

ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

Licda. Jacqueline C. Hernández de López
Analista Jurídico del TAIIA

INTRODUCCIÓN

Las Aduanas del mundo, para determinar los derechos e impuestos a la importación por las mercancías que se pretendan introducir al territorio, así como para la aplicación de las demás medidas previstas en el marco de los intercambios de mercancías, al amparo del Derecho Aduanero Comunitario, se basan en tres elementos: Arancel de Aduanas (clasificación arancelaria), valor en aduanas y origen de las mercancías.

Respecto al origen de las mercancías, este se considera como un fenómeno del comercio internacional, que surge con motivo de los procesos de integración y globalización de las economías.

Berr y Tremeau, consideran que el origen de las mercancías “es el vínculo geográfico que une ésta a un país determinado donde se considera producida” (Le Droit Dovanier editado en París, 1988, pág. 124); por su parte para Jorge Luis Tosi significa “el país o lugar geográfico donde dicha mercadería ha tenido nacimiento o ha sufrido un transformación tal que podemos denominarla sustancial, es decir que ha cambiado su naturaleza o estructura, de manera que se distinguirá esencialmente de su primitivo estado o naturaleza”. (Mercadería. Origen y Certificación, Jorge Luis Tosi, Editorial Universidad S.R.L., Buenos Aires, 2000, pág. 27); no debe confundirse el origen con la procedencia, ya que ésta última hace referencia al lugar de expedición.

La importancia de conocer el país de origen de las mercancías radica en la aplicación de tarifas preferenciales para los bienes importados de los países miembros de un área (unión aduanera) o al amparo de un tratado de libre comercio; es decir que el objetivo de determinar el origen de las mercancías es de índole fiscal, ya que en función de cuál sea el país de origen, las mercancías estarán afectas al pago de derechos a la importación, o a gravámenes reducidos, incrementados o libre de derechos.

REGLAS DE ORIGEN

Para poder diferenciar los bienes importados que pueden gozar de trato arancelario preferencial o no, se han establecido las llamadas “Reglas de origen o Normas de origen”, las cuales en su acepción básica constituyen un conjunto de disposiciones específicas que determinan donde se ha producido un bien, también podemos definir las como una compleja gama de criterios y principios que proveen una base legal para determinar la nacionalidad de los productos.

En el tema de las reglas de origen, los instrumentos legales a nivel internacional que presentan relevancia son:

❖ CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS REGÍMENES ADUANEROS (1973)

Conocido como Convenio de Kyoto, elaborado bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) ahora Organización Mundial de Aduanas (OMA), cuyas negociaciones concluyeron el dieciocho de mayo de mil novecientos setenta y tres, y el cual entró en vigencia el veinticinco de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro.

Dicho Convenio se encontraba conformado de un cuerpo y 31 anexos.

En el anexo D del mismo, se establecían las definiciones de normas de origen más generales y se evaluaban sus ventajas e inconvenientes, dicho anexo se subdividía en tres capítulos denominados:

Anexo D.1 sobre las Reglas de Origen

Anexo D.2 sobre las Pruebas Documentales de Origen

Anexo D.3 sobre el Control de las Pruebas Documentales de Origen

Cada parte del anexo se conformaba de directrices, normas o criterios, comentarios y prácticas recomendadas.

Las normas establecen las obligaciones y derechos de las partes contratantes del anexo; al final de cada norma aparece una nota o comentario aclarando algún término o explicando el porque de su contenido.

Las prácticas recomendadas son como su nombre lo indica, ciertas actividades o conductas que las autoridades correspondientes de cada parte contratante deben seguir para facilitar la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

En el anexo D.1 en el apartado de las Definiciones, se establece que “el término de reglas de origen “significa las disposiciones específicas aplicadas por un país para determinar el origen, desarrolladas por principios establecidos por la legislación nacional o acuerdos internacionales (criterios de origen)”. Por otra parte comprende los criterios que confieren origen y los principios a que deben apegarse las reglas de origen, así como los casos especiales de calificación entre otros.

