

30 de octubre de 2020

(20-7693)

Página: 1/7

Comité de Normas de Origen

Original: inglés

**COMUNICACIÓN DE LOS PMA AL COMITÉ DE NORMAS DE ORIGEN
CRITERIO *AD VALOREM***

COMUNICACIÓN DEL GRUPO DE PMA

La siguiente comunicación, de fecha 30 de octubre de 2020, se distribuye a petición del Grupo de PMA.

1 INTRODUCCIÓN

1.1. Como se señaló en una comunicación anterior del Grupo de PMA¹, han pasado ya casi cinco años desde la adopción de la Decisión de Nairobi relativa a las normas de origen preferenciales para los PMA. Se han registrado algunos avances en la mejora de la transparencia gracias a la adopción de un modelo de notificación y al cálculo de las tasas de utilización de los regímenes libres de derechos y de contingentes. Sin embargo, no se han realizado progresos paralelos en la aplicación de la parte sustantiva de la Decisión de Nairobi, más precisamente, de los párrafos relativos a las prescripciones en materia de transformación sustancial y certificación. Puesto que ya casi ha pasado el 5º aniversario de la Decisión de Nairobi y nos acercamos a una nueva Conferencia Ministerial de la OMC, posiblemente en 2021, es de suprema importancia conseguir avances concretos. Ha llegado el momento de centrar el debate del Comité de Normas de Origen (CNO) en cómo aplicar eficazmente los aspectos sustantivos de la Decisión de Nairobi relativa a las normas de origen preferenciales para los PMA.

1.2. Como se ha indicado anteriormente, el Grupo de PMA se propone señalar progresivamente a la atención del CNO los aspectos sustantivos de las normas de origen de los países otorgantes de preferencias que deben ser revisados comparándolos con los párrafos pertinentes de la Decisión de Nairobi y las mejores prácticas identificadas. El objetivo último es lograr una mejor utilización de los regímenes libres de derechos y de contingentes y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a saber, el objetivo 17, meta 17.12: *Velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados*

1.3. A fin de centrar el debate, el Grupo de PMA presentará una serie de notas técnicas sobre cada uno de los métodos empleados para definir la transformación sustancial, que son a) el criterio del porcentaje *ad valorem*; b) el cambio de la clasificación arancelaria²; y c) el proceso específico de fabricación o elaboración, así como el procedimiento de acumulación y de certificación.

1.4. Esta nota, sin ser exhaustiva, examina la utilización del porcentaje *ad valorem* por los países otorgantes de preferencias, contrastando las normas existentes con los párrafos pertinentes de la Decisión de Nairobi, y enumerando algunas mejores prácticas y esferas susceptibles de mejora.

¹ Véase G/RO/W/194, de 5 de marzo de 2020.

² El Grupo de PMA ya hizo una exposición sobre el cambio de la clasificación arancelaria (RD/RO/72). La exposición ha sido corroborada por una comunicación de los PMA (véase G/RO/W/184) que identificó varios ejemplos de países otorgantes de preferencias que han utilizado el cambio de la clasificación arancelaria de manera no acorde con la Decisión de Nairobi. Se han celebrado reuniones bilaterales con la UE y con el Japón para debatir cómo se podrían resolver estas incompatibilidades. El Grupo de PMA reanudará las reuniones con estos dos Miembros tan pronto como sea posible e informará de los resultados al CNO.

1.2 Transformación sustancial al aplicar el criterio de porcentaje *ad valorem*: recordando el párrafo 1.1 de la Decisión

1.5. Al aplicar el criterio del porcentaje *ad valorem* para determinar una transformación sustancial, la Decisión de Nairobi establece que los Miembros otorgantes de preferencias:

"Adoptarán un método de cálculo basado en el valor de los materiales no originarios.

No obstante, los Miembros que otorguen las preferencias que apliquen otro método podrán seguir utilizándolo. Se reconoce que los PMA solicitan que esos Miembros consideren la posibilidad de utilizar el valor de los materiales no originarios al revisar sus programas de preferencias.

