA. Otras exportaciones importantes son las piedras preciosas o semipreciosas, los metales preciosos y las joyas (16%, Capítulo 71 del SA) y el aluminio (14%, consistente principalmente en exportaciones de Mozambique a la UE, Capítulo 76 del SA).

³ Los aranceles NMF aplicados por Noruega a las importaciones de minerales y metales fueron nulos en 2017 (último año sobre el que se dispone de datos acerca de las importaciones y en el que se detalla el régimen de derechos utilizado). Por este motivo, el presente análisis no incluye el régimen SGP de Noruega.

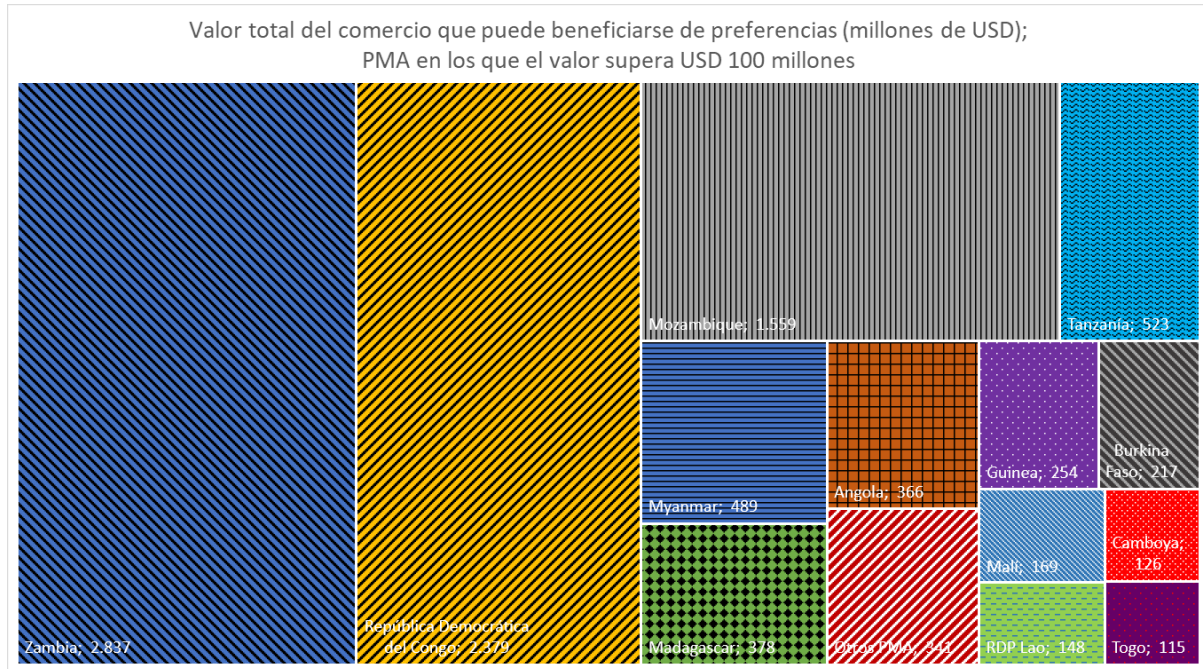
Gráfico 1: Valor total del comercio que puede beneficiarse de preferencias (millones de USD), 2018



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

2.6. En cuanto a los PMA beneficiarios, el gráfico 2 muestra el valor de las exportaciones de minerales y metales de los PMA a los Miembros otorgantes de preferencias enumerados en el cuadro 1. La mayor parte de las exportaciones de este sector proceden de Zambia (principal producto: cobre), la República Democrática del Congo (principales productos: cobalto y cobre) y Mozambique (principal producto: aluminio). Además, los siguientes países registran exportaciones por un valor superior a USD 200 millones que pueden beneficiarse de preferencias: Tanzania (principal producto: oro), Myanmar (principales productos: cobre, ferroníquel, joyas y piedras preciosas), Madagascar (principal producto: níquel), Angola (principales productos: gas natural y diamantes), Guinea (principal producto: oro) y Burkina Faso (principal producto: oro). Sin embargo, casi todos los PMA registran importantes corrientes comerciales de minerales y metales.

Gráfico 2: Valor total del comercio que puede beneficiarse de preferencias (millones de USD), por países de origen, 2018⁴



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

3 NORMAS DE ORIGEN APLICADAS A ESTOS PRODUCTOS

3.1. Los Miembros que otorgan preferencias aplican diferentes métodos para determinar el origen de los minerales y metales, lo que refleja la heterogeneidad de los productos comprendidos en este sector. En función del nivel de transformación de las mercancías, pueden distinguirse dos tipos de normas principales:

3.1 Productos "obtenidos totalmente"

3.2. Los productos obtenidos totalmente comprenden las materias primas y los productos semimanufacturados sometidos a un grado de transformación muy bajo. Entre los productos sujetos a esta norma figuran metales comunes y minerales (cátodos de cobre y minerales de aluminio, cobalto, cinc, plomo o titanio), metales preciosos (plata y oro), sal, tierras (arenas silíceas), bloques de piedras o piedras cortadas (granito, mármol, mica, piedra caliza u otras piedras de construcción), piedras preciosas (trabajadas y sin trabajar) y combustibles minerales (carbón, gas butano).

3.3. Todos los Miembros otorgantes de preferencias considerarían que esos productos son obtenidos totalmente, aunque la redacción concreta de las normas puede ser más o menos explícita. Por ejemplo, la UE define esos productos simplemente como "*los productos minerales extraídos en dicho país o territorio*", mientras que la norma canadiense establece que deben haber sido "*extraídos del suelo o del fondo marino del país*" y la norma India los define explícitamente como "*las materias primas brutas o minerales, incluidos los combustibles y lubricantes minerales y productos conexos, y los minerales metálicos o no metálicos extraídos de su territorio*".

