

LA TRASCENDENCIA JURIDICA DE DETERMINAR EL ORIGEN DE LOS PRODUCTOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO COSTA RICA-MEXICO

Francisco Pellechá*

Consideraciones generales:

No es aventurado decir que la firma del Tratado de Libre Comercio con México el 5 de abril de 1994 ha supuesto el paso más importante dado por Costa Rica en el proceso de integrar su economía con la de otros países.

Es cierto que desde hace más de treinta años, y en el marco del Mercado Común Centroamericano, se han llevado a cabo toda una serie de acciones encaminadas a integrar las economías de los países centroamericanos. No es un secreto para nadie, sin embargo, que los resultados de esas acciones han sido más bien modestos, tanto por la falta de voluntad política que en ocasiones se ha percibido en los líderes de algunos países centroamericanos de llegar a las últimas consecuencias de la integración regional, como por el tamaño y estructura económica de esos países. Ni por su potencial económico pueden estos países generar un efecto creador de comercio importante entre ellos en detrimento del comercio con sus principales socios comerciales, ni por su estructura económica tampoco, ya que las estructuras económicas de los países centroamericanos pueden ser cualquier cosa menos complementarias entre sí.

El Tratado con México es, desde luego, otra cosa y no sólo por el tamaño y variedad de producciones del país azteca, sino también por los términos claros y concisos en que está redactado y por los mecanismos contundentes que se contemplan para su aplicación.

No es un secreto, por lo demás, que el Tratado con México está inspirado -a veces copiado al pie de la letra- en el Tratado que une a este país con Canadá y Estados Unidos, es decir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA); no puede extrañar, que las ventajas o inconvenientes que se deriven de la aplicación del Tratado con México vayan a suponer una importante experiencia en orden a valorar el interés de llegar a un mayor grado de integración con los países que integran el NAFTA

Enorme trascendencia práctica tiene el insistir en una afirmación que, de entrada, puede parecer superflua: el Tratado firmado por Costa Rica con México se ha firmado con este país y sólo con él. Quiere ello decir que una correcta aplicación del mismo comporta que sólo los productos mexicanos vean facilitado su acceso a los mercados costarricenses, y los productos costarricenses a los mexicanos. Existe el peligro -que conviene airear claramente- que desde México afluayan a Costa Rica toda clase de productos de los más variados países, poniendo en serios apuros a la producción local. Es por ello por lo que no está de más el insistir en que del Tratado sólo se deriva la aplicación del régimen arancelario preferencial contemplado en el mismo a la importación en Costa Rica no de cualquier producto que esté en México, sino a la importación de productos originarios de México, y, por supuesto, a la importación en México de productos originarios de Costa Rica.

Una clara determinación de lo que se entiende por productos originarios en el comercio preferencial entre México y Costa Rica, y un riguroso control de las reglas que regulan tal origen, es la "conditio sine qua non" para que los mercados costarricenses no se vean anegados por una corriente de productos estadounidenses o canadienses canalizada a través de México: el peligro cobra su auténtica dimensión si tenemos en cuenta, además, la enorme cantidad de productos asiáticos que pueden acceder a México -directamente o a través de Canadá o Estados Unidos- y de ahí afluír a Costa Rica como a un puerto franco.

El mayor rigor -compatible, eso sí, con la agilidad en la aplicación del Tratado- en el control del origen de las mercancías importadas desde México se convierte en el elemento fundamental para que no se desnaturalice la aplicación del acuerdo con este país.

Concepto de producto originario.

En el capítulo V del tratado con México (aprobado por el Poder Legislativo Costarricense por medio de la Ley 7474 y publicado en la Gaceta del 23 de diciembre de 1994) figuran las reglas de origen, es decir, las normas que permiten determinar si un producto es originario de México, en el sentido del Tratado, al objeto de poder ser importado en Costa Rica acogiéndose a los beneficios derivados del mismo, y a la inversa.

Por supuesto que un bien se considera originario de México -vamos a considerar siempre el caso del producto mexicano importado en Costa Rica aunque, como es lógico, lo que diga vale, "mutatis mutandis" para el caso opuesto, es decir, para el caso del producto costarricense importado en México -cuando ha sido enteramente obtenido en México, ya sea porque se trata de una materia prima obtenida en ese país, ya sea porque se trata de una manufactura obtenida en México a partir de materias primas y/o bienes intermedios igualmente mexicanos. En casos como los descritos la determinación del origen de una mercancía no ofrece dudas.

