

Las reglas de origen en el comercio internacional. Enfoque general

Juan Luis Zúñiga H.

Introducción

Ha inicios de siglo no había necesidad de hablar de la técnica del origen de las mercancías, ya que los países estaban poco integrados y sus preocupaciones estaban orientadas hacia el consumo y la producción interna. No obstante ello, con el pasar de los años, los países han comenzado a abrir sus fronteras y la apertura comercial ha calado profundo en sus políticas económicas y comerciales. Al darse ese fenómeno ha sido necesario crear reglas a efecto de regular los crecientes flujos comerciales. Ese cambio sustancial en las políticas comerciales en la mayoría de países del orbe ha ocasionado el surgimiento de la temática de las reglas de origen en el comercio internacional, y es por ello que estamos aquí el día de hoy para compartir con todos Ustedes algunas consideraciones sobre este tema.

Consideraciones básicas acerca del origen de las mercancías:

A nivel internacional existen dos tipos de normas de origen: las normas de origen del tipo no preferenciales y las normas 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 normas 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. El objetivo fundamental de este tipo de normativa es evitar que terceros países capturen preferencias arancelarias que no han negociado mediante la práctica fraudulenta denominada triangulación de origen o “defección de comercio” (fenómeno que consiste en el aprovechamiento desleal por parte de un país de ventajas concedidas en el marco de acuerdos comerciales que no negoció). Este tipo de reglas resultan estrictamente necesarias, pues en la actualidad las mercancías son fabricadas normalmente a partir de insumos importados de uno o varios países diferentes. Otrora las empresas se encontraban integradas verticalmente, llegando en muchos casos a producir la materia prima, los bienes o materiales intermedios y el producto final. En la actualidad, por el contrario la tendencia es a internacionalizar la producción siendo las mercancías cada vez más multinacionales. Es por ello, que la regla de origen nos permitirá conocer en que casos es aceptable la utilización de insumos de terceros y en que casos su uso resulta contrario a la normativa de origen.

En la producción de una mercancía se pueden dar normalmente tres situaciones: la primera sucede cuando la mercancía es producida a partir de insumos totalmente originarios del país o de la región de la que se trate; en segundo lugar se encuentran las mercancías que se elaboran totalmente a partir de insumos o materias primas importadas ya que no existe abastecimiento de ningún tipo de materias primas en el país o la región; por último podemos localizar las mercancías producidas a partir de insumos nacionales o regionales e insumos importados. En este último caso las empresas tienen posibilidad de acceder al mercado internacional o adquirir la materia prima en el mercado

local. Es evidente que la globalización de las economías y de los mercados agrega variables que complican la determinación del origen de una mercancía.

En síntesis, es posible afirmar que las normas de origen del tipo no preferencial pretenden coadyuvar en la aplicación de instrumentos de política comercial, mientras que las normas de origen de corte preferencial buscan determinar el país de origen de un bien para que las autoridades aduaneras permitan su importación al amparo de determinada preferencia arancelaria (arancel aduanero de importación nulo o disminuido, pues el bien se encuentra en éste último caso, en un proceso de desgravación cuya tendencia es 0).

Las condiciones para que un producto sea considerado como originario de un país son las siguientes: en primer lugar el producto final es el resultado de uno o varios procesos de producción en un país o una región determinada; en segundo lugar las materias primas importadas desde fuera del país o de terceros países, cuando se trate de una región, deben sufrir un proceso de transformación. Sobre este particular hay toda una discusión a nivel internacional. Los países normalmente utilizan este principio como base para la negociación de las normas de origen. No obstante ello, para algunos esa transformación implica necesariamente la existencia de un procesamiento muy importante de transformación de la materia prima, mientras que para otros ese proceso podría ser menor. Para clarificar más este punto es posible mencionar la discusión que se está dando en el seno de la Organización Mundial del Comercio para definir la regla de origen no preferencial para el café. En este sentido algunos países desarrollados propugnan para que el proceso de torrefacción del café confiera origen, mientras que otros países, sobretodo los productores abogan por una regla de origen que establezca que el origen lo que confiere el país de cultivo del café. En tercer lugar el producto debe ser exportado de manera directa sin ser objeto de procesos ulteriores, así como cumplir con las reglas de origen establecidas entre los países.

