

Estructura de las Reglas de Origen del TLCAN: un Análisis Metodológico del Valor de Contenido Regional

*Odette Virginia Delfín Ortega*¹

INTRODUCCIÓN

La dinámica actual dentro del comercio internacional pone en manifiesto la importancia del origen de las mercancías para poder llevar a cabo los principales instrumentos de política comercial. La aplicación de los regímenes de origen no es una tarea sencilla; ya que se requiere información de diversos actores que intervienen dentro de la operación de comercio exterior. Las normas de origen generan impactos muy representativos en los flujos de mercancías, servicios e inversiones.

Se puede decir entonces que las normas de origen son junto con la valoración en aduana, la clasificación arancelaria, requisitos previos para la aplicación de los principales instrumentos de la política comercial (aranceles, restricciones al comercio, medidas de defensa comercial, la gestión de las estadísticas comerciales, protección al consumidor, entre otros) (GATT, 1993). Sin embargo, el origen de la mercancía paralelo a los instrumentos de la política comercial, puede activar o afectar el flujo comercial de una nación.

Según los objetivos de política comercial que vienen estipulados en el régimen del origen, se encuentran dos grandes tipos de normas, las preferenciales y las comunes o no preferenciales. La principal diferencia entre un tipo de norma y otro guarda relación con el instrumento comercial al cual obedece. Las preferenciales, como su nombre indica, sirven para ejecutar un esquema comercial preferencial (acuerdos comerciales regionales y sistemas de preferencias generalizadas), y las comunes resultan aplicables a todos los demás supuestos (aranceles NMF, cuotas, salvaguardias, estadísticas, etcétera). El régimen jurídico del origen se basa en dos principios básicos: el de producto enteramente obtenido y el de transformación sustancial (Rodríguez & Rodrik, 1999).

Las reglas de origen han empezado a ser analizadas recientemente, autores como: Krueger, López-de-Silanes, Rosellón, Wonnacott (Reza & Kowalsky, 2010) han hecho diversos estudios y análisis sobre este tema y sobre los efectos proteccionistas que en el fondo transmiten los países; esto es debido a que en muchos países tienen muy elevados los requisitos de origen. Mencionándose que la protección del contenido regional estimula:

¹ Profesora investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

- a) La sustitución no competitiva de los insumos.
- b) El encarecimiento del producto final.
- c) La creación de cuota de insumos con tendencias monopólicas.
- d) Su aprovechamiento para asegurar la adquisición de determinados bienes intermedios.

En este artículo se analizan las diversas metodologías que existen para calcular el valor de contenido regional y el proteccionismo que esta genera. Tomando en cuenta que los sectores sensibles es en donde ha habido mayor conflictividad respecto del origen por ser sectores que tradicionalmente han sido protegidos por aranceles, cuotas o restricciones altas (como los productos textiles y del vestido), aquéllos en los cuales se ha aplicado de manera constante las medidas de defensa comercial (acero, hierro, plásticos, etcétera), o que se han considerado como industrias estratégicas (vehículos, maquinaria eléctrica y mecánica, etcétera).

NORMAS DE ORIGEN

Antecedentes

El primer documento de carácter internacional que considera de manera global y multilateral el tema de las normas de origen es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, cuya versión original fue elaborada por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) en mayo de 1973, y que entrara en vigor en septiembre de 1974. Este documento es más conocido como el Convenio de Kyoto. El CCA, que data desde 1952, en 1994 adopta el nombre de trabajo de Organización Mundial de Aduanas (OMA), por el cual es más conocido en la actualidad. El Convenio de Kyoto fue recientemente modificado, mediante el Protocolo de enmienda del convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, en junio de 1999 (OMC, 2010).

A diferencia de la OMA, la normatividad de la OMC tiene carácter vinculante para sus países Miembros. Al respecto se puede mencionar que existe un Acuerdo sobre Normas de Origen desde 1994, cuyo objetivo principal es trabajar para lograr armonizar y clarificar las normas de origen nacionales que tienen que ver con el comercio internacional no preferencial (OMA, 2000). Dicho Acuerdo está vinculado a instrumentos de política comercial, derechos antidumping y cuotas compensatorias, medidas de salvaguardia, prescripciones en materia de marcas de origen, cualquier restricción cuantitativa o contingente arancelario discriminatorio, a las compras del sector público y al registro de estadísticas comerciales.

El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) de la OMC realiza una evaluación colectiva de la gama completa de las políticas y prácticas comerciales de cada Miembro de la OMC a intervalos regulares, y sigue de

cerca las tendencias y acontecimientos importantes que puedan tener consecuencias para el sistema mundial de comercio (OMC, 2010).

No obstante, dada la diversidad de las normas de origen, es de esperar que esa armonización resulte un ejercicio complejo. En 1981 la Secretaría del GATT elaboró una nota sobre las normas de origen y en noviembre de 1982 los Ministros convinieron en estudiar las normas de origen aplicadas por las Partes Contratantes del GATT (GATT, 1993). No volvió a hacerse mucho más en relación con las normas de origen hasta ya avanzadas las negociaciones de la Ronda Uruguay. A finales del decenio de 1980 lo ocurrido en tres importantes esferas hizo que se centrara más la atención en los problemas que planteaban las normas de origen:

- En primer lugar, la mayor utilización de acuerdos comerciales preferenciales, incluidos acuerdos regionales, con sus diversas normas de origen.
- En segundo lugar, el aumento del número de diferencias por cuestiones de origen derivadas de disposiciones en materia de contingentes.
- Por último, la mayor utilización de las leyes antidumping y las subsiguientes reclamaciones de elusión de los derechos antidumping mediante la utilización de terceros países.

