

## RESUMEN

1. Desde su último examen de las políticas comerciales (EPC), llevado a cabo en 2010, la República Democrática del Congo (RDC) ha emprendido varias reformas estructurales y de estabilización económica, con o sin ayuda de socios técnicos y financieros. Esas reformas le han permitido registrar un crecimiento sostenido a un ritmo medio anual del 7% durante el período objeto de examen, muy superior a su tasa de crecimiento demográfico del 3%, y subir 12 puestos en el Índice de Desarrollo Humano. La política monetaria, globalmente restrictiva, ha permitido reducir la inflación del 7,1% en 2010 al 1,03% en 2014, su nivel más bajo desde hace 50 años. En materia presupuestaria, el aumento de los ingresos públicos ha hecho posible la reducción del déficit público, e incluso la obtención de superávit (sobre la base de los pagos) algunos años. A pesar de las conmociones externas, en particular la reducción de los precios de las materias primas exportadas por la RDC, la evolución favorable de su cuenta de capital y de operaciones financieras ha permitido al país registrar saldos positivos en su balanza de pagos y acumular reservas.

2. No obstante sus numerosas ventajas, tales como su extenso territorio, sus favorables condiciones climáticas, agrarias y edafológicas, y sus abundantes recursos forestales, lacustres, petrolíferos y mineros, y su crecimiento económico a un ritmo medio anual del 7% desde 2010, la RDC sigue siendo un país menos adelantado, con un PIB por habitante de 480 dólares EE.UU. en 2014. Su economía depende en gran medida del sector minero, que contribuye, como promedio, a la cuarta parte (en torno al 24%) del PIB y al 85% de los ingresos de exportación. La agricultura está poco desarrollada en comparación con las potencialidades del país (18% del PIB y solo 3% de los ingresos de exportación). El sector manufacturero es embrionario (10% del PIB), debido a las limitaciones relacionadas con la oferta, entre ellas, el mal estado de las infraestructuras de transporte, la no disponibilidad de insumos como la electricidad, y un sistema financiero orientado principalmente hacia las actividades de importación-exportación. Los servicios, que representan aproximadamente el 40% del PIB, han experimentado una gran expansión desde el decenio de 2000, sobre todo en el ámbito de la telefonía móvil; los servicios de telecomunicaciones han pasado a ser la segunda fuente de ingresos del Estado. El sistema bancario, de dimensiones relativamente limitadas en comparación con el tamaño del país y de su población, contribuye poco a la financiación del desarrollo en la RDC. La mayor parte de las operaciones bancarias consiste en la captación de depósitos y la financiación a corto plazo, lo que no ofrece buenas perspectivas para el desarrollo, en particular de las pequeñas y medianas empresas.

3. La economía congoleesa está poco diversificada. El país importa y exporta una pequeña gama de productos. Entre sus importaciones destacan los productos alimenticios, los productos químicos, el equipo de transporte y la maquinaria eléctrica y no eléctrica. La Unión Europea, Sudáfrica, Zambia y China son sus principales fuentes de importación. En cuanto a las exportaciones, siguen limitadas a los productos primarios (mineros), básicamente cobalto, cobre, diamantes, oro y petróleo. Los principales mercados de exportación de la RDC son China, Zambia, la UE y los países del Oriente Medio. Aparte de Zambia y Sudáfrica, los intercambios oficiales con los demás países africanos siguen siendo poco importantes, a pesar de los acuerdos preferenciales regionales y bilaterales de los que la RDC es signataria, pero que no aplica aún plenamente. La RDC sigue siendo importadora neta de servicios. Entre las exportaciones de servicios han predominado los viajes (turismo), lo que pone de manifiesto las importantes oportunidades de la RDC como destino turístico, mientras que los transportes han constituido el principal sector de importación debido a la distancia que separa el país de sus mercados esenciales. El comercio de bienes y servicios representa aproximadamente el 70% del PIB (sin tener en cuenta su considerable comercio transfronterizo informal), lo que pone de relieve la importancia de los intercambios comerciales para la economía del país.