Existen tres elementos que caracterizan de una manera uniforme las reglas de origen a nivel internacional: 1- los criterios para la determinación del origen, 2- las condiciones de expedición o de embarque y 3- los requisitos documentales que permitan comprobar a las autoridades aduaneras los elementos 1) y 2) anteriormente citados.

Criterios para la determinación del origen de las mercancías:

- **Procesos mínimos que no confieren origen:** sin ser realmente un criterio de origen propiamente dicho, siempre se encuentra en las legislaciones de origen a nivel internacional. Su fundamento se relaciona con un criterio negativo de origen, pues indica que no serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos mínimos desde un punto de vista comercial, que en la realidad no agregan suficiente valor regional o nacional a la mercancía. Algunos procesos mínimos que es posible citar son: las operaciones de conservación (por ejemplo mediante la adición de agua salada o agua sulfurosa), el simple ensamblaje, el marcado, la formación de surtidos, la matanza de animales, la dilución en agua, el embalaje o reempaque para el menudeo, la formación de surtidos, etc. La lista de procesos mínimos varía entre un Acuerdo y otro, por lo que es importante no generalizar.

Si alguna empresa practica algunos de estos procesos y posteriormente declara como originarios los productos resultantes habría un incumplimiento de las reglas de origen y en consecuencia tal declaración sería ilegal.

- **Bienes o mercancías totalmente producidas en el territorio de las partes:** son considerados en esta categoría todos aquellos bienes que han sido en su totalidad extraídos (ejemplo: minerales), cultivados y cosechados (ejemplo: vegetales), nacidos y criados (ejemplo: animales), cazados o pescados, o aquellos bienes fabricados a partir de los anteriores. En este criterio se parte de la premisa de que el ciento por ciento de los insumos o materias primas son originarias de los países que conforman el área de libre comercio de que se trate. Todos estos bienes son tutelares de derecho a la preferencia arancelaria negociada. Normalmente la letra que los identifica en la documentación de origen es la A.
- **Bienes en cuya fabricación se han utilizado materias primas o insumos no originarios:** para este tipo de bienes es necesario probar a través de la aplicación de determinada regla de origen, que los insumos no originarios han sufrido una transformación substancial que ha motivado un cambio en las características físicas y químicas del material que fue modificado, dando en consecuencia nacimiento a un nuevo bien. Por ejemplo, la resina no originaria al ser sometida a un proceso de producción da como resultado el surgimiento de un juguete de plástico. Evidentemente, el juguete constituye un nuevo artículo con características muy disímiles de la materia prima que le sucedió. Para determinar el origen de este tipo de bienes se utilizan algunas técnicas de origen específicas:

- **Cambio en clasificación arancelaria:** es aquel método que consiste en verificar si la posición arancelaria del bien final de exportación varía en relación a la posición arancelaria de los insumos no originarios utilizados para su fabricación. El cambio en clasificación arancelaria puede darse a nivel de capítulo (dos dígitos), partida (cuatro dígitos), subpartida (seis dígitos) , o incluso a nivel de inciso o fracción arancelaria (ocho dígitos). Esta metodología permite a los operadores del comercio o las autoridades aduaneras verificar el origen de un bien, ya que solo es necesario conocer la posición arancelaria de los insumos no originarios utilizados en la fabricación del bien de exportación y, por supuesto, la posición arancelaria del bien final. El instrumento aduanero que permite aplicar esta técnica es el Sistema de Codificación y Designación de Mercancías, conocido como Sistema Armonizado o SA. En la actualidad muchos países buscan adoptar este criterio como el criterio básico de determinación de origen, utilizando de manera complementaria cualquier otro criterio como el de contenido regional o de procesos productivos específicos, en aquellos casos excepcionales que verdaderamente lo requieran. Sobre este particular un estudio reciente de la Unidad de Comercio de la OEA, indica que *“uno de los requisitos para avanzar en pos de la armonización de las normas de origen consiste en la definición de un ordenamiento relativamente coherente en todo el universo arancelario, de los niveles de cambio en clasificación arancelaria según el grado de exigencia sobre transformación de los bienes. Es decir, en el establecimiento de un patrón coherente de equivalencias entre los niveles de cambio en clasificación arancelaria y la exigencia de grados de transformación productiva”*.