Ahora bien, muchos de los productos que son objeto de comercio internacional reciben transformaciones en dos o más países. Como es lógico, si un producto ha sido objeto de transformaciones en México y en otros países, sólo podrá importarse en Costa Rica como mexicano si fue en México donde se produjo la última transformación importante o sustancial. El problema, claro está, se reconduce a determinar qué es transformación importante o sustancial a estos efectos.

Los apartados c) d) e) y f) del artículo 5-03 nos contestan a esta pregunta al señalar que, normalmente, una transformación llevada a cabo en México será importante o sustancial, en el sentido de conferir al producto obtenido gracias a ella el carácter de mexicano, si tal producto se clasifica en una partida arancelaria distinta de la que corresponde al producto o productos no mexicanos a partir de los cuales se ha obtenido: así pues, el cambio o salto de partida arancelaria es la circunstancia que define, en principio, a una transformación como importante o sustancial y, por ende, al producto fruto de ella como originario de México.

Ocurre, sin embargo, que en ocasiones una transformación que comporta salto de partida arancelaria puede no revestir, desde un punto de vista técnico, gran importancia y, por la misma razón, no suponer un gran valor. En un caso así no parecería lógico considerar como originario de México un producto obtenido en ese país a partir de productos de otros países por el hecho de que se ha producido un cambio de partida arancelaria. Es por ello por lo que en los apartados antes mencionados del artículo 5-03 del Tratado se contempla la posibilidad de que en algunos casos el carácter sustancial o importante de la transformación no se vincula a que tal transformación haya comportado cambio de partida arancelaria sino a que tal transformación haya supuesto un determinado valor como mínimo.

En el anexo del artículo 5-03 se recoge, en relación a cada producto, lo que se considera por transformación sustancial, siendo frecuente que se presente una mezcla de los dos criterios antes señalados: que el producto obtenido se clasifique en una partida (en ocasiones subpartida, en ocasiones capítulo) diferente a la de los productos a partir de los cuales se obtiene, y que el valor del contenido regional supere un determinado porcentaje; tal valor del contenido regional se calculará determinando el porcentaje que sobre el valor de transacción del producto considerado (del producto mexicano cuya exportación a Costa Rica se considere) supone el valor de los materiales no originarios utilizados en su fabricación, entendiéndose por materiales no originarios los que no son mexicanos ni costarricenses.

El valor del contenido regional puede determinarse no en función del valor de transacción del producto que se exporta de México a Costa Rica sino en función del costo neto del mismo. En función de que se

elija uno u otro criterio (valor de transacción o costo neto) el porcentaje mínimo de valor de contenido regional requerido para que la transformación se considere importante o sustancial suele variar.

Conviene abundar en un aspecto que acabamos de señalar: para calcular el valor de contenido regional del producto obtenido en México para exportarlo a Costa Rica como originario de México y beneficiarse, en consecuencia, con ocasión de su importación en Costa Rica de los beneficios previstos en el Tratado, se consideran materiales no mexicanos los que son de cualquier otro país, menos Costa Rica, que a estos efectos vienen a ser considerados como mexicanos. Ello es lógico si se tiene en cuenta que el Tratado lo que pretende es fomentar la integración económica entre ambos países. Es por ello por lo que, igualmente, un producto costarricense exportado definitivamente a México puede ser importado en Costa Rica después de una transformación en México como producto originario de México aunque en esa transformación no haya habido cambio de partida arancelaria, por aplicación del principio de acumulación contemplado en el artículo 5.08 del Tratado.

El transporte directo y la no comercialización previa a la importación:

Si para que un producto mexicano pueda ser importado en Costa Rica, beneficiándose de las ventajas derivadas de la aplicación del Tratado, es preciso no sólo que el producto esté en México sino que, además, sea originario de México a tenor de las reglas establecidas en el capítulo V, también es preciso que el producto provenga de México, es decir, que vaya directamente de México a Costa Rica y, además, que el producto sea importado por la persona que en el certificado de origen -del que más adelante hablaremos- aparece designada como importadora o, al menos, que la empresa que en el certificado de origen aparece como importadora sea costarricense, en el supuesto de que no coincida con la empresa -también costarricense por supuesto. que efectuará la importación.

