



9 de octubre de 2018

(18-6225)

Página: 1/5

Comité de Normas de Origen

Original: inglés

## **NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES PARA LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**

### **NORMAS DE ORIGEN BASADAS EN EL CRITERIO DE CAMBIO DE LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA**

#### **NOTA DE ANTECEDENTES DE LA SECRETARÍA<sup>1</sup>**

## **1 INTRODUCCIÓN**

1.1. Cuando un producto se fabrica en dos o más países, varios criterios permiten determinar los procesos de fabricación significativos a partir de los cuales puede considerarse que el producto en cuestión ha sido objeto de una "transformación sustancial" o una "elaboración suficiente". El resultado de esa transformación es un producto nuevo, al que se puede atribuir un solo país de origen. Se pueden utilizar tres tipos principales de criterios para elaborar normas de origen sobre la base de la transformación sustancial:

- i) un criterio basado en el cambio de la clasificación arancelaria, es decir, realizar una comparación entre la clasificación arancelaria del producto final y la de las materias primas o los insumos utilizados;
- ii) un criterio basado en el valor del material, es decir, fijar un umbral que defina el valor mínimo que se debe agregar en el país o el valor máximo de los insumos extranjeros que se pueden utilizar;
- iii) un criterio basado en operaciones de fabricación específicas, es decir, enumerar las operaciones de fabricación o elaboración específicas que deben tener lugar en el país.

1.2. Las Decisiones Ministeriales de Bali (documento WT/L/917) y Nairobi (documento WT/L/917/Add.1), relativas a las normas de origen, contienen disposiciones específicas que abarcan estos tres criterios. La presente nota se centra en las disposiciones y prácticas nacionales vigentes relacionadas con el criterio de cambio de la clasificación arancelaria.

## **2 CRITERIO DE CAMBIO DE LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA (CCA)**

2.1. Al aplicar el criterio de cambio de la clasificación arancelaria (CCA) se tienen en cuenta las diferencias entre la clasificación arancelaria de un producto final y la de los materiales utilizados en su fabricación. Se determinan las condiciones mínimas que deben cumplirse en la clasificación de los materiales no originarios para que cambie el origen. Por regla general, se considerará que los materiales no originarios han experimentado una "transformación sustancial" cuando su clasificación arancelaria difiera de la del producto final en cuya fabricación se utilizaron.

2.2. Al elaborar las normas de aplicación del criterio de CCA se suelen utilizar los siguientes términos técnicos:

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y se entiende sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

- *Clasificación arancelaria* es la taxonomía de los productos en determinados Capítulos, partidas o subpartidas del Sistema Armonizado (SA).<sup>2</sup> El SA constituye un sistema de codificación basado en una estructura jerárquica, cuyo nivel superior son las *Secciones* y que va adquiriendo mayor especificidad al nivel de los *Capítulos*, las *partidas* y las *subpartidas*. La nomenclatura comprende 21 Secciones, estructuradas en 97 Capítulos, subdivididos a su vez en aproximadamente 1.200 partidas de 4 dígitos y 5.000 subpartidas de 6 dígitos. Todos los productos de la misma rama de producción están agrupados normalmente en un Capítulo o grupo de Capítulos. Dentro del mismo Capítulo, las partidas y subpartidas se disponen por lo general según las distintas fases de elaboración de los productos, comenzando por las materias primas y avanzando hasta llegar a los productos acabados.<sup>3</sup>
- *Cambio de la clasificación arancelaria* significa que la clasificación arancelaria del producto final es diferente de la de todos los materiales no originarios utilizados. La condición de cambio mínimo se determina de acuerdo con la norma de origen y puede ocurrir en diferentes niveles: Capítulo (nivel de 2 dígitos), partida (nivel de 4 dígitos) y subpartida (nivel de 6 dígitos). En otras palabras:
  - *Cambio de Capítulo (CC)* significa que ninguno de los materiales no originarios está clasificado en el mismo Capítulo que el producto final;
  - *Cambio de partida arancelaria (CPA)* significa que ninguno de los materiales no originarios está clasificado en la misma partida que el producto final;
  - *Cambio de subpartida arancelaria (CSPA)* significa que ninguno de los materiales no originarios está clasificado en la misma subpartida que el producto final.
- *Materiales no originarios* son todas las materias primas, los insumos o los componentes no originarios del país de fabricación o del país en el que ha tenido lugar la última transformación sustancial (es decir, el PMA beneficiario de preferencias). Los materiales de origen indeterminado también se considerarán no originarios. La norma del cambio de la clasificación arancelaria se refiere exclusivamente a los materiales no originarios; es decir, cuando se verifica el cumplimiento de la norma hay que comprobar que solo los materiales no originarios hayan sido objeto del cambio mínimo prescrito de la clasificación arancelaria.
- La norma de *tolerancia* (o *de minimis*) supone una excepción respecto de los productos que contienen pequeñas cantidades de materiales no originarios y que no han sido objeto de los cambios mínimos estipulados en la norma de origen. A veces esta norma se aplica también a las subpartidas, las partidas o los Capítulos que no se han tomado en consideración o a los que son idénticos a los del producto final.<sup>4</sup>
- La norma de *operaciones insuficientes* (o *de elaboración mínima*) se refiere a procesos sencillos o mínimos, como el almacenamiento o el embalaje, que no confieren origen. Estas operaciones están descartadas a efectos de la determinación del origen, aun cuando den lugar a cambios de la clasificación arancelaria.

