

27 de noviembre de 2019

(19-8141)

Página: 1/6

Original: inglés

INDONESIA - MEDIDAS RELATIVAS A LAS MATERIAS PRIMAS

SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS PRESENTADA POR LA UNIÓN EUROPEA

La siguiente comunicación, de fecha 22 de noviembre de 2019, dirigida por la delegación de la Unión Europea a la delegación de Indonesia, se distribuye al Órgano de Solución de Diferencias de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite la celebración de consultas con el Gobierno de Indonesia de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) con respecto a diversas medidas relativas a determinadas materias primas necesarias para la producción de acero inoxidable, así como con respecto a un régimen intersectorial de exención de derechos de importación supeditado al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

1. Medidas en litigio

La presente solicitud abarca las restricciones a la exportación de níquel, incluidas una prohibición efectiva de exportar y otras prescripciones impuestas durante una atenuación parcial de la prohibición, en particular, prescripciones en materia de transformación en el país y una obligación de comercialización en el país; así como prescripciones en materia de licencias de exportación. Las prescripciones en materia de transformación en el país se aplican también al mineral de hierro y al cromo, así como al carbón, mientras que las obligaciones de comercialización en el país también abarcan los productos del carbón. Por lo que respecta a las prescripciones en materia de licencias de exportación, la presente solicitud abarca asimismo los desperdicios y desechos metálicos, así como el carbón y el coque.

Además, la presente solicitud abarca un régimen preferencial de exención de derechos de importación para las empresas que participen en el establecimiento o en la modernización de una fábrica, que incluye una prórroga del plazo de exención de derechos supeditada a determinadas prescripciones en materia de contenido local respecto del empleo de maquinaria, instalaciones, aparatos o utensilios.

a. Restricción cuantitativa de las exportaciones

Como parte de la aplicación de un plan nacional para el desarrollo de determinados sectores de la industria de transformación, incluido el sector de la producción de acero inoxidable, Indonesia introdujo una serie de limitaciones a las exportaciones de materias primas. En particular, en 2014 se prohibieron las exportaciones de mineral de níquel en Indonesia. En 2017, Indonesia atenuó parcialmente la prohibición de exportación permitiendo con carácter temporal la exportación de determinados minerales, incluido el mineral de níquel con una concentración inferior al 1,7%, a reserva de determinadas prescripciones adicionales (véase *infra*). Estaba previsto que estas prescripciones fuesen temporales y que la prohibición completa de las exportaciones se restableciera el 11 de enero de 2022. No obstante, en agosto de 2019, el Ministerio de Energía y Recursos Minerales (MEMR) de Indonesia estableció que la validez de determinados documentos necesarios para exportar mineral de níquel de baja concentración expiraría el 31 de diciembre de 2019,

restableciendo así en la práctica la prohibición total de exportar mineral de níquel a partir del 1º de enero de 2020.

El permiso temporal para exportar mineral de níquel de baja concentración ha sido sin perjuicio del mantenimiento de la prohibición de exportar mineral de níquel con una concentración superior al 1,7%, que no se puede exportar ni siquiera durante la atenuación temporal de la prohibición de exportación. Asimismo, las exportaciones de mineral de níquel están sujetas a las prescripciones en materia de exportación adicionales descritas *infra*.

b. Prescripciones en materia de transformación en el país

Las exportaciones de determinados productos mineros están sujetas a que se incremente el valor añadido de dichos productos mediante determinadas actividades de transformación y/o purificación en Indonesia según determine el Ministerio de Energía y Recursos Minerales. Esta obligación va dirigida a los titulares de permisos de producción y se aplica, entre otros, al mineral de níquel, al mineral de hierro y al cromo, así como al carbón y a los productos del carbón. Como consecuencia, los minerales que no han sido sometidos a estas actividades de transformación y/o purificación tal como exige la ley no pueden exportarse. Esta obligación no se aplica en casos de interés nacional o de investigación y desarrollo.

c. Obligación de comercialización en el país

El Ministerio de Energía y Recursos Minerales estipula las cantidades y los tipos de minerales y de carbón que son necesarios para satisfacer las necesidades nacionales de Indonesia y, sobre esta base, estipula las cantidades y los tipos de minerales y de carbón que pueden exportarse. Por lo tanto, los productos pertinentes solo pueden exportarse una vez satisfechas las necesidades nacionales de minerales y de carbón y, consiguientemente, en las cantidades determinadas a la sazón. Al parecer, esta obligación se aplica a varios minerales, incluidos el níquel y el carbón.

d. Licencias de exportación

Se necesitan licencias de las autoridades de Indonesia para exportar determinadas materias primas utilizadas en la producción de acero inoxidable, en particular, mineral de níquel, desperdicios y desechos metálicos, y carbón y coque. En todos los casos, el marco legislativo de Indonesia carece de la información necesaria sobre la concesión de una aprobación de exportación.