3.4. Por supuesto, hay otros productos que, aunque hayan sido sometidos a otras etapas de transformación, se considerarían "obtenidos totalmente", siempre que se hayan fabricado a partir de materiales obtenidos totalmente. Este es el caso, por ejemplo, de los productos de cerámica y porcelana sencillos, los aceites minerales, las herramientas de metal (como pernos y tornillos), las cerraduras y candados, los artículos metálicos de mesa y de cocina (por ejemplo, cucharas) y los adornos de metal común (como estatuillas). Todos los Miembros otorgantes de preferencias

⁴ Las cifras detalladas correspondientes a cada PMA figuran en el anexo 1 de la presente nota.

reconocen también explícitamente que los productos fabricados únicamente a partir de productos obtenidos totalmente se considerarían obtenidos totalmente.

3.2 Productos objeto de una "transformación suficiente" o "sustancial"

3.5. Algunos de los productos comprendidos en este sector podrían incluirse dentro de esta categoría cuando se fabrican con materiales diferentes y alguno de esos materiales no son originarios. Es el caso, por ejemplo, de las aleaciones metálicas (acero, latón), los artículos manufacturados con aleaciones de metales (herramientas, artículos de cocina y de mesa, adornos, etc.), los abonos y los artículos de joyería. En el caso de esos productos, algunos Miembros otorgantes de preferencias aplican sus normas de origen generales (el Canadá, China, la India, la República de Corea, el Taipei Chino, Tailandia y los Estados Unidos) mientras que otros utilizan normas específicas por productos (la UE, el Japón y Suiza).

3.6. Las normas de China requieren "un CPA o un valor mínimo de contenido nacional del 40%", y las de la India "un CSPA y un valor mínimo de contenido nacional (o de valor de contenido regional (VCR)) del 30%". Las normas de Corea se basan en el criterio del valor porcentual (valor mínimo de contenido nacional del 40%), como las de los Estados Unidos (valor mínimo de contenido nacional - materiales y "costos directos de transformación"- del 35%). Las normas específicas por productos del Japón se basan principalmente en el criterio del CPA, a veces asociado a prescripciones específicas. Por último, las normas de origen específicas por productos de la UE (y de Suiza) son más detalladas y variadas. En general, la norma requiere un "CPA" o "un CPA o un valor mínimo de contenido nacional del 30%", pero para algunos productos (por ejemplo, las joyas) establecen como criterio "un CPA y un contenido máximo de materias no originarias del 50%". En el caso de algunos productos, el criterio del CPA se combina con algunas restricciones ("CPA, excepto a partir de la partida").

3.7. Dado el perfil industrial de la mayoría de los PMA, la norma relativa a la "obtención total" es el criterio de origen más probable aplicado a la mayoría de las exportaciones originarias de los PMA en este sector.

4 TASAS DE SUBUTILIZACIÓN: OBSERVACIONES GENERALES

4.1. La ventaja de centrarse en la *subutilización* en el nivel más detallado posible (en lugar de en la tasa global de utilización) es que este enfoque podría ayudar a identificar de manera más concreta las esferas que requieren mayor atención.⁵ La identificación, lo más precisa posible, de sectores en que existe *subutilización* ("bolsas de *subutilización*") permite examinar las prescripciones en materia de origen e identificar las prácticas restrictivas del comercio y las prácticas de facilitación del comercio.

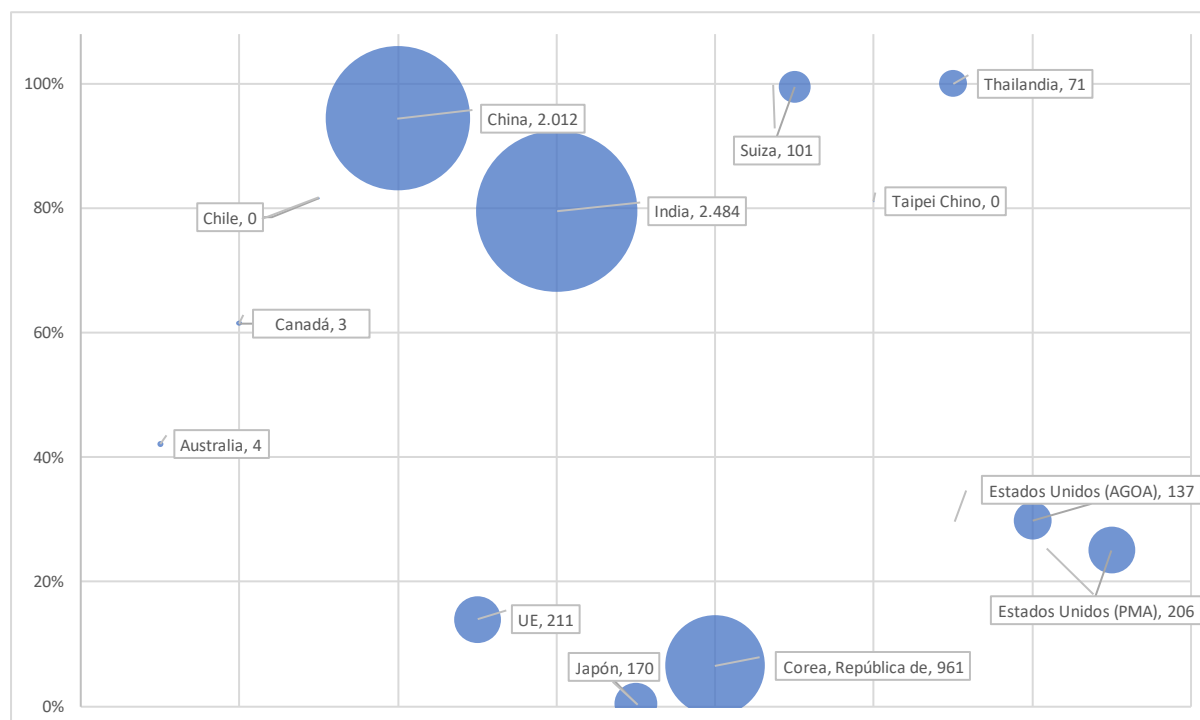
4.2. Sobre la base de los datos actualmente disponibles en la Secretaría (cuadro 1 *supra*), hay 4.523 observaciones de importaciones anuales a nivel de línea arancelaria (es decir, una única línea arancelaria con importaciones preferenciales de un PMA a un Miembro otorgante de preferencias). La tasa global de *subutilización* ponderada en función del comercio en todo el sector de los minerales y metales, todos los PMA y todos los regímenes preferenciales es del 66,7%. Es interesante observar, sin embargo, que en el 84,4% de las observaciones la *subutilización* es del 100%, lo que significa que las corrientes comerciales de menor valor se acogen en menor medida a las preferencias. Incluso cuando se excluyen las corrientes comerciales de valor inferior a USD 100.000 y las tres corrientes comerciales más importantes (cobre, aluminio y cobalto), los datos sugieren que el 66,5% de las preferencias no se utilizan. Por consiguiente, la *subutilización* de las preferencias comerciales en el sector de los minerales y los metales es sorprendentemente