Efectivamente, el artículo 5-17 del Tratado condiciona la aplicación del régimen preferencial regulado por el mismo al transporte directo de las mercancías consideradas de México a Costa Rica. Ello responde al hecho de que existe una sospecha o, por lo menos, un peligro objetivo de que las mercancías cuyo origen mexicano se justifica por medio del certificado pudieran no ser las mercancías a las que tal documento se refiere, o, en fin, que tales mercancías pudieran ser sustituidas por otras -no originarias de México- durante el paso por un tercer país.

La aplicación del principio del transporte directo no es, sin embargo, absoluta. El propio artículo 5-17 reconoce -como por otra parte es lógico- que el tránsito de las mercancías a través de uno o varios países terceros no rompe el principio de transporte directo si está justificado por razones geográficas o porque lo aconsejan las líneas de comunicación, y si en el país de tránsito la mercancía está siempre bajo control aduanero, no siendo objeto de ninguna manipulación más que aquellas precisas para, en su caso, garantizar su estado de conservación, lo que deberá ser justificado documentalmente por las autoridades aduaneras del país de tránsito mediante el correspondiente certificado de no manipulación que la mercancías cuyo origen mexicano se justifica por medio del certificado pudieran no ser las mercancías a las que tal documento se refiere, o, en fin, que tales mercancías pudieran ser sustituidas por otras -no originarias de México- durante el paso por un tercer país.

La aplicación del principio del transporte directo no es, sin embargo, absoluta. El propio artículo 5-17 reconoce -como por otra parte es lógico- que el tránsito de las mercancías a través de uno o varios países terceros no rompe el principio de transporte directo si está justificado por razones geográficas o porque lo aconsejan las líneas de comunicación, y si en el país de tránsito la mercancía está siempre bajo control aduanero, no siendo objeto de ninguna manipulación más que aquellas precisas para, en su caso, garantizar su estado de conservación, lo que deberá ser justificado documentalmente por las autoridades aduaneras del país de tránsito mediante el correspondiente certificado de no manipulación.

El principio de no comercialización, antes de ser importado, del producto considerado en Costa Rica también responde a unos temores o recelos similares. Podría pensarse que si un producto originario de México se vende a una empresa guatemalteca, por ejemplo, ese mismo producto, amparado por el

certificado que inicialmente acreditó su origen, podría ser luego exportado a Costa Rica. El problema estriba en que una vez el producto haya quedado a disposición del primer adquirente es imposible saber a ciencia cierta si el producto que luego él venda al importador costarricense es aquel producto cuyo origen mexicano nadie cuestiona u otro fabricado en un país que no es México.

Una aplicación rigurosa del principio de no comercialización previa puede, sin embargo, llegar a ser excesiva: en este sentido es de destacar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 7 de mayo de 1987 dio una interpretación mucho más benévola de este principio que, en términos parecidos a como aparece recogido en el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, aparecía recogido en el acuerdo preferencial que entonces que entonces ligaba a la Comunidad Económica Europea y Yugoslavia, en el sentido de considerar que un certificado de origen acreditaba suficientemente el carácter de originarias de las mercancías a que se refería aunque quien figurase como importador en el mismo no fuese la misma persona que realizaba la importación, si el cambio se había producido mientras la mercancía estaba en camino del país de exportación al de importación y, en todo momento, tal mercancía había estado bajo el control de las autoridades aduaneras de los países de tránsito.

Declaración y acreditación documental:

Que el producto cuya importación en Costa Rica se considera es originario de México, en el sentido del Tratado y al objeto de acogerse a los beneficios contemplados en el mismo, es algo que debe declarar el importador en la declaración de importación.

Ahora bien, además de declarado deberá justificarle documentalmente -ya sea ante la aduana en el momento de realizar la importación, ya sea posteriormente en el contexto de una comprobación "a posteriori" -por medio del correspondiente certificado de origen.