Mineral de níquel con una concentración inferior al 1,7%

El mineral de níquel con una concentración inferior al 1,7% solo se puede exportar si el titular del permiso de producción ha utilizado níquel con ese grado de concentración en, como mínimo, el 30% de su capacidad de insumos total en la instalación de purificación; y si ha construido o está construyendo una instalación de purificación, ya sea de manera independiente o en colaboración con otras partes.

Las exportaciones de mineral de níquel están sujetas a la aprobación del Director General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio (MOT) de Indonesia. Las solicitudes de aprobación de las exportaciones deben contener una serie de datos y documentos, incluida una recomendación del Director General de Minerales y Carbón del MEMR. Esta recomendación está supeditada a que los titulares de los permisos construyan instalaciones de refinado en Indonesia. Los documentos jurídicos aplicables no contienen información adicional sobre si se aplica algún otro criterio en el proceso de toma de decisiones.

Desperdicios y desechos metálicos

A fin de obtener una aprobación de exportación de desperdicios y desechos metálicos¹, los exportadores deben presentar una solicitud ante el MOT que incluya una serie de datos y documentos, incluida una recomendación del Director de Industria de la Dirección General de las Industrias del Metal, la Maquinaria, los Equipos de Transporte y la Electrónica del Ministerio de Industria (MOI) de Indonesia. Los instrumentos legislativos aplicables no contienen información

¹ Incluidos los desperdicios y desechos de acero inoxidable, de aceros aleados distintos del acero inoxidable y de níquel.

adicional sobre si la expedición de la recomendación por el MOI es o no automática para las solicitudes completas y correctas.

Carbón y coque

La obtención de una licencia para exportar determinados productos del carbón y del coque está supeditada al registro como "exportador reconocido" ("ET-Batubara") en el MOT, lo que a su vez está supeditado a la presentación de una solicitud ante el Director General del MOT, acompañada de los documentos pertinentes, incluida una recomendación del Director General del MEMR. Los instrumentos jurídicos pertinentes no incluyen ninguna indicación adicional de cómo debe obtenerse dicha recomendación.

e. Régimen de subvenciones prohibidas

El marco normativo actual del Ministerio de Finanzas (MOF) prevé determinadas exenciones de derechos de importación 1) en general, para las empresas que participen en la construcción o la modernización de fábricas y 2) más específicamente, para apoyar las "zonas de desarrollo industrial" ("WPI"). Los instrumentos jurídicos pertinentes introducidos y modificados desde 2009 prevén que las empresas que participen en el establecimiento ("construcción") de una fábrica nueva o en la modernización ("desarrollo") de una fábrica existente pueden ser exoneradas de los derechos de importación sobre las máquinas, los productos y los materiales destinados a la transformación industrial durante un período de dos años con una posible prórroga de un año adicional (2+1). Al mismo tiempo, tanto el régimen de apoyo general como el régimen de apoyo específico prevén la posible prórroga de dicha exención de derechos de importación por otros dos años (4+1) o incluso tres años (5+1) para los establecimientos que se encuentren en la zona "WPI Potencial II". Esta prórroga, sin embargo, está supeditada a que la empresa importadora que se beneficia de la exención de derechos emplee, como mínimo, un 30% de "maquinaria, ... instalaciones, aparatos o ... utensilios ..." producidos localmente.

Si bien el primer régimen parece ser de aplicación general, el régimen más específico parece aplicarse solo a las "zonas de desarrollo industrial" ("WPI"). Los instrumentos que regulan estos regímenes prevén, no obstante, que la determinación de la conformidad con las prescripciones en materia de contenido local -como condición para la prórroga de la medida de subvención- debe emitirla "el ministro encargado de la rama de producción o el funcionario designado".