- **Requisitos (porcentajes) de valor agregado regional o de valor de contenido regional (VCR):** cuando las normas de origen aparecieron por primera vez, se hizo necesario utilizar el Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías, pues era un documento armonizado a nivel internacional y en el, se encontraban codificadas todas las mercancías que se comercializaban en el planeta. Además, era un sistema que constituía un ordenamiento sistemático y racional de mercancías cuyo gradiente estaba estrechamente relacionado con la cadena productiva, y tenía como base el principio de lo

más simple a lo más complejo. En otras palabras, se tomó un instrumento de codificación de mercancías para ayudar a determinar el origen. Es por ello, que en la práctica no siempre un cambio de posición arancelaria es producto de una transformación substancial o una transformación sustancial no genera un cambio en la clasificación arancelaria. Para corregir estos defectos, se ha optado por aplicar reglas de valor agregado o de porcentajes de contenido regional, o mezclar reglas de origen de cambio en clasificación arancelaria con reglas de origen de valor agregado (las cuales son conocidas con el nombre de reglas de origen mixtas). Si el contenido regional del bien producido es igual o supera el porcentaje establecido en la norma, el bien podrá ser considerado como originario, caso contrario no lo será. Si la empresa se encuentra en esta última situación deberá adecuar su compra de insumos a la regla de origen, es decir que en algunos casos los insumos que adquiriría en terceros mercados los deberá comprar en el mercado local o regional para poder cumplir con las exigencias de la regla. Para la determinación del porcentaje de valor agregado regional, es posible utilizar procedimientos, tales como, el método de valor de transacción (VT) o el método de costo neto (CN). En el primero se busca determinar un porcentaje de contenido regional mediante una técnica que hace uso del sistema de valoración aduanera del G.A.T.T., en el segundo caso se hace uso de los principios de contabilidad generalmente aceptados (PCGA).

- **Método de procesos productivos específicos:** a través de este método de establece que un bien se considerará originario de una país X, siempre que haya sido sujeto a un proceso productivo específico, el cual ha sido previamente definido por los negociadores de las normas de origen. Se parte de la premisa de que la materia prima no originaria que sufra una transformación mediante dicho proceso cambia radicalmente, y el bien resultante puede ser considerado como originario. Por tratarse de un método administrativamente muy costoso y de muy difícil aplicación hoy en día casi no es utilizado. Por ejemplo en el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México no existen normas de origen de éste tipo.

- **Métodos accesorios para la determinación del origen:** existen una serie de métodos que ayudan a las empresas a cumplir con determinado porcentaje de contenido regional, según lo citado precedentemente, entre ellos tenemos, Acumulación: usado básicamente en el caso de productores desintegrados, permite que un productor de un país acumule los porcentajes de valor agregado de una materia prima fabricada en otro país parte de determinado acuerdo comercial, y que es usada en la fabricación de un bien; Materiales Intermedios: usado en el caso de productores integrados en la cadena de producción, permite que el productor designe un material de fabricación propia como intermedio, con el propósito de alcanzar más fácilmente un determinado porcentaje de contenido regional; Materiales Fungibles: cuando existen materiales originarios y no originarios idénticos, intercambiables para efectos comerciales que se encuentran mezclados físicamente en inventarios, hay la posibilidad de utilizar alguno de los métodos de inventarios existentes, para poder determinar cuando puedo contabilizar un material como originario o como no originario durante el análisis del origen del bien.