El certificado de origen que acredita el carácter de mexicano, en el sentido del Tratado, de un producto no es expedido -a diferencia de lo que está previsto en los acuerdos preferenciales que ligan a otros países- por las autoridades aduaneras del país de exportación, y previa solicitud al respecto del exportador, sino que es directamente expedido por el propio exportador (que, como es lógico, se lo hará llegar al importador costarricense para que éste disponga de él en el momento en que se lleva a cabo la importación). Si el exportador mexicano no es el productor de los productos cuya exportación a Costa Rica se considera, el certificado de origen sólo podrá emitirlo sobre la base de una declaración realizada por el productor de las mercancías en la que se diga que tales mercancías califican como mexicanas en el sentido del Tratado.

El certificado de origen tiene una validez de un año, en el sentido de que puede utilizarse para acreditar el origen mexicano de las mercancías a que se refiere durante un año a partir de la fecha de expedición. Dicho en otras palabras, quiere decir que al importador costarricense ese certificado sólo le servirá para importar el producto mexicano considerado, acogiéndose a los beneficios del Tratado, si en el momento de la importación el certificado no tiene más de un año.

Es posible que el certificado pretenda garantizar el origen mexicano de toda una serie de mercancías que se van importando en Costa Rica en momentos sucesivos. En ese caso el período de validez del certificado no es de un año a partir de la fecha en que fue firmado por el exportador, sino el que expresamente figura en la parte superior del modelo.

Como sucede en la regulación de otros acuerdos preferenciales, el carácter de originario de una mercancía no necesita ser acreditado documentalmente por medio del correspondiente certificado de origen si se trata de importación de poco valor. El artículo 6.05 del Tratado establece que en aquellas importaciones cuyo valor no alcance los 1.000 dólares no hace falta justificar por medio de un certificado de origen el carácter de originarias de México de las mercancías importadas: tal origen bastará con declararlo, si bien ese artículo reserva el derecho a las partes a exigir del importador o del exportador una

declaración de origen en factura -o anexa a la misma- que acredite el carácter mexicano de las mercancías. Obviamente el artículo 6.05 contempla la posibilidad de que alguien pueda abusar del régimen contemplado en el mismo efectuando importaciones de mucho valor pero de forma escalonada de modo que nunca alcancen los 1.000 dólares cada una, con lo que, en la práctica, estaría evitando fraudulentamente la obligación de acreditar por medio de un certificado de origen al carácter de originarias de México, en el sentido del Tratado, de las mercancías cuya importación en Costa Rica se considere.

El transporte directo deberá acreditarse documentalmente ante la Administración aduanera del país de importación -Costa Rica, en ese caso- por medio de un título de transporte único desde México a Costa Rica y, en su caso, por un certificado de las autoridades aduaneras del país o países de tránsito que acredite que si la mercancía fue objeto de descarga, depósito y nueva carga, en todo momento estuvo bajo control aduanero y no fue objeto de más manipulaciones, en su caso, que las precisas para garantizar su conservación.

La no comercialización previa a la importación se justificará documentalmente por la coincidencia entre la persona que en el certificado de origen figura como importador y el nombre que aparece en la factura comercial que se presenta con ocasión de la importación.

A más de un lector habrá sorprendido, sin duda, el que siendo tan importantes para Costa Rica -tanto desde el punto de vista de la recaudación de tributos como del de la defensa comercial- las consecuencias de que un producto se importe como originario de México, tal origen se acredite con base a un certificado expedido por un particular que, además, es parte interesada en el asunto, obviamente. El peligro apuntado es real y carece de sentido el negarlo; para limitarlo, sin embargo, el Tratado contempla una serie de mecanismos para comprobar la veracidad de los datos que aparecen en los certificados y declaraciones de origen.

El control de la acreditación documental del origen:

El Tratado contempla la posibilidad de que la Administración Aduanera del país de importación exija al importador la presentación del correspondiente certificado que, en consecuencia, pueda ser objeto de una primera comprobación en ese momento, al menos de carácter formal: constatar si el certificado de origen está en plazo, si los datos referidos al importador y al exportador coinciden con los que se deducen de la documentación presentada para efectuar la importación, si en el certificado aparecen enmiendas o raspaduras que puedan hacer dudar de su validez etc.

Igualmente, en el mismo momento del despacho de importación se puede comprobar si la mercancía objeto de importación proviene o no de México.