2. Instrumentos jurídicos y de otra índole relacionados con las medidas en litigio

Las diversas medidas en litigio descritas *supra* se establecen, se plasman, se aplican y se administran mediante, entre otros, los siguientes instrumentos jurídicos y de otra índole, considerados por sí solos y en cualquier combinación:

- Ley N° 4/2009 "de Extracción de Minerales y Carbón" de 12 de enero de 2009²;
- Reglamento N° 23/2010 del Gobierno "sobre la realización de actividades empresariales de extracción de minerales y carbón" de 1° de febrero de 2010, modificado por el Reglamento N° 24/2012 del Gobierno de 21 de febrero de 2012³;
- Reglamento N° 1/2017 del Gobierno "sobre la cuarta modificación del Reglamento N° 23/2010 del Gobierno relativo a la explotación de minerales y carbón" de 11 de enero de 2017⁴;

² Disponible en inglés en http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2013/11/uu_no_4_2009_en.pdf, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

³ Disponible en indonesio y en inglés en http://www.qbgindonesia.com/en/main/useful_resources/documents/regulations/Government%20Regulation%20No.%2023%20of%202010%20with%20Amendment%20No.24%20of%202012%20on%20Mineral%20and%20Coal%20Mining%20Business%20in%20Indonesia.pdf, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁴ Disponible en indonesio en https://papua.kemenag.go.id/files/papua/file/file/ProdukHukum/pp_1_2017.pdf, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

- Reglamento N° 1/2017 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a la exportación de productos de minería transformados y purificados"⁵;
- Reglamento N° 5/2017 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales "sobre el aumento del valor añadido de los minerales mediante actividades de transformación y purificación realizadas dentro del país";
- Reglamento N° 11/2018 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales "sobre el procedimiento para la concesión de zona, la tramitación de licencias y la presentación de informes en el marco de la actividad empresarial de extracción de minerales y carbón";
- Reglamento N° 25/2018 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales "sobre las empresas de extracción de minerales y carbón", modificado, incluido por el Reglamento N° 50/2018 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales de 5 de diciembre de 2018 y el Reglamento N° 11/2019 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales de 28 de agosto de 2019;
- "Reglamento N° 11/2019 del Ministerio de Energía y Recursos Minerales, de fecha 30 de agosto de 2019, relativo a la segunda modificación del Reglamento N° 25/2018 del Ministro de Energía y Recursos Minerales sobre las empresas de extracción de minerales y carbón" publicado el 5 de septiembre de 2019;
- Reglamento N° 4/2018 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a la exportación de desperdicios y desechos metálicos" de 10 de enero de 2018⁶;
- Reglamento N° 39/2014 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a las exportaciones de carbón y productos del carbón" de 15 de julio de 2014⁷, modificado por el Reglamento N° 49/2014 del Ministerio de Comercio por el que se modifica el Reglamento N° 39/2014 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a las exportaciones de carbón y productos del carbón", Reglamento N° 52/2018 del Ministerio de Comercio por el que se modifica el Reglamento N° 39/2014 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a las exportaciones de carbón y productos del carbón" y Reglamento N° 95/2018 del Ministerio de Comercio por el que se modifica el Reglamento N° 39/2014 del Ministerio de Comercio "sobre las disposiciones relativas a las exportaciones de carbón y productos del carbón" de 19 de septiembre de 2018⁸;
- Reglamento N° 176/PMK.011/2009 del Ministro de Hacienda "relativo a la exención de derechos de importación sobre la maquinaria, los productos y los materiales importados para la construcción o el desarrollo de industrias en el marco de inversiones" de 16 de noviembre de 2009⁹, modificado por el Reglamento N° 76/PMK.011/2012 del Ministro de Hacienda de 21 de mayo de 2012¹⁰;

⁵ Disponible en inglés en http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/25000728_Permendag_No._01_Tahun_2017.pdf, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁶ Disponible en indonesio en http://jdih.kemendag.go.id/backendx/image/regulasi/27010426_Permendag_No._04_Th_2018.PDF, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁷ Disponible en inglés en www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2014/08/Permendag-39-2014_english-version.pdf, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁸ Disponible en indonesio en <http://inatrade.kemendag.go.id/files/peraturan/240.pdf>, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

⁹ Disponible en indonesio en <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2009/176~PMK.011~2009Per.htm> y en inglés en www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494_176_PMK.011_2009_e.html, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

¹⁰ Disponible en indonesio en <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2012/76~PMK.011~2012Per.HTM> y en inglés en http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770_76_PMK.011_2012_e.html, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

- Reglamento N° 105/PMK.010/2016 del Ministro de Hacienda "relativo a la concesión de facilidades fiscales y aduaneras a empresas en zonas de desarrollo industrial y empresas de zonas industriales" de 30 de junio de 2016¹¹;
- Cualesquiera instrumentos de otra índole mediante los cuales Indonesia aplique y administre las medidas en litigio, entre ellos, cartas, circulares u otros documentos donde se presenten solicitudes, se comuniquen decisiones y/o se impartan instrucciones, ya sea entre autoridades de Indonesia o a empresas o grupos de empresas que participen directa o indirectamente en la exportación de materias primas pertinentes para la producción de acero inoxidable.