⁵ En la sección 5 de una nota anterior de la Secretaría (G/RO/W/185) se analiza por qué es preferible emplear el concepto de *subutilización* y no el de *utilización*. Todos los cálculos de la presente nota se refieren a las tasas de *subutilización*. En esta sección se excluyen todos los valores comerciales anuales que pueden beneficiarse de preferencias a nivel de línea arancelaria inferiores a USD 1.000, ya que el objetivo es examinar únicamente las corrientes comerciales importantes. Además, para reducir su influencia distorsionadora en el panorama general, también se excluyen los tres mayores valores anuales de las exportaciones de los PMA a nivel de línea arancelaria (es decir, los valores superiores a USD 700 millones, correspondientes a las exportaciones de cobre, cobalto y aluminio).

elevada: solo cerca del 33,3% de todas las importaciones que pueden beneficiarse de preferencias se acogen a ellas en la práctica.

4.3. Habida cuenta de que las tasas de subutilización de esta sección están ponderadas en función del comercio, las tasas agregadas de *subutilización* están fuertemente condicionadas por las cuantiosas importaciones de minerales y metales procedentes de los PMA de China y la India y, en menor medida, de la Unión Europea y la República de Corea. En un nivel más desagregado, sin embargo, la utilización de las preferencias varía mucho de un país otorgante a otro, como se desprende del gráfico 3. Las preferencias se utilizan plenamente en el Japón y casi en su totalidad en los Estados Unidos, la UE y Corea, pero se subutilizan considerablemente en la mayoría de los demás regímenes.

Gráfico 3: Valor de las importaciones y subutilización de las exportaciones de minerales y metales de los PMA que pueden beneficiarse de un trato preferencial de conformidad con ACPR para los PMA⁶ (millones de USD), 2018



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

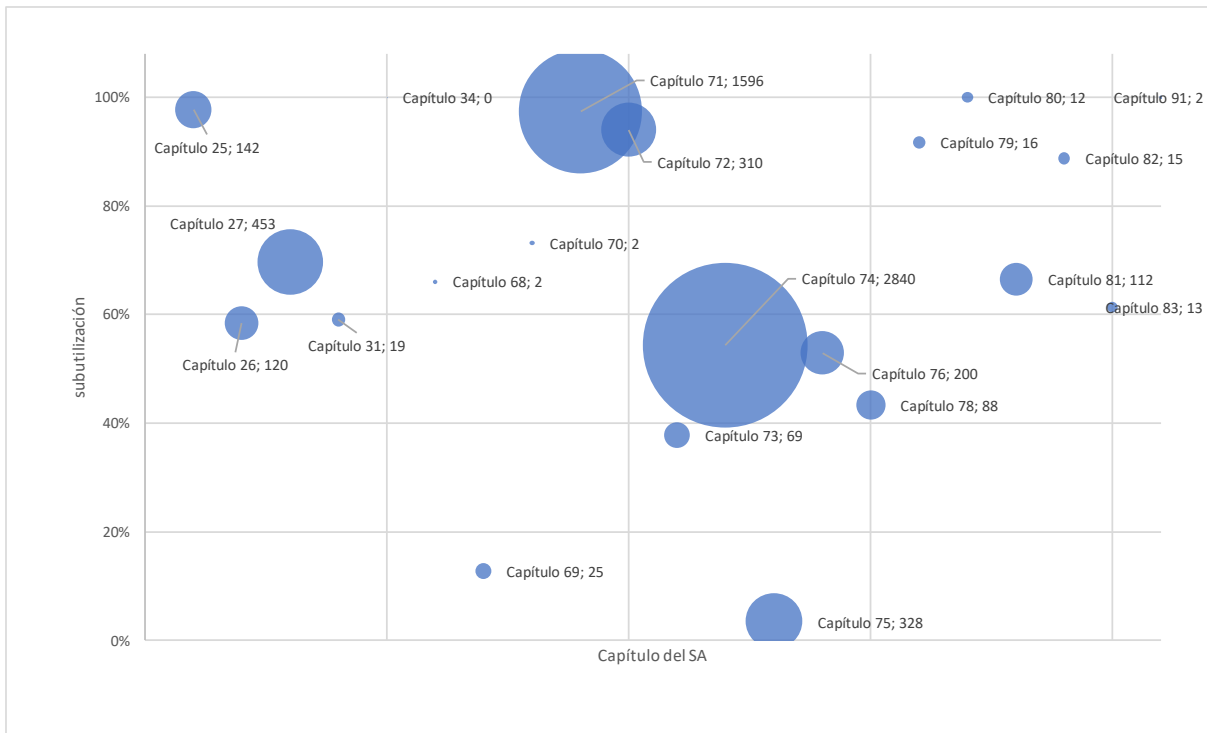
4.4. La situación de los PMA beneficiarios también es heterogénea. Las tasas de subutilización oscilan entre más del 95% en el caso de 18 PMA (es decir, la mitad de todos los PMA) y menos del 25% en cuatro PMA. Es interesante señalar que ocho PMA presentan una tasa de subutilización de entre el 50% y el 80%, lo que pone de relieve que tienen capacidad para utilizar preferencias comerciales, pero no para todas sus exportaciones preferenciales.