2.3. El criterio de CCA puede utilizarse para establecer normas de origen generales aplicables a todos los productos, o normas de origen específicas para determinados productos o sectores. El rigor de las normas de origen según este criterio depende de los cambios de la clasificación arancelaria

---

<sup>2</sup> "Sistema Armonizado" (SA) es la forma abreviada de designar el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, una nomenclatura internacional polivalente de productos elaborada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Puede consultarse información más detallada sobre el Convenio del SA y la edición de 2017 de la Nomenclatura del SA en el sitio web de la OMA: [http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs\\_convention.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx).

<sup>3</sup> Muchos países suelen utilizar 2 dígitos adicionales para los derechos arancelarios y 2 dígitos más para lograr una mayor especificidad en sus estadísticas comerciales. Esos desgloses adicionales más allá de los códigos de 6 dígitos se denominan "líneas arancelarias nacionales" o "desgloses nacionales".

<sup>4</sup> Por ejemplo, la norma relativa al Capítulo 32 del régimen SGP de un Miembro estipula lo siguiente: "Fabricación a partir de materiales de cualquier partida, excepto la del producto. No obstante, podrán utilizarse materiales de la misma partida que el producto, siempre que su valor total no exceda del 20% del precio franco fábrica del producto".

requeridos. El cambio más exigente es el que tiene lugar al nivel de Capítulo, y el menos exigente el que sucede al nivel de subpartida, de modo que la clasificación de las normas en orden decreciente de rigor es: CC, CPA y CSPA. Además, el rigor depende también de otras condiciones que pueden incluirse en cada norma y suelen revestir la forma de restricciones o exclusiones.

2.4. Un ejemplo de estas otras condiciones, que pueden combinarse con las normas de CCA, es la norma relativa a la partida 18.06 que figura en el Sistema Generalizado de Preferencias de un Miembro y en virtud de la cual se exige que "[el]chocolate y [las] demás preparaciones alimenticias que contengan cacao" sean "[e]laborad[a]s con productos distintos de los de la partida 18.06, siempre que el valor de los productos no originarios utilizados no exceda del 40% del valor de los productos, y que el azúcar y la leche (incluida la crema (nata)) utilizados sean originarios". Esta norma no solo añade un umbral de valor a la norma del CCA, sino que prescribe específicamente que el azúcar y la leche utilizados en la elaboración sean originarios del país beneficiario.

