



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.3.2005
COM(2005) 100 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

Las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales

Orientaciones de cara al futuro

ÍNDICE

SÍNTESIS INTRODUCTORIA.....	3
INTRODUCCIÓN	6
OBJETIVOS DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN.....	6
LIBRO VERDE SOBRE LAS FUTURAS NORMAS DE ORIGEN EN LOS RÉGIMENES COMERCIALES PREFERENCIALES...	7
RESULTADOS DEL PROCESO DE CONSULTA.....	7
PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UN NUEVO ENFOQUE DEL ORIGEN PREFERENCIAL	8
1. NORMAS MÁS SENCILLAS Y MÁS ORIENTADAS AL DESARROLLO: DETERMINACIÓN DEL ORIGEN PREFERENCIAL Y DE LA ACUMULACIÓN DE ORIGEN	8
1.1. NORMAS BÁSICAS PARA LA DETERMINACIÓN DEL ORIGEN PREFERENCIAL.....	9
1.1.1. <i>Productos pesqueros enteramente obtenidos</i>	9
1.1.2. <i>Productos suficientemente transformados o elaborados</i>	9
1.2. LA ACUMULACIÓN DE ORIGEN COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	10
1.2.1. <i>Margen para la acumulación y condiciones para su aplicación y ampliación</i>	10
1.2.2. <i>Convenios regionales en materia de origen</i>	11
1.2.3. <i>Simplificación y flexibilización de las condiciones para la acumulación</i>	11
2. PROCEDIMIENTOS EFICACES: RESPONSABILIDADES DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS Y LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN LA DETERMINACIÓN Y EL CONTROL DEL ORIGEN PREFERENCIAL.....	12
2.1. DECLARACIÓN DE ORIGEN ELABORADA POR EL IMPORTADOR QUE SOLICITA TRATO PREFERENCIAL ..	12
2.2. DECLARACIÓN DE ORIGEN ELABORADA POR EL EXPORTADOR	13
2.3. CONTROL DEL ORIGEN DE LOS PRODUCTOS Y DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADUANERAS – COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA.....	14
3. UN ENTORNO DOTADO DE MAYOR SEGURIDAD: RESPETO DE LAS NORMAS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES.....	14
3.1. CREACIÓN DE CONDICIONES QUE FAVOREZCAN EL CUMPLIMIENTO	14
3.1.1. <i>Evaluación previa de la capacidad del país o grupo de países beneficiarios para gestionar el régimen y las normas y procedimientos conexos</i>	14
3.1.2. <i>Información, formación y asistencia técnica en materia de normas de origen preferenciales</i>	15
3.2. COLABORACIÓN EN EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO	15
3.2.1. <i>Control, por parte de las autoridades públicas, del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los regímenes</i>	15
3.2.2. <i>Control del cumplimiento de las normas por los operadores económicos – Asistencia mutua en materia de fraude</i>	16
3.3. UTILIZACIÓN DE MECANISMOS DE SALVAGUARDIA	16

SÍNTESIS INTRODUCTORIA

- Las respuestas recibidas a raíz del proceso de consulta lanzado mediante el Libro Verde de la Comisión sobre el futuro de las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales muestran las expectativas concretas que se han generado en torno a los objetivos y la formulación de dichos regímenes y normas.
- Dichas expectativas - a menudo contradictorias – deben conciliarse con los compromisos internacionales y las orientaciones ya sugeridas por la Comisión, en particular, con las recientes comunicaciones sobre el futuro de los textiles y el nuevo régimen en relación con el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).
- En el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo, el objetivo de lograr una mayor integración de los países en desarrollo en la economía mundial, en particular, facilitando su acceso a los mercados de los países desarrollados, seguirá siendo la principal prioridad de la Comunidad en materia de relaciones comerciales, y servirá de inspiración en el proceso de revisión de las normas de origen preferenciales. Para ello, los necesarios cambios en la esencia de las normas y requisitos deberán ir acompañados de una adaptación de sus procedimientos de gestión y control, a fin de garantizar que el sistema de preferencias beneficie realmente a quienes lo necesiten.
- En este contexto, deberían emprenderse acciones en tres ámbitos:

Revisión de los requisitos que debe reunir un producto para ser considerado originario de un determinado país

Para simplificar las normas y, en su caso, orientarlas en mayor medida al desarrollo, la Comisión deberá promover:

- Una simplificación de los conceptos y los métodos utilizados para determinar el origen, plasmada en el texto de las correspondientes disposiciones; esa simplificación dotaría de mayor claridad a las normas, facilitaría su comprensión y contribuiría a mejorar la aplicación y el cumplimiento de las mismas. Será preciso evaluar de forma exhaustiva el impacto de tal simplificación para garantizar el cumplimiento de los objetivos generales y, en caso de que no se cumplan, la Comisión deberá plantear un enfoque diferente.
- Una adaptación de los requisitos a los que están sujetos los procesos de producción para que el producto adquiriera carácter originario, en la medida en que afecten a la política de desarrollo y a los países en desarrollo, de modo que se facilite el acceso al mercado comunitario a través de un tratamiento arancelario preferencial que responda a la verdadera capacidad de producción y exportación de los países beneficiarios, y, en particular, de los más pequeños y menos desarrollados.
- Una flexibilización adicional de los requisitos para aplicar la acumulación de origen en el marco de grupos regionales coherentes, sujeta a la aplicación de los oportunos mecanismos existentes en materia de cooperación administrativa entre los socios de la acumulación.

Modificación de los regímenes aduaneros a fin de garantizar la correcta aplicación del sistema de preferencias y el control de su utilización por los operadores económicos:

Para redistribuir de forma más equilibrada las responsabilidades entre los operadores económicos y las autoridades públicas y proteger los intereses legítimos en juego, la Comisión podría propiciar la adopción de un sistema basado en los siguientes elementos:

- determinación del carácter originario por los propios exportadores, previo registro por las autoridades del país de exportación con arreglo a normas comunes preestablecidas;
- intercambio de información más fluido entre los exportadores y las autoridades de los países de exportación respecto de la utilización del régimen preferencial, e intensificación de controles más fiables sobre los exportadores por parte de dichas autoridades;
- aclaración de los derechos y obligaciones básicos de los importadores que solicitan acogerse a un tratamiento preferencial, basándose en las declaraciones de origen realizadas por sus proveedores extranjeros;
- inclusión de cláusulas especiales sobre cumplimiento de los requisitos de origen en las operaciones comerciales entre exportadores e importadores, contemplando la posibilidad de enviar pruebas de origen por medios electrónicos;
- intensificación del intercambio de información y de la cooperación administrativa entre las autoridades de los países de exportación e importación cuando se compruebe el origen, basándose en obligaciones y procedimientos claramente definidos.

Desarrollo de instrumentos que garanticen que los países beneficiarios cumplen efectivamente con sus obligaciones:

Para garantizar que las autoridades públicas cumplen con su obligación de aplicar correctamente los regímenes y las normas de origen y de cooperar plenamente con vistas a evitar y perseguir el fraude, se proponen las siguientes medidas:

- asistencia técnica a los países beneficiarios (en particular, a los países menos desarrollados y más pequeños) que requieran ayuda para la correcta aplicación de los regímenes preferenciales, de modo que puedan maximizar sus beneficios;
 - un seguimiento específico del funcionamiento de los regímenes preferenciales con arreglo a un plan de actuación;
 - la oportuna utilización de medidas cautelares y de mecanismos de salvaguardia en caso de que el control sea insuficiente o no se consiga establecer una cooperación.
- La revisión de las normas de origen en consonancia con estas directrices constituirá un elemento importante del nuevo régimen SPG.
 - El nuevo enfoque de las normas de origen y de la cooperación administrativa se propondrá en breve y con carácter prioritario para los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que se están negociando con seis grupos regionales de países de África, el Caribe y el Pacífico, en el pleno respeto de las ventajas que proporciona en la actualidad el Acuerdo de Cotonú. Dicho enfoque podría irse ampliando a los Acuerdos de Libre Comercio en vigor. El proceso contribuiría al logro de un nivel suficiente de armonización de las normas en el marco de un conjunto determinado de regímenes preferenciales dotados de coherencia regional, incluida la compilación en un único instrumento (por ejemplo un convenio regional) de una serie de normas comunes a una región determinada.

- A la hora de proponer nuevos regímenes comerciales a sus socios comerciales, la Comisión tratará de no poner en cuestión aspectos que hayan quedado ya zanjados en las negociaciones en curso, y de abordar las nuevas negociaciones con un espíritu abierto y constructivo.