4.5. Además, la tasa de subutilización también varía considerablemente de un Capítulo del SA a otro, como puede observarse en el gráfico 4 *infra*. En los Capítulos 25 (sal, piedras) y 71 (piedras preciosas, joyas) prácticamente no se hace uso de las preferencias, mientras que en el Capítulo 75 (níquel) la utilización es casi completa. Es difícil explicar por qué la utilización de preferencias comerciales difiere tanto en productos similares como el níquel (Capítulo 75 del SA, tasa de subutilización de solo el 4%), el hierro y el acero (Capítulo 72, tasa de subutilización del 94%) o el cobre (Capítulo 74, tasa de subutilización del 54%).

⁶ Los recuadros muestran el valor de las corrientes comerciales (en millones de USD), mientras que el tamaño de la burbuja refleja el valor del comercio que puede beneficiarse de preferencias.

4.6. Como puede verse en el gráfico 4, no parece existir una relación clara entre el valor anual total de las importaciones y la *subutilización* de los regímenes de derechos preferenciales: la variación de las tasas de subutilización es independiente del volumen de las importaciones. Un razonamiento lógico hubiera sido presumir que un mayor valor de las importaciones se asocia a grandes expediciones, a un número mayor de empresas o a empresas de mayor tamaño que están mejores condiciones de comprender y cumplir las prescripciones en materia de normas de origen y, por lo tanto, de utilizar más eficazmente las preferencias. Una peculiaridad es el Capítulo 71 del SA, en que el valor del comercio es muy elevado (más de USD 1.500 millones) y la tasa de subutilización del 97%. Este caso se examina con mayor detalle en la sección 6 *infra*.

Gráfico 4: Valor de las importaciones y subutilización de las exportaciones de minerales y metales de los PMA que pueden beneficiarse de un trato preferencial de conformidad con ACPR para los PMA, por Capítulo del SA⁷ (millones de USD), 2018



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

4.7. En el anexo 1 de la presente nota se reproducen las tasas de subutilización concretas correspondientes a cada régimen y a cada PMA beneficiario. Como puede observarse y se ha especificado antes, un examen general de las importaciones y de las tasas de subutilización en el sector de los minerales y los metales muestra que no hay una pauta clara que asocie la subutilización con un PMA beneficiario, un sector, un acuerdo comercial preferencial para los PMA o un criterio para la determinación del origen específicos. Por esta razón, a continuación se examinan otros factores que podrían contribuir a explicar las diferencias en las tasas de subutilización.

4.1 ¿Influyen los márgenes preferenciales en la utilización o no utilización de las preferencias comerciales en el sector de los minerales y los metales?

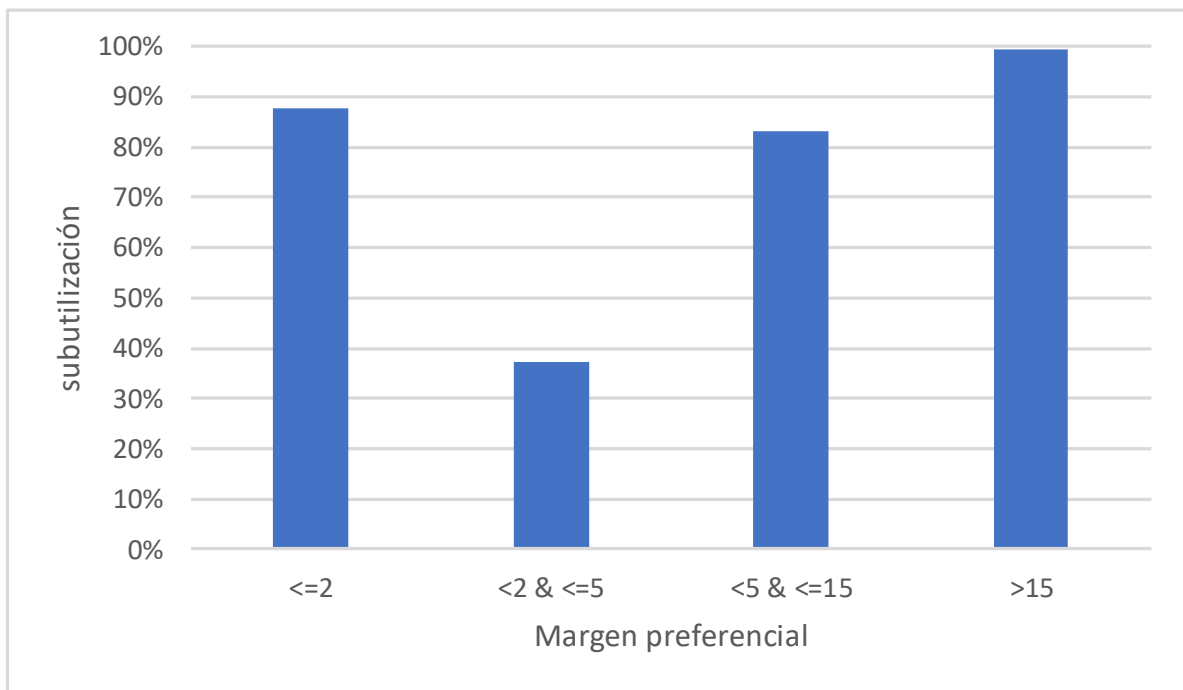
4.8. Una de las hipótesis que se manejan habitualmente para explicar la no utilización de una preferencia comercial es que, si margen preferencial es demasiado pequeño, las empresas podrían no tener suficientes incentivos para acogerse a las preferencias comerciales. En otras palabras: cuando el tipo del derecho de importación aplicado en régimen NMF es "bajo", los agentes económicos no tendrían un incentivo suficiente para cumplir las normas de origen y solicitar acogerse a una preferencia. Sin embargo, los cálculos anteriores de la Secretaría sugerían que, en el caso de los regímenes de derechos previstos para los PMA, no parecía existir ninguna correlación entre los