El anexo D.2 (que entró en vigor el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete), establece la importancia de determinar el origen de las mercancías para aplicar el arancel correspondiente. Entre otros aspectos importantes, señala que el certificado de origen y demás documentos probatorios —que pueden consistir en una simple declaración basada en una factura comercial o en cualquier otro documento de semejante proporcionada por el fabricante, productor o exportador— tienen como objeto facilitar el control sobre el origen de los productos, la aplicación de y forma de los diversos tipos de documentos probatorios de origen y las autoridades u organismos habilitados para otorgar certificados de origen y las sanciones.

El anexo D.3 (entró en vigencia el veintiséis de noviembre de mil novecientos ochenta y dos) dispone diversos estándares, criterios y prácticas recomendadas para el control de las pruebas documentales de origen.

❖ CONVENIO DE KYOTO REVISADO

Las nuevas demandas del comercio internacional y la necesidad de suplir ciertas deficiencias que presentaba el Convenio antes mencionado, motivó que en el año de mil novecientos noventa y cinco se efectuara una revisión global del referido instrumento, por parte del Comité Técnico Permanente (CTP). Siendo en virtud de dicha revisión que recibe el nombre de Convenio de Kyoto revisado.

Este Convenio se encuentra conformado por tres partes:

1. Un cuerpo: que consta de un preámbulo y 20 artículos que regulan aspectos relacionados con el ámbito, estructura y gestión del convenio.
2. Un anexo general, que consta de diez capítulos con disposiciones válidas para cualquier régimen o procedimiento aduanero.
3. Diez anexos específicos. Siendo el anexo K, el que contempla las Reglas de Origen.

Es oportuno señalar que lo relativo a las Reglas de Origen, no fue objeto de modificación, lo único que cambia es el orden, que de contemplarse en el anexo D pasa a ser el anexo K.

El Convenio de Kyoto se considera el primer instrumento legal que estableció una regulación internacional de las reglas de origen, ya que analiza las reglas como un procedimiento aduanero, establece definiciones y señala los criterios que confieren origen y así como los métodos para determinar el origen, entre otros aspectos.

❖ ACUERDO SOBRE NORMAS DE ORIGEN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC).

El Acuerdo sobre Normas de Origen, forma parte de los doce Acuerdos Multilaterales sobre comercio de mercancías, los cuales representan el fruto de las negociaciones celebradas entre sus miembros (146 países).

El objetivo de este Acuerdo, consiste en:

- Armonizar y clarificar en el largo plazo las normas de origen no preferenciales
- Facilitar el comercio internacional, y velar porque tales normas no generan por sí mismas, obstáculos innecesarios al comercio
- Asegurarse que su elaboración y aplicación sea imparcial, previsible, transparente y coherente.

Es decir, que dicho Acuerdo tiene como objetivo el establecimiento de normas de origen comunes (armonizadas) entre todos los miembros de la OMC.

El Acuerdo sobre Normas de Origen, se conforma de:

- a. Preámbulo.
- b. Parte I.

Que comprende definiciones y ámbito de aplicación.

c. Parte II

Contemplan las disciplinas que han de regir la aplicación de las normas de origen.

d. Parte III

Referente a disposiciones de procedimiento en materia de notificación, examen, consultas y consultas de diferencias.

e. Parte IV

Armonización de normas de origen.

f. Anexos

Anexo I. Comité Técnico de normas de origen.

Anexo II. Declaración común de las normas de origen preferenciales.

Para el Acuerdo de la OMC, las normas de origen se definen como "las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT".

La temática de las reglas de origen, es abordada desde la perspectiva del Acuerdo de la OMC, tomando en cuenta las reglas de origen preferenciales y no preferenciales, en razón de que los miembros que la conforman, en sus relaciones comerciales internacionales aplican ambas.