4. La RDC sigue enfrentándose a enormes dificultades en su desarrollo, entre ellas, su fuerte dependencia del sector minero, la mejora de sus infraestructuras, sus problemas de gobernanza (incluso en materia de gestión de las finanzas públicas) y la debilidad de sus indicadores de desarrollo humano. Los mayores desafíos siguen siendo la consolidación del crecimiento económico en torno al 8% anual y la necesidad de hacer inclusivo ese desarrollo mediante una mejor redistribución.

5. La política comercial de la RDC se basa en una reglamentación supranacional resultante de sus acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. El contenido autónomo (nacional)

de esa política sigue siendo considerable, debido al retraso de la RDC en la aplicación de dichos acuerdos. El objetivo último de la política comercial de la RDC es convertir el comercio en instrumento de lucha contra la pobreza mediante la liberalización del régimen comercial, la diversificación de las exportaciones, la aceleración del programa de privatizaciones y reformas sectoriales (agricultura, minería, industria y servicios) y la facilitación de los intercambios comerciales.

6. La RDC es Miembro inicial de la OMC desde el 1º de enero de 1997, y miembro también de la Unión Africana, la Comunidad Económica Africana y la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CPGL); así como de tres de las ocho comunidades económicas regionales reconocidas por la Unión Africana, a saber, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC), el Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). La RDC participa en las negociaciones sobre una zona de libre comercio tripartita, cuyo objetivo es armonizar las normas de la Comunidad del África Oriental (CAO), del COMESA y de la SADC. La RDC ha suscrito también acuerdos marco de facilitación del comercio bilateral con varios países. La participación en múltiples acuerdos podría tener como efecto para la RDC, aparte de los costos conexos, una falta de coherencia en la aplicación de su política comercial.

7. El marco reglamentario de las inversiones no ha registrado modificaciones significativas desde el último EPC de la RDC. El Código de Inversiones de 2002 sigue siendo la base jurídica para las inversiones en el país, y su objeto es facilitar y promover las inversiones nacionales y extranjeras en los campos de actividad prioritarios para el desarrollo del país, es decir, la mejora de las infraestructuras, la revalorización de los recursos naturales y la creación de una base industrial sólida. Además, prevé un régimen único (el régimen general), acompañado de disposiciones particulares para las pymes. El Código se aplica a todas las empresas que deseen llevar a cabo una actividad económica en el Congo, salvo en los sectores de la minería, los hidrocarburos, la banca, los seguros y reaseguros, la defensa y el armamento, así como en ciertas actividades comerciales. Las inversiones en tales sectores se rigen por marcos reglamentarios específicos y leyes particulares. La igualdad de trato entre los inversores nacionales y extranjeros está garantizada, a reserva de reciprocidad.

8. El sistema tributario ha experimentado modificaciones significativas desde el último EPC, debido a la introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en sustitución del impuesto sobre el volumen de negocios (ICA). También se han promulgado nuevos instrumentos -el Código de Aduanas y el Código de Impuestos Especiales-, que vienen aplicándose desde 2012, y se han llevado a cabo reformas fiscales, incluida la supresión de determinados gravámenes. Sin embargo, el sistema tributario sigue siendo complejo con sus múltiples impuestos, incluidos los derechos de aduana, el impuesto sobre el valor añadido, los derechos especiales de consumo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPP), el impuesto de sociedades, los derechos de registro y de timbre sobre las transacciones inmobiliarias, los impuestos locales, y ciertos impuestos que afectan a determinados productos, a los transportes y a las telecomunicaciones, entre otros. En la práctica, las múltiples exoneraciones alivian en cierta medida la carga fiscal global, lo que explica que, a pesar de un tipo del impuesto de sociedades que alcanza ya el 45%, la presión fiscal haya representado únicamente el 15,4% del PIB en 2015.