⁷ Los recuadros muestran el valor de las corrientes comerciales (en millones de USD), mientras que el tamaño de la burbuja refleja el valor del comercio que puede beneficiarse de preferencias.

derechos NMF y el grado de utilización de las preferencias (véanse los gráficos 1 y 2 del documento G/RO/W/185).

4.9. En el gráfico 5 *infra* se analiza esta hipótesis en el caso concreto del sector de los minerales y los metales. Como puede verse, cuando se ponen en relación las tasas de subutilización con los márgenes preferenciales no se observa ninguna pauta clara. De hecho, las tasas de subutilización son altas con independencia de cuáles sean los tipos NMF, y las más elevadas se registran en aquellos productos para los que el margen preferencial es mayor, es decir, en aquellos en los que los agentes podrían ahorrarse más derechos (los productos gravados con tipos NMF superiores al 15%). Si los márgenes preferenciales influyeran en la disposición de los agentes a solicitar un trato arancelario preferencial, el gráfico mostraría una tendencia contraria: un nivel alto de subutilización en los productos con márgenes preferenciales reducidos (por debajo del 2% y entre el 2% y el 5%) y una disminución de la tasa de subutilización cuando dichos márgenes fueran más elevados (entre el 5% y el 15% y por encima del 15%). Hay que señalar que el análisis se basa en datos agregados de las estadísticas anuales de importación y no en datos a nivel de transacción, por lo que no se tienen en cuenta, por ejemplo, los costos fijos asociados a las transacciones individuales. Sin embargo, parece plausible concluir que, por lo general, los márgenes preferenciales no influyen en el grado de utilización o no utilización que los PMA hacen de las preferencias comerciales en este sector.

Gráfico 5: Subutilización de las preferencias comerciales en el sector de los minerales y los metales y margen preferencial (comercio total, ponderado por el volumen de comercio preferencial), 2018⁸



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

4.10. Una excepción a esta observación general podrían ser los productos de valor elevado, como las piedras preciosas, en que el factor de la calidad y las relaciones entre empresas y proveedores son más determinantes que la disponibilidad de preferencias comerciales. Por ejemplo, las importaciones de más de USD 90 millones de rubíes, zafiros y esmeraldas (partida 710391 del SA) a Suiza están sujetas a un tipo NMF de CHF 800 por 100 kg y no se recurre a las preferencias (la tasa de subutilización es del del 100%). Sin embargo, esta excepción solo afecta a un número limitado de productos.

⁸ Nota: Se excluyen todos los valores comerciales anuales que pueden beneficiarse de preferencias a nivel de línea arancelaria inferiores a USD 1.000, a fin de examinar únicamente las corrientes comerciales importantes. Además, para evitar su influencia distorsionadora, también se excluyen las tres mayores corrientes comerciales a nivel de línea arancelaria (es decir, los valores superiores a USD 700 millones).

4.11. Dado el elevado valor de las importaciones de algunos productos minerales y metálicos, un aumento de la utilización en este sector podría traducirse en importantes ahorros de derechos, incluso en los casos en que los tipos de los derechos NMF y los correspondientes márgenes preferenciales son relativamente bajos.

4.2 ¿Existe alguna asociación entre el rigor de los criterios de origen y un mayor grado de complejidad de los productos y de subutilización de las preferencias?

4.12. Otra posible hipótesis sería que las materias primas y los productos menos elaborados están asociados con criterios de origen más sencillos (productos obtenidos totalmente) y, por lo tanto, con una mayor utilización de las preferencias. En cambio, los productos manufacturados más complejos podrían asociarse a normas específicas por productos más complejas y, por lo tanto, a una capacidad más variable de las empresas de utilizar las preferencias. Para verificar esta hipótesis, se compararon las tasas de subutilización en función de la complejidad de los productos.⁹ La mayoría de los productos del sector de los minerales y metales de las categorías NCM se clasifican como "productos elaborados", y para esta categoría la tasa de subutilización es del 66%. Es interesante señalar que la subutilización es aún mayor (del 73%) en el caso de los restantes "productos primarios".

5 ¿QUÉ OTROS FACTORES INFLUYEN EN LA SUBUTILIZACIÓN?

5.1. Si la subutilización no está claramente relacionada con el grado de rigor de las normas de origen (criterio de la obtención total) o con los márgenes preferenciales, podrían existir otros factores que influyeran en la capacidad de los exportadores de los PMA de utilizar las preferencias comerciales. Esos factores podrían estar relacionados con: 1) un escaso conocimiento de los agentes económicos sobre las preferencias comerciales disponibles; o 2) una escasa capacidad para cumplir otras prescripciones en materia de origen, como la certificación del origen o las normas relativas a la expedición directa. Ambos factores se examinan a continuación. Por último, otra posibilidad es el hecho de que los datos analizados no tienen en cuenta aquellos regímenes especiales que permiten la importación libre de derechos. Es posible que esos regímenes sean importantes en el caso de algunos productos (por ejemplo, para los metales que se importan para su transformación y exportación y que podrían, por lo tanto, beneficiarse de los sistemas de devolución de los derechos). Los datos notificados por los Miembros a la OMC podrían no reflejar que en última instancia se ha concedido una preferencia. Sin embargo, esos casos son limitados y no afectarían a las conclusiones generales sobre el conjunto del sector.