INTRODUCCIÓN

Objetivos de la presente comunicación

- Las normas de origen constituyen un componente esencial de la política comercial de la Comunidad, en particular, en los casos en que las preferencias arancelarias se conceden, exclusivamente, a productos originarios de determinados países o grupos de países. Así pues, deben ser coherentes con el objetivo general de dichas preferencias de reforzar la integración económica entre los socios, y, en particular, facilitar la plena integración de los países en desarrollo en la economía mundial, y apoyar su desarrollo económico y comercial.
- Las normas deberían reflejar el carácter y la importancia del vínculo que debe existir entre los productos y el país en cuestión, en particular, el nivel de utilización de insumos externos autorizado en los procesos de fabricación en un país determinado para que los productos obtenidos puedan considerarse originarios del mismo. Será preciso establecer regímenes aduaneros que permitan demostrar y comprobar el efectivo cumplimiento de los requisitos impuestos. La situación actual, en la que la complejidad de las normas se combina en algunos casos con una aplicación deficiente de las mismas, no es satisfactoria.
- La presente comunicación tiene por objeto establecer orientaciones generales sobre los principios básicos que la Comisión tiene previsto aplicar con vistas a la mejora de las normas de origen en los diversos acuerdos de libre comercio y los regímenes preferenciales autónomos.
- Dicha mejora consistirá en la simplificación y adecuada flexibilización del concepto de origen, el endurecimiento de los regímenes conexos y el desarrollo de los instrumentos necesarios para garantizar su aplicación. En relación con cada uno de estos tres aspectos, la Comisión tiene previsto fomentar la transparencia y adaptar las normas a los objetivos de los regímenes.
- Se ha hecho ya hincapié en la necesidad de introducir tales cambios, en particular, en el contexto de la elaboración del nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para el periodo 2006-2015¹, de la apertura de las negociaciones sobre los nuevos Acuerdos Regionales de Asociación Económica (AAE) con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y de la reflexión sobre el futuro del sector textil².
- De acuerdo con su Comunicación «Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015», la Comisión tiene previsto orientar el SPG hacia *«los países que más lo necesitan y fomentar de diversas maneras la cooperación regional entre los países en desarrollo. El SPG debería ayudar a esos países a alcanzar un nivel de*

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - COM(2004) 461 de 7.7.2004.

² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo al futuro del sector textil y de la confección en la Unión Europea ampliada – COM(2003) 649 de 29.10.2003.

competitividad que los haga económicamente autosuficientes y los convierta en socios de pleno derecho en el comercio internacional».

- En apoyo de este objetivo, el SPG brindará la primera oportunidad de aplicar estas directrices generales para la mejora de las normas de origen, una vez se hayan resuelto las cuestiones de detalle relativas a su aplicación, mediante la modificación de las normas previstas en las disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario³.

Libro Verde sobre las futuras normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales

- En el contexto de la liberalización del comercio internacional, la Comisión ha adoptado un Libro Verde⁴ en el que:
 - se realiza una evaluación global de los problemas que plantea actualmente el origen en los regímenes preferenciales;
 - se abordan de forma específica los aspectos que requieren un enfoque coherente a efectos de control;
 - se aporta una visión de conjunto de las diversas opciones existentes, en particular, por lo que respecta a los sistemas de certificación, declaración y control del carácter originario de los productos y a la forma de reenfoque del actual sistema de cooperación administrativa.

Resultados del proceso de consulta

- El proceso de consulta sobre el Libro Verde, que se desarrolló entre enero de 2004 y el 15 de marzo de ese mismo año, contó con la participación de los operadores comerciales a escala internacional y de las autoridades competentes de los Estados miembros, de los países en vías de adhesión y países candidatos y de los países participantes en diversos regímenes preferenciales con la Unión Europea.
- En septiembre de 2004, la Comisión publicó un informe de síntesis de los resultados del proceso de consulta, cuyo principal objetivo era presentar un resumen que aportara una visión clara de las opiniones y comentarios vertidos por los participantes.
- Consciente de la necesidad de equilibrar los diferentes intereses en juego, la Comisión, a la hora de elaborar la presente comunicación, ha considerado las contribuciones recibidas una fuente de datos muy valiosa.

³ Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993 (DO L 253 de 11.10.1993), modificado en última instancia por el Acta de Adhesión (DO L 236 de 23.9.2003).

⁴ Libro Verde sobre el futuro de las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales - COM(2003) 787 de 18.12.2003.

PRINCIPIOS BÁSICOS PARA UN NUEVO ENFOQUE DEL ORIGEN PREFERENCIAL

Como ya se subrayaba en el Libro Verde, cualquier mejora de las normas de origen preferenciales pasa por una combinación de las disposiciones adecuadas. Requiere, asimismo, el cumplimiento de los objetivos de los regímenes y la respuesta a las necesidades de los interesados, la aplicación de procedimientos eficaces, una óptima asignación de las responsabilidades de gestión y control del origen y el estricto cumplimiento de las obligaciones y condiciones legales impuestas a través de instrumentos de ejecución⁵. El enfoque global que se dará a la revisión podría resumirse del siguiente modo: «normas adecuadas y procedimientos eficaces en un entorno dotado de mayor seguridad».