Este Acuerdo contrariamente al Convenio de Kyoto, estudia las reglas de forma más independiente y específica, sin vincularlas a procedimientos aduaneros, sino con los efectos que tiene su aplicación en las relaciones comerciales multilaterales.

De todo lo antes expuesto, podemos afirmar que las Reglas de Origen son normativas técnicas del comercio internacional que se aplican con la finalidad de distinguir cuando una mercancía es:

a) originaria de un país (reglas de origen propiamente dichas) y,

b) producida en un territorio determinado (reglas de marcado de origen; con el fin de otorgarle trato arancelario preferencial.

En un sentido práctico, se puede decir que las Reglas de origen son los requisitos mínimos de producción, fabricación, elaboración o transformación que debe tener una mercancía para que sea considerada como originaria de un país.

Para algunos especialistas, las reglas de origen son "barreras no arancelarias", que se considera así a los "instrumentos que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro. Pueden ser de dos tipos: a) cuantitativas, consistentes fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación,

exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos, y b) cualitativas, cuyas aplicaciones principales son normas sanitarias fitosanitarias, normas técnicas, normas sobre envasado, embalaje y etiquetado y normas de calidad" (Witker, Jorge y Hernández, Laura, Régimen jurídico del comercio exterior de México, 2ª. ed.. México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 320), y las consideran como tales, con base en la a la práctica común utilizada en los últimos años de impulsarlas para proteger la industria nacional, adquiriendo con ello importancia en la economía como un instrumento de política comercial, entendida esta como el conjunto de medidas gubernamentales que regulan el comercio internacional.

De todo lo expuesto, se puede afirmar que el objetivo primordial de las reglas de origen, es evitar que terceros países capturen preferencias arancelarias que no han negociado con anterioridad, mediante la práctica fraudulenta denominada "triangulación de origen" o defección de comercio, el cual consiste en el aprovechamiento desleal por parte de un tercer país de ventajas concebidas en el marco de acuerdos comerciales que no ha negociado.

CLASIFICACIÓN DE LAS REGLAS DE ORIGEN

Las reglas de origen se dividen en dos tipos:

PREFERENCIALES: Las que se aplican a las mercancías exportadas a países con sistemas de preferencias arancelarias, siempre que cumplan con los requisitos mínimos estipulados en las respectivas reglas de origen. En un régimen preferencial, se aplican en el contexto de relaciones comerciales entre dos o más Estados, el trato preferencial puede basarse en acuerdos de libre comercio o de otro tipo que atribuyan un trato preferencial, o bien que puedan tener carácter preferencial.

Al respecto, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, proporciona una definición de reglas de origen preferenciales, en su Anexo II de la Declaración común acerca de las normas de origen preferenciales, al señalar su número 1, lo siguiente: "se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general establecidos por un miembro para determinar el país de origen de los productos, siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducente al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo 1º. del GATT de 1994.

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

Las reglas de origen no preferenciales son aquellas cuya aplicación recae sobre mercancías que se internan en un mercado en condiciones no preferenciales.

Es oportuno señalar que el Convenio de Kyoto no distingue entre reglas de origen preferenciales y no preferenciales.

CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

Los criterios que confieren origen son importantes para determinar la nacionalidad de un producto, la aplicación de éstos permiten a los países de un tratado o acuerdo gozar de preferencias arancelarias.

Los criterios que confieren origen son:

- Mercancías obtenidas íntegramente en un solo Estado

Denominado también “mercancías totalmente producidas”, parte del supuesto de materias primas obtenidas dentro del territorio aduanero del país exportador, mar territorial, zona económica exclusiva y en alta mar en barcos de bandera nacional o bandera de conveniencia de los Estados Parte, en los que no cabe ninguna duda sobre el origen de las mercancías descartándose la participación de mercadería con origen en un tercer territorio aduanero.