5.1 Conocimiento de las preferencias disponibles

5.2. El conocimiento de las preferencias comerciales disponibles es un factor esencial para la utilización de las preferencias. Sin embargo, no es posible verificar su influencia mediante estadísticas comerciales agregadas. Solo los datos facilitados por las empresas podrían confirmar si estas no solicitan una preferencia porque no tienen conocimiento de que exista o porque prefieren no invertir para obtener los conocimientos necesarios sobre las preferencias. No obstante, aunque tal vez no sea posible cuantificar la influencia que este factor podría tener en el grado de subutilización, es plausible suponer que esa falta de conocimiento limita una mayor utilización, en particular en el caso de los envíos de poco valor (presuponiendo que las empresas exportadoras también son más pequeñas y participan en menor medida en el comercio internacional).

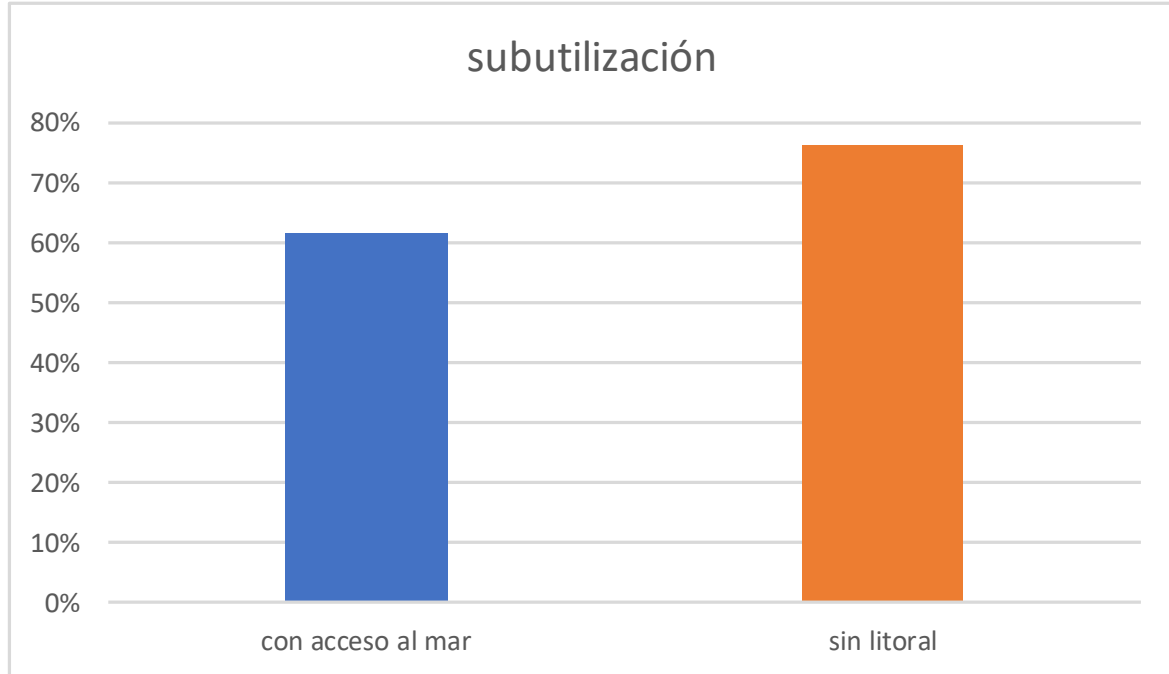
5.2 Normas relativas a la expedición directa

5.3. Como se mostró en una nota anterior de la Secretaría (G/RO/W/187/Rev.1), unas prescripciones más estrictas en materia de expedición directa y documentación se asocian a un grado de subutilización mayor, al menos en el caso de los productos agropecuarios. Esta constatación también es válida en el caso de los minerales y los metales. Como puede observarse en el gráfico 6 *infra*, las tasas de subutilización son más elevadas en el caso de los PMA sin litoral (76%) que en el caso de los PMA con acceso al mar (62%), lo que sugiere que la organización logística y del transporte puede influir en la utilización de las preferencias también en este sector.

⁹ Los productos se agruparon sobre la base de la Clasificación por "Grandes Categorías Económicas", que clasifica los productos en primarios y elaborados:
<https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/bec.asp>.

Sin embargo, las diferencias en la tasa de subutilización entre estas dos categorías de PMA es menos acusada en este sector que en el caso de los productos agropecuarios.¹⁰

Gráfico 6: Tasas de subutilización para los minerales y los metales, comparación entre PMA sin litoral y PMA con acceso al mar, 2018



Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.

6 EL CASO CONCRETO DEL CAPÍTULO 71

6.1. Para comprender mejor las posibles pautas de subutilización en el sector de los minerales y los metales, en esta sección se examina una gama más restringida de productos: los incluidos en el Capítulo 71 del SA (piedras preciosas, oro y joyas).

6.2. En este Capítulo hay importaciones procedentes de PMA por valor de más de USD 1.500 millones que pueden beneficiarse de preferencias comerciales. Por lo que se refiere a los Miembros otorgantes de esas preferencias, la India es el principal importador de productos originarios de PMA (el 82% de las importaciones de este Capítulo), seguida de China (9%) y Suiza (6%). En cuanto a los Miembros beneficiarios de las preferencias, Tanzania y Burkina Faso son los principales exportadores (de oro destinado a la India), seguidos de Myanmar (de rubíes, zafiros y esmeraldas con destino a Suiza). La tasa de subutilización es elevada en el Capítulo 71: en las 25 principales exportaciones de los PMA en términos de valor (a nivel de línea arancelaria) todos los productos presentan una tasa de subutilización del 100%, excepto las exportaciones de desperdicios y desechos de plata de Zambia a la República de Corea (en que la tasa de subutilización es del 0%). Aunque la tasa total de subutilización de todo el Capítulo es muy importante (95%), el grado de subutilización varía considerablemente de una subpartida del SA a otra.