El Acuerdo de la Ronda Uruguay

El aumento del número y la importancia de las normas de origen indujo a los negociadores de la Ronda Uruguay a abordar esta cuestión durante las negociaciones.

El Acuerdo sobre Normas de Origen tiene por objeto lograr la armonización de las normas de origen no preferenciales y garantizar que esas normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio (OMA, 2000). En el Acuerdo se establece un programa de trabajo para la armonización de las normas de origen que había de emprenderse tras el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conjuntamente con la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

A nivel internacional existen dos tipos de reglas de origen: las reglas de origen del tipo no preferenciales y las reglas de origen preferenciales.

Las primeras comprenden todas las normas utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación del trato de nación más favorecida, de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios, de las medidas de salvaguardia e incluso para compras del sector público y el establecimiento de las estadísticas comerciales.

Por otra parte, las reglas de origen preferenciales tienen como objetivo la determinación del país de origen de un bien que es elegible para un trato arancelario preferencial previamente negociado entre uno o más países a través de un Acuerdo o Zona de Libre Comercio.

Descripción

Las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en materia de normas de origen pueden variar considerablemente. Si bien se reconoce universalmente el criterio de la transformación sustancial, algunos gobiernos aplican el criterio de la clasificación arancelaria, otros, el criterio del porcentaje ad valorem, y otros, incluso, el criterio de la operación de fabricación o elaboración. En un mundo en proceso de globalización es más importante aún lograr un cierto grado de armonización entre las prácticas adoptadas por los Miembros para aplicar tal prescripción (OMC, 2010).

Las normas de origen se utilizan en los siguientes casos:

- Al aplicar medidas e instrumentos de política comercial tales como los derechos antidumping y las medidas de salvaguardia.
- Al determinar si se dispensará a los productos importados el trato de la nación más favorecida (NMF) o un trato preferencial.
- A establece efectos de la elaboración de estadísticas sobre el comercio.
- Al aplicar las prescripciones en materia de etiquetado y marcado; y
- en la contratación pública.

Todos los países admiten que la armonización de las normas de origen -es decir, el establecimiento de normas de origen que apliquen todos los países y que sean las mismas sea cual fuere el objetivo de su aplicación- facilitaría las corrientes de comercio internacional. De hecho, una mala utilización de las normas de origen puede convertirlas en un instrumento de política comercial en vez de ser un simple mecanismo auxiliar de un instrumento de política comercial. Se considera como instrumentos técnicos, desencadenando problemas económicos (Krishna & Krueger, 1995).

Regulación de Reglas de Origen en México

En México, la Ley de Comercio Exterior (LCE) (SE, 2000) es el ordenamiento principal encargado de regular las reglas de origen. Según el artículo 9 de la LCE, el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen del producto podrá ser nacional, si se considera un solo país o regional, si se considera a más de un país.

La creación de las reglas es competencia de la Secretaría de Economía, previa consideración de los tratados o convenios internacionales en vigor suscritos por México.

Los criterios base para la elaboración de una regla de origen según el artículo 10 de la LCE son: cambio de clasificación arancelaria, contenido nacional y regional, y producción, fabricación o elaboración, especificando en este caso el tipo de operación o proceso productivo que confiere origen a la mercancía sin perjuicio de los criterios adicionales que pueda establecer la Secretaría de Economía.

Reglas de origen no preferenciales

Las reglas de origen no preferenciales se rigen por el acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias (Navarro, 1995).

Para efectos del artículo 66 de la LCE (SE, 2000), este Acuerdo exime a los importadores de mercancías idénticas o similares del pago de una cuota provisional o definitiva, siempre que comprueben que el país de origen de las mercancías es distinto del país que las exporta en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, por lo que tienen derecho a solicitar la llamada cuota compensatoria tasa cero, mediante el certificado de país de origen.

El mencionado Acuerdo se aplica a la importación definitiva de mercancías clasificadas como calzado, textil o confección y establece las Reglas de País de Origen y el Apéndice de Reglas Específicas que se aplican tanto para las mercancías de referencia como a otras de diferente naturaleza.

Reglas de origen preferenciales

Las reglas de origen preferenciales aplicadas por México, se fundamentan en los tratados internacionales que ha suscrito.

Dichos Acuerdos se enumeran a continuación con su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación y el capítulo correspondiente a “Reglas de Origen”.

Las reglas de origen deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Estas reglas se establecerán bajo cualquiera de los siguientes criterios:

- I. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla;
- II. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente, y
- III. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.

IV. La Secretaría podrá utilizar criterios adicionales cuando no se pueda cumplir con los anteriores, mismos que deberán especificarse en la regla de origen respectiva (SE, 2000).