*Considerarán la posibilidad de **permitir**, mientras los Miembros que otorguen las preferencias elaboran o perfeccionan los distintos arreglos sobre normas de origen que aplican a las importaciones procedentes de los PMA, **la utilización de materiales no originarios que representen hasta el 75% del valor final del producto, o un umbral equivalente** en caso de que se utilice otro método de cálculo, siempre que ese método sea adecuado y que los beneficios del trato preferencial se limiten a los PMA.*

Considerarán la posibilidad de deducir cualquier costo relacionado con el transporte y el aseguramiento de insumos desde otros países hasta los PMA" (sin resalten en el original).

1.6. Por consiguiente, las cuestiones a considerar son tres:

- a) A excepción de Australia, Nueva Zelandia, el Taipei Chino y los Estados Unidos, todos los Miembros otorgantes de preferencias utilizan un método de cálculo basado en el valor de los materiales no originarios. Constituiría un avance positivo que los Estados Unidos y los demás Miembros mencionados *supra* adoptasen un método de cálculo basado en el valor de los materiales no originarios. De hecho, cabe señalar que tanto los Estados Unidos como los demás países otorgantes de preferencias utilizan sistemáticamente un método basado en el valor de los materiales en toda la generación más reciente de ALC.
- b) Con la notable excepción del Canadá, ningún otro Miembro otorgante de preferencias permite actualmente que el porcentaje de materiales no originarios represente hasta un 75% del valor final del producto.
- c) Ningún Miembro otorgante de preferencias permite deducir el costo relacionado con el transporte y el aseguramiento, y/o las disposiciones sobre esta cuestión vital no son claras.

1.7. Además, entre las cuestiones horizontales que es preciso examinar para analizar de manera equilibrada la utilización del criterio del porcentaje *ad valorem* por parte de los países otorgantes de preferencias se incluyen, aunque no exclusivamente: 1) el alcance de la acumulación concedida en el marco de cada acuerdo preferencial; y 2) las prácticas existentes de un país otorgante de preferencias en el marco de otros acuerdos preferenciales.

1.8. De hecho, la magnitud cuantitativa (¿con qué otros países es posible la acumulación?) y cualitativa (plena o diagonal) de la acumulación que los países otorgantes de preferencias permiten en el marco de cada régimen tiene repercusiones en la restricción o la indulgencia de un porcentaje *ad valorem*. Lo mismo puede afirmarse de otras técnicas de redacción, como el cambio de la clasificación arancelaria o el proceso específico de fabricación o elaboración, pero es especialmente patente cuando se aplica el criterio del porcentaje *ad valorem* de manera general, es decir, a todos los productos. También se ha constatado que las normas de origen modernas previstas en los ALC muestran que, por lo general, el criterio del porcentaje se combina con el cambio de la clasificación arancelaria, y rara vez se utiliza como criterio autónomo. Es difícil considerar como una mejor práctica el criterio del porcentaje *ad valorem* autónomo que Estados Unidos mantiene invariable

desde 1974, cuando existen fuertes indicios y constataciones de que este porcentaje *ad valorem* no contribuye a crear comercio (como el Grupo de PMA viene indicando desde 2014³).

1.9. Otro aspecto importante es que algunos Miembros otorgantes de preferencias han adoptado normas de origen más flexibles para los mismos productos en virtud de los ALC que han negociado con otros interlocutores y/o han adoptado prácticas óptimas existentes en el marco de otros ALC sobre la manera de llevar a cabo una transformación sustancial aplicando prescripciones menos estrictas. Estas observaciones revelan que algunos Miembros otorgantes de preferencias dudan a la hora de emprender las reformas necesarias para aplicar normas de origen más flexibles para los PMA y de respetar el espíritu de la Decisión de Nairobi.

1.10. Esta nota aborda los apartados a) y c) *supra*, a saber, el método de cálculo del porcentaje *ad valorem* y la cuestión del seguro y el flete de los materiales no originarios. El apartado b) sobre el nivel de los porcentajes se abordará en una nota separada, dada la importancia de esta cuestión.