9. La RDC ha simplificado los procedimientos y la documentación relacionados con el comercio. Sin embargo, todavía no ha notificado a la OMC las medidas introducidas al efecto en las categorías previstas por el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que tampoco ha ratificado aún. La RDC ha adoptado la versión del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) de 2012. Las 5.842 líneas de su Arancel están sujetas a derechos *ad valorem*, que se aplican a cuatro tipos: nulo, 5%, 10% y 20%. El tipo modal del Arancel es del 10%, y el promedio aritmético de los tipos arancelarios es del 11,2%. Sin embargo, el 29,4% de las líneas arancelarias representan crestas arancelarias internacionales (sujetas a tipos del 20%).

10. La estructura arancelaria de la RDC se ha mantenido relativamente invariable desde su primer EPC. Los productos agrícolas y los productos no agrícolas (definición de la OMC) se benefician, como promedio, de los mismos niveles de protección arancelaria nominal, que son del 11,1% y del 11,2%, respectivamente. Sobre la base de la CIU, las industrias manufactureras son las más protegidas, con un promedio arancelario del 11,4%, seguidas del sector de la agricultura, la caza y la explotación forestal (10%) y, por último, de las industrias extractivas (7,1%). El desglose de los tipos por capítulos del SA pone de manifiesto un aumento general de los niveles de

protección casi del 20% para el café y el té, las bebidas y el tabaco, la madera y el papel, y los textiles y las prendas de vestir.

11. En conjunto, el régimen arancelario presenta una progresividad ligeramente positiva entre las materias primas (9%) y los productos semielaborados (9,6%), y netamente positiva para los productos acabados (12,7%). Un desglose más detallado (al nivel de dos dígitos de la CIU) permite comprobar que esa estructura arancelaria global se deriva principalmente de la progresividad arancelaria positiva observable en las industrias de productos alimenticios, bebidas y tabacos; textiles y prendas de vestir; papel, artículos de papel, imprenta y edición; y productos químicos. En esas industrias, la progresividad positiva indica un nivel de protección efectiva bastante elevado, lo que no alentará la búsqueda de competitividad para los productos en cuestión ni, por consiguiente, sus exportaciones.

12. Por otra parte, las materias primas utilizadas por ciertas industrias (por ejemplo, productos minerales no metálicos) se benefician de una importante protección, muy superior al tipo medio del 12,3% aplicado al conjunto del sector manufacturero, lo que mantiene en niveles altos los costos de los insumos y de los productos semielaborados. Tal estructura arancelaria no favorece la diversificación de la actividad económica mediante la transformación de las materias primas locales antes de su exportación, lo que hace necesarias las numerosas reducciones arancelarias y fiscales previstas en el marco de diferentes dispositivos. Esas reducciones hacen que la progresividad de los derechos sea positiva y, por consiguiente, aumentan la protección efectiva de las actividades afectadas. Además, la gestión de ese régimen tiene un costo y su transparencia sigue siendo limitada.

13. La RDC ha consolidado el conjunto de sus líneas arancelarias a tipos máximos cuyo promedio aritmético es del 96%, es decir, del 97,5% para los productos agrícolas y del 95,7% para los productos no agrícolas. Sin duda, la consolidación a tipos máximos deja a la RDC amplio margen para aumentar los tipos aplicados, pero no asegura la previsibilidad de su régimen arancelario, lo que podría resultar disuasorio para los interlocutores comerciales o interesados en un marco estable y propicio para las inversiones.

14. Los demás derechos e impuestos se han consolidado a tipos nulos, pero las importaciones están sujetas a un gran número de gravámenes que se aplican sin contrapartida o en proporciones que exceden en gran medida del costo de los servicios correspondientes (prestados). Los principales impuestos interiores se aplican a las importaciones y los productos locales, de conformidad con el principio de trato nacional. Por otra parte, a pesar de haberse establecido ventanillas únicas de importación y exportación, otras instituciones siguen desempeñando su actividad al margen de esas ventanillas, prolongando de ese modo el tiempo requerido por las formalidades administrativas y aumentando los costos. La inspección previa a la expedición es obligatoria para la mayor parte de las importaciones de valor inferior a 2.500 dólares EE.UU., y los honorarios (0,75 del valor c.i.f., o una cantidad mínima fija de 100 dólares EE.UU.) corren por cuenta del importador. La RDC no ha recurrido nunca a medidas comerciales especiales, ni dispone aún de legislación sobre esa materia.