Cuadro 1		
Tratados y Acuerdos Comerciales de México y su capítulo de Reglas de Origen		
Tratado	Publicación DOF	Capítulo Reglas de Origen
TLCAN	20/dic/93	Capítulo IV
Costa Rica	10/enero/95	Capítulo V
(Grupo de los tres)	9/enero/95	Capítulo VI
México, Colombia y Venezuela Este último no participa desde 19 de nov 2006		
Bolivia	11/enero/95	Capítulo V
Nicaragua	1/jul/98	Capítulo VI
Chile	28/jul/99	Capítulo IV
Israel	28/jun/2000	Capítulo III
Unión Europea	26/jun/2000	Anexo III de la decisión 2/2000 del Consejo Conjunto
(Triángulo del Norte) Guatemala, el Salvador, Honduras y México	14/mar/2001	Capítulo VI
AELC	29/jun/2001	Capítulo I
Uruguay	14/jul/2004	Capítulo IV
Japón	31/mar/2005	Capítulo IV

Fuente: Elaboración propia con datos de SE en www.economia.org

Importancia de las Normas De Origen

Las normas de origen son importantes porque al identificar con precisión la procedencia geográfica de un bien importado se obtienen ventajas de distinto tipo. Éstas son de carácter estadístico, técnico-productivo o de comercialización internacional (Krishna & Krueger, 1995). Asimismo, las normas de origen son fundamentales para mejorar la ejecución de distintos instrumentos de política comercial e incluso de política industrial, como, por ejemplo, la obligación de aplicar o de eximir el pago de derechos arancelarios y no arancelarios a las importaciones; la adjudicación de cupos arancelarios y la obtención de datos fidedignos sobre la procedencia y el destino del intercambio mundial de bienes, lo que interesa tanto desde el punto nacional como internacional. También las normas de origen son importantes para la transacción internacional de servicios, no obstante que este artículo sólo se refiere al caso de los bienes.

Cabe agregar que si bien las normas de origen son necesarias, su funcionamiento natural genera costos económicos porque altera la relación de precios relativos y la asignación de recursos productivos al interior de un país. Además, tampoco la distribución de sus beneficios es equitativa entre los sectores productivos, las actividades económicas y los diferentes países según sus

condiciones (Palmer, 1988). En todo caso, es importante consignar que las normas de origen pueden, en términos netos, afectar en mayor proporción a las naciones de menor desarrollo económico relativo, ya que éstas disponen de sectores industriales menos diversificados e integrados.

REGLAS DE ORIGEN TLCAN

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el TLCAN fueron diseñadas con el propósito de asegurar que las ventajas de este TLC se otorguen sólo a bienes producidos en la región de Norte América, y no a bienes que se elaboren, total o en su mayor parte, en otros países. Por lo que, se previó la eliminación de todas las tasas arancelarias únicamente sobre los bienes originarios de México, Canadá y Estados Unidos, en el transcurso del período de transición (Reyna, 1995).

Estas reglas de origen de carácter preferencial contenidas en el TLCAN se encuentran estipuladas en los Capítulos IV y V, las cuales están destinadas a disciplinar el origen de las mercancías mediante la aplicación de los criterios sustantivos, asimismo se cuida que efectivamente sean los productos originarios de la región los verdaderamente favorecidos a través de la comprobación de procedimientos de origen.

Capítulo IV TLCAN

Por todo lo expuesto precedentemente, podemos afirmar que en concordancia a las dos primeras reglas enunciadas en el artículo 401 los bienes serán considerados originarios si se obtuvieron en la zona de libre comercio, o bien si todos los materiales que se utilizaron en la producción son originarios. Si por el contrario, en atención a los dos últimos lineamientos, se incluyen en su producción insumos de fuera de la zona será necesario determinar el contenido del origen, mediante la implementación de los criterios de salto o cambio de clasificación arancelaria y de valor de contenido regional (SE, 2000).

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte tiene un apartado especial para las normas de origen en el artículo IV; el cuál toca los siguientes puntos:

- Artículo 401. Bienes originarios
- Artículo 402. Valor de contenido regional
- Artículo 403. Bienes de la industria automotriz
- Artículo 404. Acumulación
- Artículo 405. De minimis
- Artículo 406. Bienes y materiales fungibles
- Artículo 407. Accesorios, refacciones y herramientas
- Artículo 408. Materiales indirectos

- Artículo 409. Envases y materiales de empaque para venta al menudeo
- Artículo 410. Contenedores y materiales de empaque para embarque
- Artículo 411. Transbordo
- Artículo 412. Operaciones que no califican
- Artículo 413. Interpretación y aplicación
- Artículo 414. Consulta y modificaciones

Artículo 401. Bienes originarios

Un bien será originario de territorio de una Parte cuando: (a) el bien sea obtenido en su totalidad o producido enteramente en territorio de una o más de las Partes, b) cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra uno de los cambios de clasificación arancelaria dispuestos en el Anexo 401 como resultado de que la producción se haya llevado a cabo enteramente en territorio de una o más de las Partes, o que el bien cumpla con los requisitos correspondientes de ese anexo cuando no se requiera un cambio en la clasificación arancelaria, y el bien cumpla con los demás requisitos aplicables de este capítulo; c) el bien se produzca enteramente en territorio de una o más de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios; o (d) excepto para bienes comprendidos en los Capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado, el bien sea producido enteramente en territorio de una o más de las Partes, pero uno o más de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien y considerados como partes de conformidad con el Sistema Armonizado, no sufra un cambio de clasificación arancelaria siempre que el valor del contenido regional del bien, determinado de acuerdo con el Artículo 402, no sea inferior al 60 por ciento cuando se utilice el método de valor de transacción, ni al 50 por ciento cuando se emplee el método de costo neto, y el bien satisfaga los demás requisitos aplicables de este capítulo (SE, 2000).