Este es el criterio más sencillo y se encuentra regulado en el Anexo Específico K del Convenio de Kyoto, Capítulo 1, artículo 2.

- Criterio de Transformación Sustancial

Cuando un proceso de manufactura transforma el producto inicial en uno nuevo y diferente artículo, con un nombre distinto, carácter o uso.

Al respecto el ya señalado Convenio, en el Anexo Específico K, capítulo 1 señala en el artículo número 3, que cuando dos o más países han intervenido en la producción de una mercancía, el origen de la mercancía debe determinarse conforme al criterio de transformación sustancial.

Este criterio se aplica a través de cuatro métodos, los cuales son:

1. Cambio de clasificación arancelaria

Cuando la clasificación en el Sistema Armonizado del producto final obtenido por un proceso de transformación realizado en el país exportador, corresponde a una partida diferente a la del producto original. Este cambio de la partida arancelaria en la mercadería resultante de la transformación debe tomarse en relación con las posiciones arancelarias de cada uno de los insumos con las que ha sido compuesta la misma.

2. Lista de transformaciones específicas

Consiste en identificar y determinar las transformaciones u operaciones específicas por las cuales un producto adquiere las características particulares que le permiten distinguirse del resto; es decir aquellas que le atribuyen el origen a una determinada mercancía.

Estas listas son las que van indicar en que consiste la transformación sustancial que justifique el cambio de partida.

3. Porcentaje ad-valorem

El presente método se refiere al otorgamiento de origen con motivo de un valor agregado que determina la transformación, sobre la mercancía extranjera que constituye los insumos del producto definitivo.

Este valor agregado se fija calculando el valor primario de la mercadería que constituye el insumo, y según el porcentual de que se trate, sobre el valor total de la mercadería producida.

Este criterio se justifica respecto de la importancia que pueda tener el proceso de transformación sobre el valor total del producto resultante. Es decir, que cuando el valor de los insumos no sobrepase el 50% del valor total se podrá considerar que a partir de allí la mercadería tendrá origen en el territorio donde se haya efectuado la transformación. Siempre que el porcentaje de esa transformación no sobrepase lo previsto en la normativa de que se trate, el producto elaborado continuará teniendo el mismo origen de los insumos que lo componen.

4. Valor de contenido regional

Este es una evolución del criterio denominado porcentaje ad-valorem, el cual no se encuentra previsto en la Convención de Kyoto. Sin embargo, debido a la globalización, se volvió necesario determinar no sólo el origen nacional, sino también el regional como resultado de la conformación de bloques económicos en virtud de acuerdos comerciales.

Según este, todo valor añadido a una mercancía a través de sus transformaciones puede determinar su origen; es decir que se toma en cuenta el valor de los componentes utilizados en la producción del bien, así como el valor que incorporen las distintas operaciones efectuadas.

Para la determinación de éste, se utilizan dos métodos:

1. Método de valor de transacción

Conforme a este método, se debe calcular 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 ajustes por empaques y otros rubros, y el cual está basado en el GATT.

2. Método de costo neto

Conforme a éste, se calcula el valor de los materiales no originarios como un porcentaje del costo neto del bien. Dicho costo representa los costos incurridos por el productor menos los costos tales como gastos de promoción de ventas, regalías, costos de embarque, empaque, entre otros. El porcentaje del contenido requerido para el método del costo neto es más bajo en relación al método señalado en el párrafo precedente, debido a la exclusión de ciertos costos en el cálculo del costo neto.

➤ Transformación o elaboración suficiente

Este se aplica a través del cambio de posición arancelaria, e implica la determinación de la suficiencia de la transformación, más no de la sustanciabilidad; dicho criterio ha sido implementado en la Unión Europea.

Existen otras formas para la determinación del origen, como son las que se mencionan a continuación:

Ensamblaje

Se define como la acción de combinar diferentes materiales, piezas o partes con la intención de crear una nueva mercancía. Dicho criterio se aplica, siempre que el ensamblaje produzca una transformación sustancial que origine un producto distinto al de sus componentes.