15. La RDC sigue teniendo dificultades para aplicar su legislación de 2003, basada en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC, y utiliza los valores de referencia facilitados por la sociedad BIVAC. El sistema nacional de normalización, de reglamentación técnica y de acreditación se consolida con dificultad, lo que hace menos justificables y pertinentes los diversos controles efectuados, incluso en la frontera, por múltiples instituciones cuyas actividades se superponen; todos los productos están sujetos a controles sistemáticos de importación, exportación y salida al mercado local. Al importarse, los vegetales y productos de origen vegetal, y los animales y productos de origen animal deben acompañarse de un certificado fitosanitario para los primeros y sanitario para los segundos, expedidos por el país de origen.

16. La RDC impone derechos de exportación sobre el café verde, los productos minerales y sus concentrados, los aceites minerales, la energía eléctrica, los troncos de madera en bruto, la madera aserrada con canto vivo, el agua dulce y la chatarra. En principio, en el caso de algunos productos, esos derechos se recaudan con miras a fomentar la transformación local de los recursos naturales. Sin embargo, gran parte de los minerales y de los troncos de madera siguen exportándose sin transformación previa. Por otra parte, la RDC no dispone de un mecanismo de promoción de las exportaciones o ayuda a la exportación.

17. El nuevo Código de Contratación Pública tiene como fin promover la transparencia y el recurso a la licitación, con preferencias nacionales y regionales. La RDC continúa su programa de reforma de las empresas públicas: unas 20 empresas siguen siendo aún propiedad del Estado, mientras que las restantes han sido saneadas, reestructuradas o privatizadas. El país no dispone de un régimen de competencia; los precios de algunos bienes y servicios, considerados "estratégicos" están sujetos a reglamentación. Por otra parte, las dificultades de aplicación efectiva de la legislación sobre propiedad intelectual no permiten reprimir suficientemente las infracciones en ese ámbito.

18. La RDC ha emprendido también otras reformas para facilitar la actividad empresarial, principalmente reduciendo el costo de obtención del permiso de construcción, así como el costo del registro de edificios nuevos; eliminando o reduciendo los diferentes gastos asociados al registro de una empresa nueva; y procediendo a la supresión de una larga lista de gravámenes considerados de "puro estorbo fiscal". Sin embargo, algunas de esas medidas, examinadas y aprobadas por el Consejo de Ministros, siguen pendientes de aplicación mediante leyes, lo que no contribuye a mejorar la clasificación de la RDC en el índice *Doing Business*. El puesto actual del país en ese índice refleja, entre otros aspectos, la lentitud de aplicación de determinadas medidas, cierta incoherencia en la aplicación de otras y la necesidad de reforzar el seguimiento, la evaluación y la coordinación interministeriales.

19. En el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), la RDC ha asumido compromisos en determinadas categorías de servicios, a saber, servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; servicios de comunicaciones; servicios prestados a las empresas; servicios de enseñanza; servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes; y servicios de esparcimiento, culturales y deportivos. En algunas de esas categorías, la apertura es casi total; en otras, en cambio, es parcial. La extensión de los compromisos multilaterales de la RDC a todas las categorías de servicios ya liberalizadas debería reforzar la credibilidad de las reformas realizadas, mejorar la previsibilidad y la transparencia de los regímenes afectados y contribuir a atraer los capitales que el país necesita tanto para desarrollar su inmenso potencial.

20. La continuación y aplicación efectiva de las reformas, en particular la simplificación y racionalización del sistema tributario, así como de los diferentes controles, procedimientos e instituciones que intervienen a todos los niveles, deberían permitir a la economía congoleña reforzar su competitividad y facilitar la creación de nuevas empresas y más empleo.