Artículo 402. Valor de contenido regional

1. Cada una de las Partes dispondrá la metodología a seguir para determinar el contenido regional de un bien, a elección del exportador o del productor del bien, sobre la base del método de valor de transacción o del método de costo neto.

Artículo 403. Bienes de la industria automotriz

1. Para efectos del cálculo del valor de contenido regional de conformidad con el método de costo neto establecido en el Artículo 402(3) para:

Bienes que sean vehículos automotores comprendidos en la fracción arancelaria 8702.10.bb u 8702.90.bb (vehículos para el transporte de quince personas o menos), o en la subpartida 8703.21 a la 8703.90, 8704.21 u 8704.31

Artículo 404. Acumulación

1. Para efectos de establecer si un bien es originario, si así lo decide el exportador o productor del bien para el cual se solicita trato arancelario preferencial, su producción en territorio de una o más de las Partes por uno o más productores, se considerará realizada en territorio de cualquiera de las Partes por ese exportador o productor siempre que:

- a) Todos los materiales no originarios utilizados en la producción del bien, sufran el cambio correspondiente de clasificación arancelaria y el bien cumpla todo requisito de valor de contenido regional correspondiente, enteramente en territorio de una o más de las Partes; y
- b) el bien satisfaga los demás requisitos correspondientes de este capítulo.

2. Para efectos del Artículo 402(10), la producción de un productor que decida acumularla con la de otros productores de conformidad con el párrafo 1, se considerará como de un solo productor.

Artículo 405. De minimis

Se considerará originario si el valor de todos los materiales no originarios utilizados en la producción del bien que no sufran el cambio correspondiente de clasificación arancelaria establecida en el Anexo 401 no excede 7 por ciento del valor de transacción del bien, ajustado sobre la base FOB o, en caso de que el valor de transacción del bien no sea admisible conforme al Artículo 1 del Código de Valoración Aduanera, si el valor de todos los materiales no originarios antes referidos no excede 7 por ciento del costo total del bien.

Artículo 406. Bienes y materiales fungibles

Para efecto de establecer si un bien es originario:

- a) Cuando se utilicen materiales fungibles originarios y no originarios en la producción de un bien, la determinación acerca de si los materiales son originarios no tendrá que ser establecida mediante la identificación de un material fungible específico, sino que podrá definirse mediante cualquiera de los métodos de manejo de inventarios establecidos en las Reglamentaciones Uniformes; y
- b) Cuando bienes fungibles originarios y no originarios se mezclen y exporten bajo una misma forma, la determinación se podrá hacer a partir de cualquiera de los métodos de manejo de inventarios establecidos en las Reglamentaciones Uniformes.

En el caso de bienes y materiales fungibles, para determinar el origen de los materiales fungibles originarios y no originarios, que fueron mezclados o combinados físicamente, se atenderán cualquiera de los métodos de manejo de inventario. Para el caso del TLCAN estos métodos de manejo de inventarios fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, en adelante DOF, el 30 de diciembre de 1993 y fueron modificados el 15 de diciembre de 1995. A continuación se describen los mismos.

A. Método PEPS

El método PEPS “primeras entradas-primeras salidas” es el método de manejo de inventarios, mediante el cual el origen del número de unidades de los materiales o bienes fungibles que primero se recibieron en el inventario se considera como el origen, en igual número de unidades de los materiales o bienes fungibles, que primero salen del inventario (Reyna, 1995).

B. Método UEPS

El método UEPS es el método mediante el cual el origen de los materiales fungibles que se hayan recibido de último en el inventario de materiales, se considera como el origen de los materiales fungibles retirados primero del inventario de materiales. Esto quiere decir que prima el criterio “últimas entradas-primeras salidas” (Reyna, 1995).

Artículo 407. Accesorios, refacciones y herramientas

Se considerará que los accesorios, las refacciones y las herramientas entregados con el bien son originarios si el bien es originario y no se tomarán en cuenta para determinar si todos los materiales no originarios utilizados en la producción del bien sufren el cambio correspondiente de clasificación arancelaria establecido en el Anexo 401, siempre que:

- a) Los accesorios, refacciones y herramientas no sean facturados por separado del bien;
- b) Las cantidades y el valor de dichos accesorios, refacciones y herramientas sean los habituales para el bien; y
- c) Cuando el bien esté sujeto al requisito de valor de contenido regional, el valor de los accesorios, refacciones y herramientas se tomará en cuenta, como materiales originarios o no originarios, según sea el caso, al calcular el valor de contenido regional del bien.

Artículo 408. Materiales indirectos

Los materiales indirectos se considerarán como originarios sin tomar en cuenta el lugar de su producción.

Artículo 409. Envases y materiales de empaque para venta al menudeo

Cuando estén clasificados junto con el bien que contengan, los envases y los materiales de empaque en que un bien se presente para la venta al menudeo, no se tomarán en cuenta para decidir si todos los materiales no originarios *utilizados en la producción del bien sufren el cambio* correspondiente de clasificación arancelaria establecido en el Anexo 401. Cuando el bien esté sujeto al requisito de contenido de valor regional, el valor de los envases y materiales de empaque se tomará en cuenta como originario o no originario, según sea el caso, para calcular el valor de contenido regional del bien.