Condiciones de expedición o de embarque:

Para que una mercancía sea considerada originaria de un país determinado, no solamente deberá cumplir con una regla de origen específica en lo relativo a transformación o elaboración de los insumos no originarios. Adicionalmente, en todas las normativas de origen a nivel internacional, se exige el cumplimiento de una serie de requisitos relativos a la expedición o el embarque. El primero, y quizás el más importante,

se refiere al principio de expedición directa. Este principio establece que para que una mercancía se beneficie de un tratamiento arancelario preferencial debe haber sido expedida directamente del Estado Parte Exportador al Estado Parte Importador. Claro está, se permite el tránsito normal por motivos geográficos o por consideraciones relativas al transporte. Además se acepta, el transbordo y el almacenamiento temporal, siempre y cuando se realicen bajo vigilancia de la autoridad aduanera del país en tránsito. Es motivo de pérdida del origen y violatorio de éste principio, la nacionalización de la mercancía o la venta de la mercancía a un tercero en el territorio de alguno de los países en tránsito. Esto último se fundamenta en el principio de no comercialización en materia de normas de origen.

Procedimientos aduaneros relacionados con el origen de las mercancías:

En primera instancia es posible decir que este tipo de procedimientos está diseñados para que sean aplicados por los exportadores, importadores, productores y por las administraciones de aduanas o las autoridades gubernamentales relacionados con el tema.

Este tipo de procedimientos deben ser claros y objetivos para evitar interpretaciones antojadizas o subjetivas que eventualmente puedan menoscabar los acuerdos negociados en materia arancelaria.

Uno de los aspectos más importantes sobre el particular es el referido a la documentación relacionada con el origen.

Documentación de origen:

Existen dos esquemas de certificación de origen a nivel de América: primeramente podemos hablar del sistema de certificación de origen controlada. En este esquema el exportador confecciona el certificado de origen, pero existe una autoridad pública o privada que se encarga de avalar lo que ahí se ha indicado. Este sistema genera muchas complicaciones, ya que debe contarse con los recursos necesarios para que se haga eficientemente el control del documento. Actualmente este mecanismo es utilizado en CBI, SGP, la Comunidad Andina y MERCOSUR. Por otra parte tenemos el sistema de autocertificación del origen, el cual últimamente se está extendiendo cada vez más. 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 sistema 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.

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. Normalmente, el certificado de origen, es el documento que permite que la autoridad aduanera verifique durante el control inmediato o "a posteriori", si la mercancía cumple con los requerimientos relativos a la normativa de origen. En algunos países, por ejemplo, en los países de la Unión Europea o del MERCOSUR se exige que dicho documento sea emitido por entidades certificadoras habilitadas, mientras que en otros países, por ejemplo en los países

miembros de NAFTA o en el T.L.C. Costa Rica-México, se permite que el mismo exportador sea quien lo expida sin necesidad de aval de entidad alguna.

Es el documento más importante en materia de origen, ya que le permite a un importador certificar a la autoridad aduanera en el país de importación que las mercancías objeto de comercio son tutelares de derecho a la preferencia arancelaria.

En algunos casos, cuando el productor no es el exportador, se obliga al primero a llenar una declaración de origen que le permita al exportador emitir con suficiente certeza el certificado de origen.

La declaración de origen es un documento que no debe ser presentado a la autoridad aduanera en el momento de la importación, su presentación debe ser satisfecha solamente a petición de la misma, en algún proceso de verificación de origen "a posteriori".

Por su especificidad y claridad, las Reglas de origen presentes en el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México constituyen un buen ejemplo de normativa de origen amplia y bien cimentada técnicamente. Es por lo anterior, que a continuación me permitiré analizar someramente dicha legislación, sobretodo en lo relativo a procedimientos aduaneros para origen.

La triangulación de origen: un problema que las normas de origen tratan de evitar:

Cuando se firma el establecimiento de una Zona o un Acuerdo de libre comercio, en conformidad con lo estipulado en el Artículo No.24 de Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.), se pretenden alcanzar diferentes objetivos, entre ellos podemos citar:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio.
- Eliminar las barreras arancelarias y extra-arancelarias al comercio, facilitando la circulación de bienes y servicios.
- Promover condiciones de competencia leal entre las partes firmantes.