1.11. En el cuadro 1 *infra* se resumen las prácticas actuales de los diferentes Miembros otorgantes de preferencias.

Cuadro 1: Resumen de la utilización del porcentaje *ad valorem* por los países otorgantes de preferencias

País	Nivel porcentual	Numerador	Denominador	Utilización del VMNO	Deducción del seguro y el flete	Divergencia respecto de la Decisión de Nairobi
Australia	Valor añadido por adición (50%)	Costo admisible de fabricación	Costo franco fábrica	No	n. a.	25% + CFS
Canadá	VMNO máximo para los PMA 60% (80% si aplican acumulación)	VMNO	Precio franco fábrica	Sí	No	CFS
Chile	Cálculo mediante sustracción de los materiales no originarios (50%)	Precio FOB - VMNO	Precio FOB	Sí	n. a.	25% + CFS
China	Valor mínimo añadido por sustracción 40%	Precio de los productos menos el precio de los materiales originarios del país beneficiario	Precio FOB	Sí	No	15% + CFS
Unión Europea (TMA)	VMNO máximo 70%*	VMNO	Precio franco fábrica	Sí	No/no está claro	5% + CFS
Unión Económica Euroasiática	VMNO máximo 55% ⁴	Valor en aduana**	¿Precio franco fábrica? **	Sí	No	20% + CFS
India	Valor mínimo añadido por sustracción 30%	Precio FOB menos el VMNO	Precio FOB	Sí	No	5% + CFS
Japón	VMNO máximo 40%*	VMNO	Precio FOB	Sí	No está claro	35% + CFS

³ Véase *Accounting Underutilization of Trade Preference Programs: The U.S. Generalized System of Preferences* de Shushanik Hakobyan, Middlebury College, agosto de 2012, y la comunicación previa del Grupo de PMA, "Problemas con que se enfrentan los PMA para cumplir las normas de origen preferenciales en el marco de esquemas de preferencias unilaterales". Documento presentado por Uganda en nombre del Grupo de los PMA (documento G/RO/W/148, de fecha 28 de octubre de 2014).

⁴ Véase la Decisión Nº 60 del Consejo de la Comisión Económica Euroasiática, de fecha 14 de junio de 2018.

País	Nivel porcentual	Numerador	Denominador	Utilización del VMNO	Deducción del seguro y el flete	Divergencia respecto de la Decisión de Nairobi
Nueva Zelandia	Valor añadido por adición (50%)	Costo de los materiales + gastos en otros conceptos de costos de producción o de trabajo en Nueva Zelandia o los PMA	Costo franco fábrica	No	n. a.	25% + CFS
Noruega	VMNO máximo 70%	VMNO	Precio franco fábrica	Sí	No	5% + CFS
Corea del Sur	VMNO máximo 60%	VMNO	Precio FOB	Sí	No	15% + CFS
Suiza	VMNO máximo 70%	VMNO	Precio franco fábrica	Sí	No	5% + CFS
Taipei Chino	Valor añadido por adición (50%)	Proceso de producción	Precio FOB	No	n. a.	25% + CFS
Tailandia	Cálculo mediante sustracción de los materiales no originarios (50%)	Precio FOB - VMNO	Precio FOB	Sí	n. a.	25% + CFS
Estados Unidos (SGP y AGOA)	Mínimo 35%	Costo de los materiales producidos en los países receptores de preferencias más el costo directo de la transformación realizada allí	Valor estimado del artículo en el momento de entrada en los Estados Unidos	No	No	10% + CFS y método de cálculo

Nota: Porcentajes más utilizados; **Traducción del texto jurídico al inglés no disponible; VMNO: Valor de los Materiales No Originarios; CFS: Costo del Flete y el Seguro; n. a.: no se aplica.

1.3 Debate sobre porcentajes *ad valorem* no conformes a las normas de origen y prácticas de los países otorgantes de preferencias

1.12. Los PMA desean señalar a la atención de los Miembros otorgantes de preferencias una serie de cuestiones que no están en conformidad con el espíritu y la letra de la Decisión de Nairobi y que se indican a continuación:

1.3.2 Utilización de un método para calcular el criterio del porcentaje *ad valorem* distinto del método basado en el valor de los materiales

1.13. Como han señalado con anterioridad tanto el Grupo de PMA como publicaciones recientes⁵, existen diferentes métodos para calcular el porcentaje *ad valorem*. Australia, Nueva Zelandia, el Taipei Chino y los Estados Unidos utilizan un método que suele definirse como el cálculo del valor añadido por adición, tal como se muestra a continuación:

⁵ Véase "Convergence on the Calculation Methodology for Drafting Rules of Origin in FTAs Using the *ad valorem Criterion*", Stefano Inama y Pramila Crivelli, *Global Trade and Customs Journal*, Volumen 14, 4ª edición ©, 2019. Véase también "The methodologies of drafting the *ad valorem* percentage criterion. Existing practices in African RECs and way forward in AfCFTA", nota redactada por la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) para preparar la 7ª reunión del Grupo de Trabajo Técnico sobre Normas de Origen de la AfCFTA, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/aldc2018_AfCFTA_TWGRoO7_tn_advalorem_en.pdf.

a) Cálculo del valor añadido por adición

$$\frac{\text{Direct cost of processing + value of originating material}}{\text{Appraised value (ex - factory price)}} = \dots \%$$

1.14. El párrafo 1.1 de la Decisión de Nairobi solicita la adopción de un método de cálculo del porcentaje *ad valorem* basado en el valor de los materiales no originarios, que podrá expresarse de la siguiente manera:

b) Cálculo del valor de los materiales

i. Valor añadido por sustracción de los materiales no originarios:

$$\frac{\text{Ex Works value} - \text{VNOM}}{\text{Ex Works value}} = \dots \text{ por ciento}$$

ii. Valor máximo de los materiales no originarios:

$$\frac{\text{VNOM}}{\text{Ex Works Value}} = \dots \text{ por ciento}$$

Donde

VMNO: Valor de los materiales no originarios;
(En algunos casos, el valor franco fábrica se sustituye por el valor franco a bordo)

1.15. Se ha reconocido en diversos casos⁶ que el método de cálculo basado en el "cálculo de valor añadido por adición" no representa la mejor práctica. En la actualidad, la gran mayoría de los ALC utilizan un método basado en el valor de los materiales.

1.16. De hecho, es complicado definir los gastos directos de elaboración porque existen distintos gastos directos de elaboración en la fabricación de un producto acabado que podrían considerarse como valor añadido, como se detalla a continuación:

- a) elementos incluidos en los gastos directos de las operaciones de elaboración, como la mano de obra, los colorantes, los moldes, la investigación, la inspección; y
- b) elementos no incluidos en los gastos directos de las operaciones de elaboración, como los beneficios o los gastos generales.

1.17. Una simple búsqueda en la página web de las resoluciones aduaneras de los Estados Unidos (<https://rulings.cbp.gov/home>) revela que existen aproximadamente entre 375 y 800 registros de resoluciones sobre la definición de los costos directos de elaboración. Esto prueba de forma bastante convincente las complejidades que conlleva la definición e interpretación de los gastos de elaboración. Las desventajas del cálculo del valor añadido por adición pueden resumirse como sigue:

- El desglose de los costos a nivel de unidad de producción requiere operaciones contables y puede haber cierto margen de discreción al estimar los costos unitarios.
- Las fluctuaciones monetarias pueden afectar a los resultados del cálculo.
- Los bajos costos de la mano de obra en los PMA pueden dar lugar a un bajo valor añadido local (convirtiéndolo en una desventaja cuando debería ser un factor de competitividad para los productores de los PMA).
- El requisito de tener un cierto contenido de valor añadido puede requerir el aporte de pruebas adicionales sobre los costos de fabricación (estas pueden incluir especificaciones de los productos, facturas de los materiales, hojas de los costos de los productos, registros de los pagos, listas de los gastos generales, recibos de la compra

⁶ *Ibidem*, nota 5.

de materias primas, pruebas de la mano de obra y evidencia de los gastos generales de fabricación).

- Los registros de producción deben establecer el valor de los materiales utilizados en el artículo originario lote por lote y envío por envío.
- Los documentos y archivos justificativos del carácter originario de los productos deben ser verificables a través de enlaces a los libros de inventario y los registros de contabilidad, tales como los informes mensuales de producción y los registros de las cuentas por pagar, con inclusión de las actas resumidas.

1.3.3 Ajustes del valor de los materiales no originarios para permitir la deducción de los costos del seguro y el flete

1.18. En un método de cálculo que utiliza el valor de los materiales no originarios como numerador, como se muestra en b) *supra*, el cálculo del valor de estos materiales no originarios influye en el resultado del cálculo del porcentaje. Esto es especialmente notorio cuando se considera que, para los PMA insulares o sin litoral, el costo del seguro y el flete de los insumos puede llegar a equivaler a un tercio del valor del envío, si no más. El costo del seguro y el flete de materiales no originarios es un factor exógeno que depende de la ubicación geográfica y guarda poca relación con la transformación sustancial.