Artículo 410. Contenedores y materiales de empaque para embarque

Los contenedores y los materiales de empaque en que un bien se empaca para su transportación no se tomarán en cuenta para efectos de establecer si:

- a) Los materiales no originarios utilizados en la producción del bien sufren el cambio correspondiente de clasificación arancelaria que se establece en el Anexo 401; y
- b) El bien satisface un requisito de valor de contenido regional.

Artículo 411. Transbordo

Un bien no se considerará como originario por haber sido producido de conformidad con los requisitos del Artículo 401 cuando, con posterioridad a esa producción, fuera de los territorios de las Partes el bien sufra un procesamiento ulterior o sea objeto de cualquier otra operación, excepto la descarga, recarga o cualquier otro movimiento necesario para mantenerlo en buena condición o transportarlo a territorio de una de las Partes.

Artículo 412. Operaciones que no califican

Un bien no se considerará como originario únicamente por:

- a) la simple dilución en agua o en otra sustancia que no altere materialmente las características del bien; o
- b) cualquier producción o práctica de fijación de precio respecto a los cuales se pueda demostrar a partir de pruebas suficientes, que su objetivo es evadir este capítulo.

Artículo 413. Interpretación y aplicación

Para efectos de este capítulo:

- a) La base de la clasificación arancelaria en este capítulo es el Sistema Armonizado;
- b) En los casos en que se refiera a un bien mediante una fracción arancelaria seguida de una descripción entre paréntesis, la descripción es únicamente para efectos de referencia;
- c) Cuando se aplique el Artículo 401(d), la determinación acerca de si una partida o subpartida conforme al Sistema Armonizado es aplicable lo mismo a un bien que a sus partes, y los describe, se hará a partir de la nomenclatura de la partida o subpartida, o de las Reglas Generales de Interpretación, las Notas de Capítulo o las Notas de Sección del Sistema Armonizado;
- d) Al aplicar el Código de Valoración Aduanera de conformidad con este capítulo:
- e) Los principios del Código de Valoración Aduanera se aplicarán a las transacciones internas, con las modificaciones que demanden las circunstancias, como se aplicarían a las internacionales.

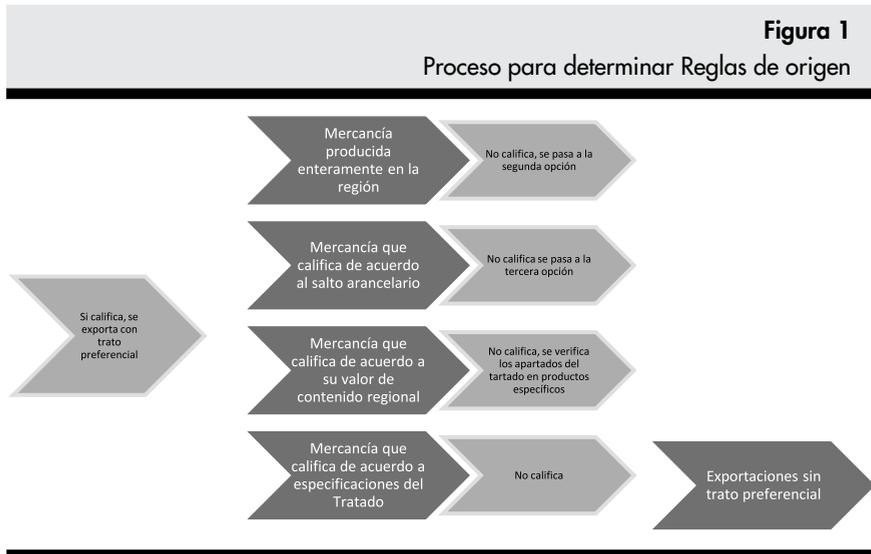
Artículo 414. Consulta y modificaciones

1. Las Partes realizarán consultas regularmente para garantizar que este capítulo se aplique de manera efectiva, uniforme y de conformidad con el espíritu y los objetivos de este Tratado, y cooperarán en la aplicación de este capítulo conforme al Capítulo V.
2. Cualquiera de las Partes que considere que este capítulo requiere ser modificado para tomar en cuenta cambios en los procesos productivos u otros asuntos, podrá someter a las otras Partes la propuesta de modificación, junto con las razones y estudios que la apoyen, para su examen y para la adopción de cualquier medida que convenga conforme al Capítulo

Metodología para el Cálculo del Valor de Contenido Regional

En el TLCAN, las reglas de origen inician con 3 métodos de cálculo mencionados en el apartado anterior: el salto arancelario, el cual como se explicó en los rubros anteriores es el salto de un capítulo o de una partida a otra en la tarifa del impuesto general de importación y exportación, si la mercancía no cumple con ese requisito la empresa puede utilizar las otras dos metodologías adicionales: Valor de Transacción y Costo Neto. Si aún con el segundo método no califica la empresa puede utilizar el método por acumulación; ya que éste confiere el origen a productos cuyos insumos emplean materiales intermedios de fuera del área; éste método no es tan común utilizarlo; sin embargo se

obtiene mediante la segregación de proceso productivo en partes identificables con la finalidad de rescatar insumos y costos intermedios del área (Reza & Kowalsky, 2010).



Fuente: Elaboración propia con datos de German de la Reza y Jaar Kowalsky, 2010

Por tanto entendemos que, este método no sólo determinará el valor agregado mínimo necesario para que un bien sea considerado originario, sino que de igual forma establecerá el valor de la actividad productiva que experimenta el bien en su transformación para que pueda clasificar como originario, asimismo, estipulará el porcentaje que deberá incorporarse en la producción de los bienes no originarios (Navarro, 1995).