2.5. El criterio de CCA se utiliza ampliamente porque se basa en el SA, una nomenclatura completa y de uso generalizado. Dado que el SA ofrece una terminología común para los comerciantes y agentes de aduanas de todo el mundo, en principio las normas basadas en él deberían aplicarse de una manera coherente y uniforme. Por ello, el resultado de la aplicación de normas de origen basadas en el CCA suele ser objetivo y previsible. Además, este criterio se puede utilizar con todas las categorías de productos, ajustándolo en función de cada circunstancia concreta. Por estos motivos, el criterio de CCA fue el preferido para la armonización de las normas de origen no preferenciales en el marco del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC.<sup>5</sup>

2.6. No obstante, este criterio también tiene inconvenientes, debidos sobre todo a la estructura del propio Convenio del SA. De hecho, el SA no fue concebido para determinar el origen y puede imponer limitaciones cuando las materias primas y los productos finales están clasificados en la misma unidad (es decir, cuando tanto los materiales sin elaborar como el producto final elaborado tienen la misma clasificación arancelaria). Por esta razón, se necesita conocer muy bien, no solo el Convenio del SA, sino también los procesos de fabricación de productos específicos o los diferentes sectores para elaborar y aplicar normas de origen basadas en el CCA. Además, subsiste el riesgo de que se produzcan divergencias en la clasificación que lleven a las autoridades del país exportador y del país importador a discrepar sobre la clasificación arancelaria de los insumos y los productos finales. Por último, una complicación importante es que la Nomenclatura del SA se modifica regularmente, lo que hace necesario actualizar en consonancia las normas de origen basadas en el criterio de CCA.

### **3 PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR LAS DECISIONES MINISTERIALES DE BALI Y NAIROBI**

3.1. En el Preámbulo de la Decisión Ministerial de Bali (documento WT/MIN(13)/42), se dice que *"los objetivos de unas normas de origen transparentes y sencillas que contribuyan a facilitar el acceso a los mercados para los productos de los PMA se pueden lograr de diversas maneras, y que ningún método es preferible a otro"*. En el párrafo 1.2 de esta Decisión se recomienda que las normas de origen preferenciales sean *"lo más transparentes, sencillas y objetivas posible. Se reconoce que, aparte de los productos enteramente obtenidos, el origen puede ser conferido por una transformación sustancial o suficiente, la cual se puede definir de varias maneras, entre otras mediante: a) el criterio del porcentaje ad valorem; b) el criterio de cambio de la clasificación arancelaria; y c) el criterio de la operación de fabricación o elaboración. También se reconoce que en ciertos casos esos métodos se pueden utilizar de manera combinada"*.

3.2. En el párrafo 1.5 de la Decisión se especifica también que, al aplicar normas basadas en el cambio de la clasificación arancelaria, *"una transformación sustancial o suficiente deberá, por lo general, permitir la utilización de insumos no originarios, siempre que a partir de esos insumos se haya creado en un PMA un artículo correspondiente a una partida o subpartida diferente, sin perjuicio de que también puedan ser más apropiadas normas por productos específicos que prevean requisitos diferentes"*.

3.3. Sobre la base de estas recomendaciones, en el apartado a) del párrafo 1.2 de la Decisión Ministerial de Nairobi se prescribe que, como principio general, esas normas *"permitirán un cambio simple de partida arancelaria o de subpartida arancelaria"*. La exigencia de un "cambio simple" se interpreta parcialmente en el apartado b) del párrafo 1.2 de la Decisión, que estipula que los

<sup>5</sup> Véase el párrafo 2 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre Normas de Origen.

Miembros que otorguen las preferencias "[e]liminarán todas las exclusiones o restricciones respecto de las normas de cambio de la clasificación arancelaria" salvo cuando consideren "que esas exclusiones o restricciones son necesarias, incluso para asegurarse de que tenga lugar una transformación sustancial". La Decisión dispone además que los Miembros que otorguen las preferencias "[i]ntroducirán, cuando proceda, un margen de tolerancia, de manera que puedan utilizarse insumos clasificados en la misma partida o subpartida".

3.4. Dicho en pocas palabras, los parámetros establecidos por la Decisión de Nairobi son: adoptar un cambio simple de clasificación arancelaria (CPA o CSPA), evitar las exclusiones y restricciones siempre que sea posible y aplicar un margen de tolerancia adecuado a los insumos que no cumplan los requisitos.