No obstante, la filosofía que subyace en el Tratado es la de obstaculizar lo menos posible el despacho de importación de mercancías; es por ello por lo que en el mismo momento de la comprobación de si se cumple o no con las reglas de origen es una comprobación "a posteriori". Efectivamente, dentro del plazo de prescripción la autoridad aduanera del país de importación puede solicitar la información que considere oportuna a la autoridad aduanera del país de exportación respecto de si los productos exportados a Costa Rica, en el caso que se considere, calificaban efectivamente como mexicanos en el sentido del Tratado.

Si la información suministrada por las autoridades del país de exportación -México en el caso que contemplamos- no satisfacen a las de país de importación -Costa Rica-, éstas pueden dirigirse al propio exportador enviándole un cuestionario del cual se deduzca la información que consideren precisa para determinar si el producto cuya importación en Costa Rica se considera calificaba o no como mexicana en el sentido del Tratado.

Si el exportador -o productor- mexicano no contestase al cuestionario, o lo hiciese de forma que no suministrase la información requerida, las autoridades costarricenses pueden efectuar una visita de

verificación al objeto de comprobar sobre el terreno -en México- si las operaciones que se llevan a cabo sobre el producto importado en Costa Rica son suficientes como para considerar tal producto como originario de México.

Si el productor o exportador mexicano no devolviese el cuestionario, o se negase a recibir a los funcionarios costarricenses, o de la información obtenida por esto se dedujese que el producto analizado no puede considerarse mexicano, al mismo se le aplicarían los derechos arancelarios de importación y otros tributos que en su momento no pagó.

En materia de sanciones, lo que contempla el capítulo VI del Tratado es que las autoridades del país de exportación sancionen -en los términos que prevea su Derecho Interno- al productor o exportador que haya llenado indebidamente una declaración o certificado de origen, pues son ellos, fundamentalmente, los que tienen los elementos de juicio para saber si el producto que ellos producen y/o exportan califican o no como mexicano.

El importador costarricense, en principio, no debe ser sancionado, en caso de irregularidades, toda vez que habrá que suponer que él ha declarado el producto como mexicano con base al certificado de origen que le ha suministrado el exportador, certificado de cuya validez no tiene por qué dudar. Sólo si se probase -lo cual, obviamente, sería muy difícil- que él sabía de las falsedades contenidas en el certificado de origen cuando importó el producto supuestamente mexicano podría incurrir en las responsabilidades que prevea el ordenamiento costarricense.

En todo caso, y para que puedan saber a qué atenerse, tanto el importador costarricense como el exportador -o productor- mexicano pueden solicitar de la administración costarricense un criterio anticipado: suministrándole todos los antecedentes relevantes para el caso considerado, la administración dirá si el producto cuya importación en Costa Rica se considere califica o no como mexicano. De esta forma, si obtienen un criterio positivo, exportador mexicano e importador costarricense pueden operar tranquilamente, sin el temor derivado de las dudas del acierto de aquél -el exportador- al interpretar las reglas de origen del capítulo V del Tratado y emitir el correspondiente certificado. Por supuesto que el criterio puede variar con el tiempo -ya sea por una modificación de las normas por nuevos criterios jurisprudenciales etc, -pero, en todo caso, importador, exportador y productor estarán a cubierto de cualquier responsabilidad y, en el peor de los casos, si como consecuencia de los nuevos criterios la mercancía considerada dejase de calificar como mexicana, los derechos arancelarios de importación y demás tributos sólo se aplicarían a las importaciones llevadas a cabo con posterioridad a la modificación del criterio anticipado.

Esta misma idea de proteger al exportador y/o importador de buena fe, que informa todo el capítulo VI, aflora cuando en el apartado 13 del artículo 6.07 se establece que si un producto que se importó en Costa Rica como mexicano no pudiese calificar de ese modo por el hecho de que la administración aduanera costarricense difiriese de la mexicana por sus criterios a la hora de interpretar la nomenclatura arancelaria y la normativa de valor en aduana, el acuerdo de la administración costarricense no tendrá efectos retroactivos, es decir, no se aplicará a las mercancías ya importadas, ni por supuesto, comportará la imposición de sanciones al importador.

* Experto español en materia de origen.