Explica, Vallejo Montaña el valor regional mínimo que requiere tener un bien para que sea considerado originario de la zona de América del Norte, así, “un valor de contenido regional mínimo significa que un cierto porcentaje del valor de los bienes debe provenir de América del Norte”.

Por todo lo expuesto, la instrumentación de estas reglas porcentuales implicará para los importadores, exportadores, productores, agentes y autoridades aduanales, el conocimiento del SA y del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, así como el manejo de contabilidad y principios de costos.

El artículo 402 del Tratado establece dos métodos para realizar el cálculo de requisito de contenido regional, el método de valor de transacción y el método del costo neto, los cuales se abordarán a continuación (Reyna, 1995).

Variantes de cálculo para el contenido regional: Las dos variantes de cálculo para el contenido regional el TLCAN son: método de valor de transacción y método de costo neto.

Método de valor de transacción

El método del valor de transacción calcula el valor de los materiales no originarios como un porcentaje del valor de transacción del bien, el cual es el precio total pagado por el bien con algunos insumos importados no originarios. Es decir, que el valor de transacción es el precio de factura realmente pagado por un bien relacionado con la transacción del producto del bien de conformidad con los principios del artículo 1 del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC. Asimismo, se deberán atender los métodos de valoración alterna-valor de transacción de mercancías idénticas, similares, precio unitario de venta, valor reconstruido y criterios razonables- cuando el valor en aduana no pueda determinarse conforme a éste (Navarro, 1995).

Para determinar que una mercancía califica como originaria de la región, conforme a este método, se toma como base el valor de transacción, es decir, el precio de venta del producto de exportación restando el valor de los materiales no originarios que se utilizaron en la producción del bien. El cálculo se basa en la siguiente fórmula:

$$VCR = \frac{VT - VMN}{VT} \times 100$$

donde:

VCR = Valor de contenido regional expresado en porcentaje.

VT = Valor de transacción del bien, ajustado sobre la base FOB

VMN = Valor de materiales no originarios utilizados en la producción del bien ajustado sobre la base CIF

Cuando se determine el valor de contenido regional mediante la implementación de este método no podrá ser inferior a 60%, ya que, justamente se estableció este porcentaje con el objetivo de propiciar la utilización de insumos originarios del área geográfica de la zona de América del Norte.

Por lo que, se deberán tomar en cuenta los criterios dispuestos por el artículo 1 del Acuerdo de Valoración Aduanera más los incrementables establecidos en el artículo 8 del mismo. Que básicamente serían el valor factura de la mercancía más los gastos de transporte, seguros, corretaje, envases o embalajes, entre otros.

MÉTODO DE COSTO NETO

Es el costo total de la producción de todos los bienes, menos el valor de los insumos importados VMN. Cuando se determine el valor de contenido regional mediante la implementación de este método, el valor de la mercancía no podrá ser inferior a 50% (Navarro, 1995). Se explica, porque el porcentaje

del contenido requerido para el método de costo neto es más bajo que el contenido porcentual requerido bajo el método de valor de transacción, debido a la exclusión de ciertos costos en el cálculo del costo neto, ya que el productor podrá sustraer o no incluir –antes de la venta del bien- los costos de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarques y empaques, así como los costos financieros no admisibles; no así, después de la venta del bien donde ya se ha determinado su origen, ya que el productor si tendrá que incluir estos gastos en el valor total del bien.

El autor Navarro Varona explica, que Estados Unidos aplica este criterio de costo neto en el TLCAN, debido a que los exportadores a menudo añadían gastos administrativos, costes salariales, y márgenes de beneficio importantes, con el fin de beneficiarse de las exenciones arancelarias.

De conformidad con el método de costo neto, el valor de contenido regional se obtendrá restándole al total del costo de la producción el valor de los materiales no originarios. El costo neto se calculará con la siguiente fórmula:

$$\text{VCR} = \frac{\text{CN} - \text{VMNO}}{\text{CN}} \times 100$$

VCR = Valor de contenido regional expresado en porcentaje.

CN = Costo neto del bien.

VMN = Valor de materiales no originarios utilizados en la producción del bien ajustado sobre la base CIF

En donde CN= Costo Total – (Costos de promoción + costo de ventas + Costo Transporte + Regalías + Intereses)

El método del Costo Neto se utiliza cuando:

- a) no se cumple con condiciones previstas por el Código de Valoración Aduanera de la OMC,
- b) Las ventas se realizan a agentes relacionados,
- c) Vehículos automotores,
- d) Algunas glosas de calzados,
- e) Acumulación de VCR, y
- f) Materiales intermedios con cálculo de VCR.

Para efectos del cálculo del costo neto de un bien, el productor del bien podrá:

1. Calcular el costo total en que haya incurrido respecto a todos los bienes producidos por ese productor y sustraer todos los costos de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles incluidos

- en el costo total de los bienes referidos, y luego asignar razonablemente al bien el costo neto que se haya obtenido de esos bienes;
2. Calcular el costo total en que haya incurrido respecto a todos los bienes producidos por ese productor, asignar razonablemente el costo total al bien, y posteriormente sustraer todos los costos de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles, incluidos en la porción del costo total asignada al bien; o
 3. Asignar razonablemente cada costo que forme parte del costo total en que haya incurrido respecto al bien, de modo que la suma de estos costos no incluya costo alguno de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles.