6.3. A pesar de esta concentración relativa de las corrientes a nivel de Capítulo, un análisis detallado por subpartidas específicas permite hacer observaciones interesantes en relación con los criterios para la determinación del origen. El cuadro 2 *infra* detalla las tasas de subutilización y los criterios de origen correspondientes a la subpartida 711311 del SA. Como puede verse, hay diferencias interesantes: por ejemplo, las exportaciones de plata del Níger han utilizado casi plenamente las preferencias de la UE, pero no las otorgadas por China, el Japón o Suiza. En el caso de Nepal, las preferencias de la UE solo se utilizan parcialmente, pero las otorgadas por el Japón y los Estados Unidos se utilizan casi plenamente, a pesar de que los criterios de origen son muy similares.

¹⁰ La tasa de subutilización de los PMA sin litoral (52%) era más del doble que la de los PMA con acceso al mar (21%) (gráfico 1 en el documento G/RO/W/187/Rev.1).

En este caso particular, las variaciones en los criterios de origen no parecen determinar un grado de utilización de las preferencias mayor o menor.

Cuadro 2: Subutilización y criterios de origen para los artículos de joyería y sus partes, de plata (partida 711311 del SA)

Miembro otorgante de preferencias	PMA exportador	Valor del comercio que puede beneficiarse de preferencias (USD)	Criterios de origen	Subutilización
China	Níger	615.348	CPA o VCR del 40%	100%
Corea, República de	Myanmar	110.091	VCR del 40%	100%
Estados Unidos (PMA)	Nepal	798.716	VCR del 35%	16%
Japón	Níger	102.660	CPA	100%
Japón	Nepal	193.655	CPA	6%
Suiza	Níger	114.058	CPA o VCR del 30%	100%
UE	Níger	837.898	CPA o VCR del 30%	4%
UE	Nepal	595.741	CPA o VCR del 30%	44%

6.4. Lo mismo puede decirse respecto a la subpartida 711319 del SA, como muestra el cuadro 3 *infra*. Como puede observarse, existen diferencias en las tasas de subutilización, y estas diferencias no parecen responder a los criterios de origen aplicables. Por ejemplo, las exportaciones de la RDP Lao a Australia apenas hacen uso de las preferencias, mientras que las exportaciones de Nepal lo hacen en la mayoría de los casos, y ello a pesar de que la norma de origen es idéntica. Las exportaciones de Nepal a los Estados Unidos también hacen una utilización efectiva de las preferencias, mientras que las exportaciones de la RDP Lao al Canadá no las utilizan en absoluto. De ello puede deducirse que, en el caso concreto de esta subpartida y estos dos PMA, la capacidad de las empresas de utilizar preferencias en el PMA exportador parece ser más importante que el tipo de criterio de origen aplicado. El caso de las exportaciones de Nepal de productos comprendidos en la partida 711311 del SA (cuadro anterior) parece confirmar esta hipótesis.

Cuadro 3: Subutilización y criterios de origen para los artículos de joyería y sus partes, de metal precioso, excepto los de plata (partida 711319 del SA)

Miembro otorgante de preferencias	PMA exportador	Valor del comercio que puede beneficiarse de preferencias (USD)	Criterios de origen	Subutilización
Australia	RDP Lao	1.065.863	VCR del 50% (PMA: del 25%)	91%
Australia	Nepal	260.056	VCR del 50% (PMA: del 25%)	12%
Canadá	RDP Lao	258.678	VCR del 20%	100%
Estados Unidos (PMA)	Nepal	1.253.765	VCR del 35%	6%
Estados Unidos (PMA)	Camboya	801.957	VCR del 35%	0%
Japón	Myanmar	265.587	CPA	100%
Suiza	Myanmar	3.705.896	CPA o VCR del 30%	100%
UE	Myanmar	828.586	CPA o VCR del 30%	100%
UE	Mozambique	141.886	CPA o VCR del 30%	100%

7 CONCLUSIONES POSIBLES

7.1. El de los minerales y los metales es otro sector en el que la subutilización de las preferencias comerciales es inusualmente alta: solo cerca de un tercio de las importaciones de productos de este sector que proceden de PMA se benefician de preferencias. Dado que muchos de los productos del sector son productos obtenidos totalmente, este hecho resulta aún más sorprendente. Sin embargo, la subutilización no afecta a todos los productos, a todos los PMA y a todos los Miembros otorgantes de preferencias por igual. La utilización varía considerablemente de un régimen preferencial a otro y, dentro de cada régimen, de un subsector a otro. Dado el elevado valor de las importaciones de minerales y metales, una mayor utilización de las preferencias podría traducirse en importantes ahorros de derechos para los PMA beneficiarios.

7.2. Sin embargo, como se muestra en la presente nota, las razones de la no utilización o de la subutilización de las preferencias comerciales no están del todo claras, aunque algunas de ellas pueden excluirse. En primer lugar, la existencia de unos márgenes preferenciales bajos no parece influir en el grado de utilización. En segundo lugar, la complejidad de los productos (ya se trate de materias primas o de productos más elaborados) tampoco parece afectar a la utilización. En tercer lugar, el criterio de origen aplicado (basado en si el producto ha sido obtenido totalmente o ha experimentado una transformación sustancial, en el valor, en la clasificación arancelaria, etc.) tampoco parece influir claramente en la utilización, si bien no puede ser descartado en el caso de determinadas líneas arancelarias específicas.