1.19. El método de deducción sugerido por los PMA se basa en ajustar el valor de los materiales no originarios para permitir la deducción de los costos del seguro y el flete del valor en aduana de los materiales no originarios. La deducción del costo del seguro y el flete del valor de los materiales no originarios garantiza un cálculo más justo y puede facilitar considerablemente el cumplimiento de las normas de origen para los PMA insulares (11) y sin litoral (16).

1.20. Puede citarse el siguiente ejemplo⁷: Un fabricante de Lilongwe (Malawi) fabrica estructuras de acero utilizando tubos de acero importados. La norma de origen aplicable admite un 70% de materiales no originarios. El fabricante compra los tubos de acero procedentes de China para fabricar las estructuras de acero por USD 10.000. Tras cortar, soldar, galvanizar y revestir los tubos de acero y convertirlos en estructuras de acero, el fabricante vende las estructuras a un importador sudafricano a un precio franco fábrica de USD 16.000. Utiliza el siguiente cálculo del valor añadido:

$$\frac{10.000}{16.000} = 0,625 = 62,5 \text{ por ciento} < 70\%$$

Las estructuras, por lo tanto, son originarias.

1.21. Sin embargo, si el valor de los materiales no originarios se calcula en base al CIF, al costo de la compra del contenedor de tubos de acero deberá añadirse el costo del seguro y el flete desde China hasta Lilongwe, de una media de USD 1.250 por el flete marítimo y USD 3.600 por el transporte interior.⁸ Por consiguiente, el cálculo será el siguiente:

$$10.000 + 3.600 + 1.250 = 14.850 \text{ USD}$$

$$\frac{14.850}{16.000} = 0,928 = 92,8 \text{ por ciento} > 70\%$$

1.22. En este caso, las estructuras superan con creces el umbral del 70%.

⁷ Ejemplo extraído de "The methodologies of drafting the ad valorem percentage criterion. Existing practices in African RECs and way forward in AfCFTA", nota redactada por la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) para preparar la 7ª reunión del Grupo de Trabajo Técnico sobre Normas de Origen de la AfCFTA, disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/aldc2018_AfCFTA_TWGRo07_tn_advalorem_en.pdf.

⁸ Estimaciones de la UNCTAD basadas en visitas sobre el terreno.

Cuadro 1: Ejemplos de la relevancia del flete y el seguro

	Sin flete ni seguro	Con flete y seguro
a) Materiales extranjeros	10.000	10.000
b) Flete marítimo	1.250	1.250
c) Flete interior	3.600	3.600
d) Precio franco fábrica	16.000	16.000
e) Cálculo del valor añadido	$\frac{a}{d} = \frac{10000}{16000} \times 100\%$ $= 62,5\% < 70\%$	$\frac{a+b+c}{d} = \frac{10000+3600+1250}{16000} \times 100\%$ $= 92,8\% > 70\%$
¿Cumple la norma?	SÍ	NO

1.23. Como se puede observar en este ejemplo, el costo desorbitado del seguro y el flete echa por tierra cualquier esfuerzo por cumplir el requisito del porcentaje *ad valorem*.

1.4 Expectativas iniciales de los PMA relativas a la aplicación de la Decisión de Nairobi sobre el porcentaje *ad valorem*

1.24. En consecuencia, los PMA esperan que los Miembros otorgantes de preferencias apliquen las mejores prácticas siguientes:

- Siempre que se utilice, el método de cálculo será el método del valor de los materiales, y deberá basarse en el valor de los materiales no originarios del precio franco fábrica o (franco a bordo).⁹
- Se pide a Australia, Nueva Zelandia, el Taipei Chino y los Estados Unidos que introduzcan las reformas pertinentes en sus normas de origen para observar esta mejor práctica.
- Todos los países otorgantes de preferencias que utilicen este método de cálculo deberán permitir la deducción del costo del seguro y el flete del valor de los materiales no originarios.

⁹ Se señala que, en algunos sectores, es posible que se utilicen otros métodos, como el cambio de la clasificación arancelaria o el proceso específico de fabricación o elaboración, ya que las prácticas recientes en los ALC demuestran que reflejan mejor las etapas de transformación de las cadenas de valor mundiales.