Existen otras metodologías para calcular el valor de contenido regional como son:

Método de reducción (build-down)

Para efecto de su estudio, el método de reducción del valor, el valor ajustado de la mercancía, guarda mucha similitud con el valor de transacción (Grynberg & Turner). Como ya lo enunciamos anteriormente, el valor de transacción es el valor determinado de conformidad con los artículo 1 al 8, artículo 15 y las correspondientes notas interpretativas del Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC.

$$\text{VCR} = \frac{\text{VA} - \text{VMN}}{\text{VA}} \times 100 = 45\% \text{ ó más}$$

Donde

VCR= Valor de contenido regional

VA= Valor Ajustado

VMN= Valor de la mercancía no originario

Valor Ajustado: se refiere al valor del bien final ajustado sobre una base FOB.

Valor de materiales no-origenarios: es el valor FOB del material en el país de su exportación

El método de aumento (“build-up method”)

A diferencia del método de reducción del valor este método basa el cálculo del

contenido regional en el valor de los materiales originarios. De acuerdo, con las disposiciones de este Tratado, las Partes deberán tomar en cuenta todos los gastos incurridos en la producción del material, incluyendo los gastos generales y un monto por utilidades equivalente a las agregadas en el curso normal del comercio, ya que se trata de bienes de fabricación propia, es decir bienes originarios producidos por el productor y utilizados en la elaboración de una mercancía (Grynberg & Turner).

Por las razones antes argumentadas, será preferible para la Parte –productor o exportador- utilizar este método cuando en la producción de la mercancía utilice principalmente materiales originarios, por consiguiente, no le conviene utilizar este método a la Parte que maneja en su mayoría materiales importados de países fuera del Tratado, ya que le resultará más ventajoso el método de reducción de valor, porque basa el cálculo del contenido regional en el valor de los materiales no originarios.

$$\text{VCR} = \frac{\text{VMO}}{\text{VA}} \times 100 = 30\% \text{ o más}$$

VCR= Valor de contenido regional

VA= Valor Ajustado

VMO= Valor de la mercancía originario

En éste caso el Valor de materiales originarios, es el valor en la bodega del productor del bien

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LAS REGLAS DE ORIGEN

Un concepto que se debe de prestar especial atención de las reglas de origen de un tratado de libre comercio es que limitan el uso de insumos de terceros países; sin embargo la preocupación básica de un país que se encuentra en la fase de negociación de un tratado es el efecto de las reglas de origen sobre el uso de insumos internos. De ahí el análisis que debe de hacer los países firmantes, de cómo influyen las reglas de origen en el uso de insumos internos. (Rosellón, 1994)

Las normas de origen generan un dinamismo en las áreas comerciales de las mercancías y de las inversiones; ya que el impacto de las normas de origen repercute tanto en el comercio trasnacional como en los acuerdos de libre comercio o facilitación aduanera, y es precisamente en los documentos que se firman entre países donde estipulan un apartado especial a las reglas de origen.

La aplicación de las reglas de origen pueden tener influencias positivas y negativas dentro del comercio: ya que pueden provocar una desviación del flujo natural del comercio, de las inversiones (Kingston, 1994); ya que al es-

tipular ciertos requisitos; las normas de origen pueden fungir como mecanismos de salvaguarda en sectores económicos, pero no precisamente a favor de la competitividad.

Ésta se presenta cuando la norma genera incentivos para que los productores locales, con el objetivo de que sus mercancías sean candidatas al trato preferencial, renuncien a materiales e insumos más eficientes provenientes de terceros países. Cabe señalar que en la medida en que sea mayor el diferencial entre el arancel NMF y el preferencial, más fuerza podrá tener el incentivo.

Los efectos económicos de las normas de origen repercutirán sobre la creación o desviación del comercio en la zona comercial en su conjunto, ya que pueden llegar a generar un comercio adicional de determinadas mercancías más allá de los aranceles, lo que supone nuevas desviaciones comerciales (Díaz Mier y Pueyo Abardía, 2001).

La capacidad de desplegar estos efectos en los flujos comerciales hace que las normas puedan utilizarse como instrumentos de protección encubierta (Krueger, 1993; Krishna y Krueger, 1995). En este sentido, a fin de resguardar algunas empresas frente a la competencia del exterior, en las negociaciones se busca normas de origen restrictivas que distorsionen el comercio y que favorezcan a los productores regionales. Por otra parte, las normas de origen de las zonas de libre comercio generan el efecto de trasladar la protección del arancel más alto de los socios hacia toda la zona de integración. Son los propios agentes económicos los que presionan a sus gobiernos para que celebren acuerdos regionales que les permitan explotar en otros territorios las ventajas comerciales que poseen, fomentándose así la internacionalización de la empresa y la inversión extranjera.

A través de estos acuerdos comerciales, y sus normas de origen, se puede estimular a los productores terceros para que, a través de la deslocalización productiva, busquen que bienes inicialmente no originarios sean procesados en la región con el objetivo de adquirir el origen preferencial y poder acceder al mercado (generándose con ello una derrama económica en la región por la inversión extranjera directa). Por la capacidad de afectar los flujos del comercio y de las inversiones, las normas de origen son objeto de deseo, tanto de las empresas que buscan la internacionalización, como de gobiernos que desean fomentar políticas industriales concretas (Reza & Kowalsky, 2010).