Por lo tanto, la negociación, firma y puesta en vigencia de un Tratado de Libre Comercio genera expectativas en los sectores productivos de una Nación, bajo el precepto fundamental de que la liberalización se realizará realmente de una manera transparente, sin artimañas ni cortapisas distorsionadoras de alguna de las Partes.

Partiendo de la premisa de que los pilares fundamentales de un Tratado de Libre Comercio, como el realizado entre Costa Rica y México, son la transparencia y a la buena fe, toda preferencia arancelaria negociada y otorgada sería aplicable única y exclusivamente a las mercancías originarias de los países firmantes del Tratado. Es así, como la normativa de origen busca evitar que terceros países capturen preferencias arancelarias no negociadas, en otras palabras, la norma de origen actúa como un antídoto que combate la triangulación comercial de origen.

Excepciones a la presentación del certificado de origen :

No es requisito presentar el certificado de origen para gozar del trato arancelario preferencial, en casos como los siguientes:

- Importaciones con fines comerciales de bienes cuyo valor en aduanas no exceda un monto de \$ 1.000 estadounidenses o su equivalente en moneda nacional.
- Importaciones con fines no comerciales de bienes cuyo valor aduanero no exceda un monto de \$1.000 estadounidenses o su equivalente en moneda nacional.
- Aquellas importaciones de un bien para el cual la Parte importadora haya dispensado ese requisito de manera unilateral.

Verificación del origen de las mercancías:

En los acuerdos de primera generación, por ejemplo ALADI, MERCOSUR, etc, normalmente la verificación de origen la realiza la autoridad competente del país exportador. En los esquemas de nueva generación donde se utiliza la autocertificación de origen los dos mecanismos de verificación que pueden ser utilizados por la autoridad aduanera son los siguientes:

- **Cuestionarios escritos:** este mecanismo pretende obtener información general de la compañía y datos específicos relativos al origen de los bienes (datos sobre el proceso productivo, adquisición de materias primas, etc)
- **Visitas de verificación:** se faculta a la autoridad aduanera de cada Parte a realizar visitas a los exportadores o productores de la otra Parte, cumpliendo el debido proceso, siempre y cuando haya un consentimiento por escrito de la Parte interpelada.

Criterios anticipados en materia de origen:

Como hemos visto la determinación del origen no siempre es una tarea simple. Es por ello que en los Tratados de Libre Comercio existe un mecanismo que le permite a los operadores de comercio obtener de manera previa al inicio de sus operaciones de exportación o importación criterios o resoluciones de origen a las autoridades respectivas a efecto de tener certeza respecto a sí la mercancía califica como originaria. En el caso de Costa Rica son las autoridades aduaneras de la Dirección General de Aduanas quienes emiten este tipo de criterios. Es recomendable que las empresas de exportación que inician una relación comercial con sus similares en el exterior, puedan contar con la seguridad de que sus productos califican como originarios. De no cumplir con las reglas de origen, el estudio para la emisión de un criterio de origen anticipado les daría los elementos para ajustar sus procesos de producción y así poder cumplir con estas reglas.

El control del origen y lucha contra el fraude:

Existen cinco puntos esenciales en la lucha contra el fraude en materia de origen:

- 1- El mantenimiento de la documentación necesaria, por parte de la autoridad aduanera competente (archivos físicos y magnéticos).

- 2- Verificaciones físicas en el momento del desaduanamiento.
- 3- Control de la documentación durante el proceso de desalmacenaje.
- 4- Verificaciones en los libros de contabilidad de las empresas.
- 5- Verificaciones utilizando la asistencia y la cooperación mutua entre las Partes firmantes del Tratado (cooperación administrativa internacional).

Control del origen:

Los tipos de control de origen más usualmente utilizados son:

- **control físico de las mercancías:** inspección de parte de la autoridad aduanera y/o el agente aduanero.
- **control documental:** debe ser realizado en primera instancia por el auxiliar de la función pública denominado agente aduanero, y obviamente por la aduana y la autoridad aduanera competente (en el caso de Costa Rica, la Dirección General de Aduanas).
- además la autoridad aduanera competente podría ejercer controles aduaneros a posteriori en la contabilidad de las empresas, en todas las fases del despacho o trámites aduaneros.

*