7.3. Por todo ello, sería necesario estudiar más a fondo otros posibles factores, como las normas sobre expedición directa (si los productos se envían directamente o se transbordan), las diferencias en las obligaciones relacionadas con la certificación del origen (no examinadas en la presente nota) y el conocimiento de las preferencias comerciales disponibles por parte de los agentes económicos.

**ANEXO 1 - SUBUTILIZACIÓN DE PREFERENCIAS COMERCIALES PARA LOS MINERALES
Y LOS PRODUCTOS METÁLICOS: DESGLOSE POR MIEMBROS**

2018 O AÑO MÁS RECIENTE PARA EL QUE SE DISPONE DE DATOS (VÉASE EL CUADRO 1)

- (1) Valor de las importaciones totales que pueden beneficiarse de preferencias en favor de los PMA, pero no reciben trato preferencial (%)
 (2) Valor de las importaciones totales que pueden beneficiarse de preferencias en favor de los PMA, pero no reciben trato preferencial (en miles de USD)

	Australia		Canadá		Chile		China		UE		India	
	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)
Afganistán	100	8	86	167	100	0	100	195	99	949	100	45
Angola	100	19	100	11	100	0	100	78.584	29	3.061	100	104.489
Bangladesh	14	77	96	768	68	94	100	78	5	1.390	100	50.940
Benin							100	1	81	8	95	22.140
Burkina Faso	100	1	100	4					85	166	100	216.748
Burundi			100	0			100	2	100	0	100	2
Camboya	3	28	37	591	100	35	100	5.999	7	1.025	76	2.742
Chad			100	5	100	22	100	68	100	20		
Djibouti			100	0			100	21	100	5.764	100	410
Gambia			100	8					97	24	100	2.847
Guinea	100	2	99	4	100	1	100	20	99	37	100	253.730
Guinea-Bissau									100	5	100	314
Haití	100	2	70	25	100	2			46	21	100	2.280
Islas Salomón	100	4	100	0					100	6		
Lesotho			100	0	100	0	100	14			100	3.646
Liberia			100	12			100	2.919	100	143	100	8.819
Madagascar	72	14	99	39	100	7	22	22.038	9	247	100	7.198
Malawi			100	0			100	9	99	84	100	60
Malí	100	13	100	0			100	6	90	302	100	167.116
Mauritania			100	1			100	20	100	194	100	9.013
Mozambique	100	4	100	45	100	1	100	19.693	0	440	100	253.678
Myanmar	60	55	100	31	100	14	100	411.356	54	7.482	100	748
Nepal	15	74	21	53	92	27	48	3.174	29	690	100	64.655
Níger	100	32	75	24			100	621	11	101	100	234
República Centroafricana	100	2	100	0	100	0			100	11		
República Democrática del Congo			100	1			100	1.727.696	99	261	100	34.466
República Democrática Popular Lao	91	974	100	263					100	116	58	77.676
Rwanda			100	0			51	12	99	51	40	443
Senegal	100	2	61	3			100	13	12	3.034	95	25.607
Sierra Leona	100	64	95	9			100	1.939	100	113	100	14.694
Tanzania	100	8	25	3			100	15.030	99	654	99	501.069
Togo	100	29	72	0			100	8	90	287	100	114.325
Uganda	100	76	99	11	100	10	100	18	99	223	100	256
Vanuatu	100	26			100	10	100	16	100	4	100	20
Yemen			100	18	100	0	99	8.852	42	2.354	100	2.723
Zambia	100	13	100	0	100	0	98	1.967.802	2	307	7	31.880
Total de PMA		1.527		2.096		223		4.266.204		29.574		1.975.013

	Japón		República de Corea		Suiza		Taipei Chino		Tailandia		Estados Unidos (AGOA)		Estados Unidos (PMA)	
	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)
Afganistán	100	15	100	2	100	5.453			100	4			65	102
Angola			20	35.176							100	8	100	8
Bangladesh	39	82	81	4.109	80	252	100	2	100	165				
Benín					100	1								
Burkina Faso	100	6	100	0	100	4	100	7						
Burundi									100	0			0	
Camboya	4	24	97	833	91	58	100	1	100	56.739			25	9.843
Chad														
Djibouti			100	0					100	1	100	13	100	13
Gambia									100	7	100	3	100	3
Guinea			100	54	100	16			100	0	100	53	100	53
Guinea-Bissau														
Haití					28	10			100	0			25	100
Islas Salomón			100	0										
Lesotho					100	1.428					100	6	100	6
Liberia			100	134					100	1	100	5	100	5
Madagascar	0	28	1	1.139	100	14.779			100	366	4	193	4	193
Malawi			100	0					100	0				
Malí	0		38	374					100	1	49	15	49	15
Mauritania			100	57	100	54								
Mozambique	0		100	6.460	100	21.403					81	1.058	81	1.058
Myanmar	14	284	5	201	100	52.226	100	29	100	966			8	288
Nepal	20	88	76	8	65	794	79	227	100	24			9	278
Níger	100	103	100	3	100	132			100	37	72	87	72	87
República Centroafricana			69	1.316	100	13					100	28	100	28
República Democrática del Congo			0	1.732	100	49			100	0			1	103
República Democrática Popular Lao	100	17	100	101	100	46			100	13.123				
Rwanda			100	0	100	1					8	68	8	68
Senegal	0		100	120	100	11			100	1	76	13	76	13
Sierra Leona			100	55					100	1	28	113	28	113
Tanzanía			100	1.979	100	409			100	2	83	19	83	19
Togo	100	5	100	0	100	127			100	1				
Uganda			36	191	100	1			100	0	5	92	5	92
Vanuatu														
Yemen			100	5.843	100	17			100	3			0	
Zambia	0		3	2.777	100	3.587			100	0	31	39.057	31	39.057
Total de PMA		652		62.664		100.871		266		71.442		40.831		51.545

Fuente: Base Integrada de Datos de la OMC, 2020.