Reglas de Transporte Directo

Implica que la mercancía debe ser trasladada del país exportador al importador en forma directa; lo que se pretende con ésta es que no se rompa el vínculo con el Estado de origen. En el Convenio de Kyoto se recomienda eliminar este criterio, atendiendo a razones geográficas.

- Acumulación

En este se permite considerar los materiales utilizados en la producción del artículo como si tuvieran un determinado origen al momento de establecer el origen del producto final.

Principio de Minimis

Según este, un producto puede conservar su origen aunque se le incorporen productos de origen distinto o no originarios, con la condición de que el valor de tales productos no exceda un porcentaje determinado sobre el valor total de la mercancía final.

El porcentaje dependerá del grado de desarrollo de los países contratantes, así tenemos que en los países subdesarrollados el de minimis será menor, por el contrario en los países desarrollados será mayor, ya que éstos últimos buscan fomentar la industria nacional.

PRUEBA DOCUMENTAL DE ORIGEN

En todo acuerdo de libre comercio, es requisito la presentación o posesión de un documento que compruebe el origen de las mercancías que están siendo o han sido importadas al amparo de un beneficio de tipo arancelario

En virtud de lo anterior, el Convenio de Kyoto (Revisado), en el Anexo Específico K, Capítulo 2, comprende lo relativo a la prueba documental de origen de las mercancías.

Los documentos que pueden servir como prueba para comprobar el origen son los siguientes:

- Declaración de origen

Conforme al Convenio de Kyoto se define como “una declaración apropiada relativa al origen de las mercancías, establecida en la factura comercial u otros documentos relativo a ellas, por el fabricante, productor, exportador o por otra persona competente, con motivo de su exportación.”

- Declaración certificada de origen

Se refiere a “una declaración de origen certificada por una autoridad u organismo facultado para ello”, conforme a lo establecido en el referido Convenio.

- Certificados de origen

A la luz del Convenio de Kyoto, el certificado de origen se define como “un formulario específico que permite identificar las mercancías y en el cual la autoridad u organismo facultado para concederlo certifica expresamente que las mercancías a que se refiere el certificado son originarias de un determinado país.”

Para Jorge Luis Tosi, es “aquel documento del comercio internacional que va acreditar el nacimiento de la mercadería amparada por el mismo, emitido por las instituciones que designe el gobierno del Estado al que correspondiera dicho origen.” (op. cit., pág. 135).

Por otra parte, para Jorge Witker se define como “un formulario específico sobre el origen de una mercancía expedido por la autoridad correspondiente a petición del exportador, importador o de cualquier persona con motivos justificados.” (op. cit, pág. 18)

El certificado de origen tiene como objetivo indicar que la mercancía en el consignada es originaria del país que la expide, con el fin de gozar de una preferencia arancelaria.

Asimismo, en cada Tratado se establece el plazo de vigencia de la prueba documental de origen, así como la obligación que tiene el exportador y/o importador de la conservar los documentos que demuestren el origen de las mercancías

SISTEMAS DE CERTIFICACION DE ORIGEN DE LAS MERCANCIAS

En cada Tratado o Acuerdo Comercial, en virtud de las negociaciones que se lleven a cabo entre sus autoridades, se establece la autoridad o persona competente para emitir el certificado de origen.

Existen dos esquemas de certificación de origen:

- Sistema de Certificación de Origen Controlada.

Dentro de este esquema el exportador elabora el certificado de origen, pero existe una Autoridad Pública o Privada que se encarga de avalar el contenido del certificado.

Este sistema, es utilizado actualmente en la Comunidad Andina, MERCOSUR; asimismo en algunos países de la Unión Europea se exige que el certificado de origen sea emitido por entidades habilitadas como certificadoras.