#### 4 DESCRIPCIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE LOS MIEMBROS QUE OTORGAN PREFERENCIAS

4.1. Actualmente, algunos Miembros que otorgan preferencias aplican el CCA como norma general o principal, por ejemplo China (como alternativa al criterio *ad valorem*); la India (en combinación con el criterio *ad valorem*); el Japón, Noruega (con exclusión de los productos comprendidos en los Capítulos 50 a 63 del SA); y Suiza (como norma general para los productos comprendidos en los Capítulos 1 a 24 del SA). Otros Miembros suelen aplicar la norma del CPA, con la excepción de la India, que aplica la norma del CSPA. La UE aplica el criterio de CCA en sus normas de origen por productos específicos, bien por separado, bien en combinación/alternancia con el criterio del porcentaje *ad valorem*.

4.2. El resto de los Miembros que otorgan preferencias y han notificado sus normas de origen a la Secretaría no aplican este criterio en absoluto en sus normas de origen preferenciales para los PMA, entre ellos, Australia, el Canadá, Corea, los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Rusia, Tailandia y el Taipei Chino.

4.3. La mayoría de los Miembros que otorgan preferencias y aplican este criterio mantienen con todo varias exclusiones o restricciones, que normalmente revisten la forma de disposiciones en virtud de las cuales se prohíben materiales de determinados Capítulos o partidas, o en virtud de las cuales se establecen otras condiciones para el cambio de la clasificación arancelaria. Sin embargo, en la legislación de China y la India, por ejemplo, se contempla un simple cambio de la clasificación arancelaria, sin más condiciones.

4.4. Todos los Miembros que otorgan preferencias y aplican este criterio incluyen también listas de operaciones (mínimas) insuficientes en sus normas de origen. Por lo que se refiere a la norma *de minimis*, la mayoría de los Miembros que otorgan preferencias y aplican el criterio de CCA también prevén márgenes de tolerancia, con la salvedad de China y la India, que no han especificado dicho margen en su legislación o en sus notificaciones.

4.5. En los cuadros reproducidos a continuación se ofrece un resumen de las prácticas de los países que otorgan preferencias<sup>6</sup>:

Cuadro 1: Utilización del criterio de CCA

Miembro que otorga preferencias	En las normas generales	En normas por productos específicos	Restricciones o exclusiones	Nota
China	CPA	No	No	El criterio de CCA se utiliza como alternativa al criterio del porcentaje <i>ad valorem</i> .
UE	No	Principalmente CPA	Sí	
India	CSPA	No	No	El criterio de CCA se utiliza en combinación con la norma <i>ad valorem</i> .
Japón	CPA	CC/CPA	Sí	
Noruega	CPA	Principalmente CPA	Sí	
Suiza	CPA	CPA/CSPA	Sí	

<sup>6</sup> La información se ha tomado de las notificaciones de los Miembros que otorgan preferencias en el marco de la Decisión Ministerial de Nairobi, utilizando el modelo adoptado por el Comité de Normas de Origen de la OMC (G/RO/LDC/\*; el modelo adoptado figura en el documento G/RO/84).

Cuadro 2: Margen de tolerancia (*de minimis*)

<b>Miembro que otorga preferencias</b>	<b>Margen de tolerancia</b>	<b>Nota</b>
China	No	
UE	15% del peso (aplicado a los Capítulos 2 y 4 a 24 del SA) o 15% del precio franco fábrica (aplicado a los demás productos).	Se pueden aplicar márgenes de tolerancia específicos a los productos textiles comprendidos en los Capítulos 50 a 63 del SA (por lo general, el 10% del peso total de todos los materiales textiles básicos utilizados).
India	No	
Japón	10% del peso	Se aplica a los productos comprendidos en los Capítulos 50 a 63 del SA.
Noruega	10% o 15% del precio franco fábrica	La norma no se aplica a los productos textiles comprendidos en los Capítulos 50 a 63 del SA. El margen de tolerancia puede ser del 20% del precio franco fábrica para algunos productos sujetos a normas específicas.
Suiza	15% del precio franco fábrica	El margen de tolerancia puede ser del 20% del precio franco fábrica para algunos productos sujetos a normas específicas.  Se aplica un margen de tolerancia del 10% del peso total a los productos mixtos, elaborados como mínimo a partir de dos materiales textiles básicos.