La presente solicitud también abarca cualesquiera anexos, apéndices, documentos adjuntos o listas incorporados a los instrumentos enumerados *supra*, así como cualesquiera modificaciones, complementos, sustituciones, renovaciones, prórrogas, medidas de aplicación u otras medidas conexas.

3. Fundamento de derecho de la reclamación

Las diversas medidas en litigio descritas *supra* parecen ser incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud de los acuerdos abarcados, en particular:

- el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, porque al prohibir las exportaciones de mineral de níquel, al exigir que el mineral de níquel, el mineral de hierro y el cromo así como el carbón y los productos del carbón sean sometidos a actividades de transformación específicas antes de ser exportados, al exigir que determinadas cantidades de níquel y carbón sean vendidas en el mercado interno antes de ser exportados y al imponer determinadas prescripciones en materia de licencias de exportación sobre el mineral de níquel, los desperdicios y desechos metálicos y el carbón y el coque, Indonesia impone medidas que restringen las exportaciones de materias primas pertinentes para la producción de acero inoxidable;
- el párrafo 1 b) del artículo 3 del Acuerdo SMC, porque el régimen específico de exención de derechos de importación introducido por Indonesia en el contexto de la promoción del desarrollo de la industria y las inversiones y/o de la promoción del desarrollo económico en determinadas regiones del país ("zonas de desarrollo industrial" o "WPI") prevé un plazo adicional (ampliado) de exención de derechos que está supeditado al empleo de maquinaria, instalaciones, aparatos o utensilios producidos localmente; cuando este apoyo adicional representa la concesión de una subvención en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC y la supeditación de esa subvención al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, infringe el párrafo 1 b) del artículo 3 del Acuerdo SMC; y
- el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994, porque Indonesia no ha publicado rápidamente todas las medidas de aplicación general relativas al funcionamiento de las restricciones a la exportación y la expedición de licencias de exportación, a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos.

Las diversas medidas relativas a las materias primas necesarias para la producción de acero inoxidable identificadas en la presente solicitud parecen anular o menoscabar las ventajas resultantes para la Unión Europea directa o indirectamente de los acuerdos abarcados.

La Unión Europea se reserva el derecho de abordar, en el curso de las consultas, medidas y alegaciones adicionales al amparo de otras disposiciones de los acuerdos abarcados con respecto a las cuestiones antes mencionadas.

¹¹ Disponible en indonesio en <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2016/105~PMK.010~2016Per.pdf>, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

ANEXO**RELACIÓN DE LAS PRUEBAS DISPONIBLES**

A los efectos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo SMC, la Unión Europea expone a continuación las pruebas de que dispone en este momento respecto de la existencia y la naturaleza de las subvenciones objeto de la presente solicitud de celebración de consultas. La Unión Europea se reserva el derecho de complementar o modificar esta lista en el futuro, según proceda:

- Reglamento N° 176/PMK.011/2009 del Ministro de Hacienda "relativo a la exención de derechos de importación sobre la maquinaria, los productos y los materiales importados para la construcción o desarrollo de industrias en el marco de inversiones" de 16 de noviembre de 2009¹², modificado por el Reglamento N° 76/PMK.011/2012 del Ministro de Hacienda de 21 de mayo de 2012¹³;
- Reglamento N° 105/PMK.010/2016 del Ministro de Hacienda "relativo a la concesión de facilidades fiscales y aduaneras a empresas en zonas de desarrollo industrial y empresas de zonas industriales" de 30 de junio de 2016¹⁴; y
- Cualesquiera instrumentos de otra índole mediante los cuales Indonesia aplique y administre las medidas en litigio, entre ellos, cartas, circulares u otros documentos donde se presenten solicitudes, se comuniquen decisiones y/o se impartan instrucciones, ya sea entre autoridades de Indonesia o a empresas o grupos de empresas que se beneficien directa o indirectamente de la exención de derechos de importación para la "construcción" o el "desarrollo" de la industria con supeditación al empleo de productos y equipamiento nacionales.

¹² Disponible en inglés en http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4494_176_PMK.011_2009_e.html, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

¹³ Disponible en inglés en http://www.flevin.com/id/lqso/translations/JICA%20Mirror/english/4770_76_PMK.011_2012_e.html, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.

¹⁴ Disponible en indonesio en <https://jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2016/105~PMK.010~2016Per.pdf>, consultado por última vez el 19 de noviembre de 2019.