El problema de este sistema es que debe contarse con los recursos necesarios para que se haga eficientemente el control del documento.

- Sistema de Autocertificación del Origen.

En este sistema el exportador llena el certificado de origen y lo firma, procediendo de inmediato a remitirlo directamente a su cliente en el país de importación, sin necesidad de obtener autorización o aval de autoridad alguna en el país de exportación.

Este mecanismo ha tomado auge en el comercio internacional fundamentalmente por que los acuerdos de libre comercio se basan en el Principio de Buena Fe, en ese sentido las transacciones comerciales se supone se realizan transparentemente. El sistema de autocertificación es el más utilizado actualmente.

PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN

En los países donde se utiliza el sistema de autocertificación del origen, y donde si bien es cierto al certificado de origen, se le atribuyen funciones probatorias, éste no comprueba totalmente el origen; por lo que, con el fin de evitar conductas fraudulentas que pretendan atribuir a un producto el origen de un país con el fin de gozar de preferencias arancelarias derivadas de un acuerdo comercial, se hace necesario un control por parte de las Autoridades competentes en cada país, a través del denominado "procedimiento de verificación de origen", el cual puede ser iniciado a petición de un exportador, importador o de cualquier persona con motivos justificados.

Cabe señalar que en cada Tratado o Acuerdo comercial se debe designar de manera expresa la Autoridad encargada de las relaciones comerciales en materia de origen, así como de la realización de verificaciones de origen.

Para la comprobación del origen, la Autoridad competente cuenta con dos mecanismos de verificación:

- Cuestionarios escritos

Mediante este mecanismo se pretende obtener información general de la persona natural o jurídica investigada, así como datos específicos relativos al origen de los bienes que fueron declarados como originarios (datos sobre el proceso productivo, adquisición de materias primas, entre otras).

- Visitas de Verificación

Por medio de esta se faculta a la Autoridad competente de cada Parte a realizar visitas a los exportadores o productores de la otra Parte.

Para la realización de ésta, la Autoridad competente del país importador deberá notificar a la autoridad competente del país exportador, así como al exportador o productor de la mercancía (el mecanismo para ejecutar la notificación se establece en cada Tratado). La Autoridad del país exportador o el exportador de manera directa, (según se estipule en el Tratado) deberá otorgar consentimiento expreso para la ejecución de la visita.

En caso de que no se otorgue el consentimiento para efectuar la visita, el país importador podrá negar el trato arancelario preferencial a los bienes sujetos a verificación, por medio de una resolución de la Autoridad respectiva.

Es oportuno señalar que se le niega el trato arancelario, pero no se declara como no originaria la mercancía.

En caso que el resultado del procedimiento de verificación de origen le resulte adverso tanto al importador como al exportador, se establece en cada cuerpo normativo el acceso a los medios de impugnación ante las autoridades respectivas, para alegar lo que a su derecho convenga.

Es oportuno señalar que tanto el procedimiento de origen, la confidencialidad de la información, los recursos así como las posibles sanciones a imponer, deberán regularse en la normativa correspondiente.

CONCLUSIÓN

Con el presente estudio se ha abordado de forma genérica la temática del origen de las mercancías, llegándose a la conclusión siguiente:

Que para determinar si una mercancía que ha sido declarada como originaria de un territorio determinado, efectivamente cumple los requisitos para calificar como tal, deben las Autoridades competentes hacer uso de las herramientas y procedimientos que franquean los instrumentos legales que regulan dicha materia. Por su parte, los importadores y exportadores han de conservar el Certificado de Origen y/o documentos idóneos que demuestren el origen de las mismas, así como colaborar con las Autoridades en los procedimientos de verificación de origen.

Lo anterior, en razón de que la declaratoria de mercancías originarias o la denegatoria de ésta, incide tributariamente en el ingreso de las mismas en un territorio determinado, así como en la economía de los exportadores/importadores.