Los elevados requisitos de origen hacen que la zona de libre comercio sea un esquema potencialmente más proteccionista que la Unión Aduanera.

Ju y Krishna mencionan que en las reglas de origen de los insumos y de aquellos que se aplican a los productos finales y concluyen que ese régimen estimula la creación de productos finales y la desviación de insumos.

De acuerdo a de la Reza y Kowalsky existe un modelo básico para explicar la relación Insumo y reglas de origen; como se muestra a continuación (Reza & Kowalsky, 2010):

Partiendo del supuesto donde existe un fabricante (A) de un producto

final quien se encuentra en México y un fabricante (B) de insumos que se encuentra en Canadá.

(Pf) producto final
 B fabricante de insumos extranjero
 T= Mano de obra (constante)
 C= Capital (constante)

Durante el proceso productivo incluye diversos insumos nacionales y extranjeros: $I^1 P^2 P^3$ donde P^2 representa $1/5$ del CN

Se observa la siguiente fórmula:

$$Pf = I^1 + P^2 + P^3 + T + C = CN \quad (1)$$

Si el precio de (P^2) es superior al valor de un sustituto perfecto fuera de la zona de libre comercio (I^*), el productor (A) preferirá importar éste insumo para abaratar costos ($I^* < 1/5 CN$).

Por otro lado al momento de aplicar las reglas de origen, obteniendo una reducción de aranceles con el insumo P^2 , quedando por debajo de la diferencia con I^* si el nivel arancelario no preferencial mas el precio de I^* es superior a $1/5$ del CN

$$Pf = I^1 + P^2 + I^* + T + C > CN \quad (2)$$

Bajo éste modelo, se pretende demostrar que las Reglas de origen constituyen una base anti competitiva, ya que en éste supuesto se veía que el sustituto perfecto quedaba fuera del alcance del exportador; aún cuando pudiera tener un mejor producto final. Aún si P^2 tiene un valor igual o inferior a I^* . Se puede ver que las normas de origen están teniendo un fin proteccionista, de ahí el señalamiento que no deben de usarse como instrumentos de política comercial.

CONCLUSIONES

Las reglas de origen son establecidas en los Tratados para impedir que terceros países tomen ventaja a través de una triangulación comercial de los países firmantes del Tratado, sin embargo, ésta limitante no siempre puede resultar la mejor opción para tener productos competitivos, ya sea por la adquisición de insumos o tecnología no óptimos siempre y cuando las ganancias del producto final resulten redituables para el productor. Los costos de las normas de origen tienen dos fases: las administrativas y las productivas.

Las reglas de origen de carácter preferencial al cumplir con su función principal de extender las preferencias arancelarias únicamente a favor de las Partes que integran la zona de libre comercio, han ocasionado un sin número

de críticas que las toman como instrumentos que propician el proteccionismo y la exclusión comercial.

Existe un gran número de diferentes normas de origen que constituyen una complicación significativa para el comercio mundial. Por lo que procede a trabajar para que las normas de origen sean más simples, precisas y claras en su especificación, con el propósito de que constituyan de verdad un estímulo que no sólo simplifique las transacciones externas de bienes, sino que también tenga en cuenta que es imprescindible convertirlas en un factor de fomento de dichas operaciones internacionales.

Cualquier mecanismo tendente a minimizar el efecto de las normas de origen se tiene que analizar desde una perspectiva amplia y multidisciplinar, ya que cualquier modificación a la norma de origen, por mínima que sea, puede suponer un impacto en las estructuras productivas.

BIBLIOGRAFÍA

- GATT. (1993). El regionalismo y el sistema mundial de comercio. *Secretaría del GATT*.
- Grynberg, R., & Turner, E. (s.f.). Multilateral and Regional Trade Issues for Developing Countries, Londres. *Commonwealth Secretariat*.
- Krishna, K., & Krueger, A. (1995). Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection. *NBER Working Paper Series* (4983).
- Navarro, V. (1995). *Las reglas de origen para las mercancías y servicios de la CE, EEUU y el GATT*. Madrid: Civitas.
- OMA. (2000). *Seminario sobre Normas de Origen*. Recuperado el Mayo de 2011, de <http://es.ask.com/web?q=seminario+sobre+normas+de+origen&qsrc=1&o=15087&l=dis&dm=all>
- OMC. (2010). *Comité de Normas de Origen*. Recuperado el Mayo de 2011, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/index_c_s.htm
- Palmeter. (1988). Rules of Origin or Rules of Restriction? A Commentary on a new form of protectionism. *Fordham Int'l L.J.*, 11, 1-50.
- Reyna, J. V. (1995). *Passport to North American Trade: Rules of Origin and Customs Procedures Under NAFTA*. Shepard's/ Mc Graw Hill.
- Reza, G. d., & Kowalsky, J. J. (2010). Reglas de Origen y sus principales efectos: Una revisión formal del argumento Standar. *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 41 (160), 68-81.
- Rodriguez, F., & Rodrik, D. (1999). Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross Country Evidence. *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper* (2.143).
- Rosellón, J. (1994). Reglas de Origen de tratados de libre comercio: efectos sobre el uso de factores internos de la producción. *Economía mexicana*, III (1), 61-92.
- SE. (2000). *Ley de Comercio Exterior*. Recuperado el 2011, de www.economia.org