1. NORMAS MÁS SENCILLAS Y MÁS ORIENTADAS AL DESARROLLO: DETERMINACIÓN DEL ORIGEN PREFERENCIAL Y DE LA ACUMULACIÓN DE ORIGEN

- Sin perjuicio de los principales objetivos de los distintos regímenes (intensificación del acceso recíproco al mercado, desarrollo de los países pobres, seguridad, cooperación regional e integración), se mantendrán las diferencias existentes con respecto a la definición de trato preferencial y a las condiciones que debe cumplir un producto para acogerse al mismo, ya que esta forma de proceder es compatible con la sustitución final de tales regímenes por un enfoque multilateral.
- La Comisión apoya una simplificación formal de los conceptos y de los métodos utilizados a efectos de determinación del origen, incluida la reformulación de las disposiciones legales pertinentes y una flexibilización de fondo, en particular, cuando afecten a los países en desarrollo. La simplificación dotará a las normas de mayor claridad, contribuirá a mejorar su comprensión, y facilitará su aplicación y cumplimiento, incrementando el impacto del desarrollo dentro de los bloques comerciales regionales y entre sí. La flexibilización permitirá facilitar el acceso al mercado.
- En función del contexto y de los objetivos del régimen preferencial, la mencionada adaptación de las normas de origen puede lograrse mediante:
 - una revisión de las normas básicas impuestas sobre los productos, a fin de que puedan ser considerados originarios por haber sido “enteramente obtenidos” en un país o “suficientemente transformados” en dicho país a partir de insumos externos, y
 - una revisión de las condiciones que deben reunirse para la acumulación de origen entre países pertenecientes a entidades regionales integradas desde un punto de vista económico.

⁵ Véase el punto 6.6 del documento COM(2004) 461: “Las normas de origen establecen los principales criterios para acceder a las preferencias, y se crearon en un momento en el que el entorno económico internacional y las condiciones de producción eran diferentes. A raíz de los trabajos realizados recientemente (el Libro Verde mencionado en el apartado 6.3), todos han reconocido la necesidad de proceder a una adaptación formal (simplificación), sustancial (adaptación de los criterios de origen o las normas de la acumulación) y de procedimiento (formalidades y controles).”

1.1. Normas básicas para la determinación del origen preferencial

1.1.1. *Productos pesqueros enteramente obtenidos*

- En lo relativo a los productos «enteramente obtenidos», el principal aspecto susceptible de mejora es el de la determinación del origen de los productos pesqueros a través de la «nacionalidad» del buque: es posible que algunos de los criterios vigentes deban revisarse a la luz de la nueva situación en el sector pesquero. La Comisión considera que el origen del pescado debería determinarse en función del pabellón y de la matrícula del buque y de requisitos simplificados, si bien adecuados, en relación con la propiedad, suprimiéndose los requisitos relacionados con la tripulación.
- Además, en el contexto de un sistema de acumulación de origen, dichos requisitos podrán cumplirse en cualquiera de los países integrados en el mismo.

1.1.2. *Productos suficientemente transformados o elaborados.*

- Las normas de origen básicas de los regímenes preferenciales en cuestión deberán reflejar tanto la capacidad de producción de los países como las operaciones de transformación con auténtico valor añadido efectuadas en el país.
- A tal fin, la Comisión se inclina por la utilización, como punto de partida, de un método de evaluación de la transformación suficiente basado en la «comprobación del valor añadido». En virtud de este método, un producto derivado de la elaboración o transformación de materiales importados no originarios se considerará originario si su valor añadido en el país (o en una región cuando se trate de acumulación) equivale, como mínimo, a un determinado umbral (un valor regional o local mínimo) expresado como porcentaje del coste de producción neto del producto acabado.
- La magnitud del insumo necesario, indicada como porcentaje del valor añadido exigido, debe determinarse basándose en un análisis económico racional, y de acuerdo con los objetivos del régimen y, cuando no suponga un obstáculo a tales objetivos, con el grado de liberalización comercial necesario.
- Será preciso evaluar con precisión el eventual impacto del enfoque relativo al valor añadido por lo que respecta a los principios fundamentales de simplificación y de favorecimiento del desarrollo. Esto podría lograrse mediante simulaciones en relación con la valoración y los porcentajes llevadas a cabo sobre muestras representativas basadas en situaciones reales en los países en desarrollo, en particular, en los más pobres, lo que permitiría una comparación con la situación actual. Este nuevo enfoque no deberá reducir, bajo ningún concepto, los actuales niveles de acceso al mercado de la CE por parte de los países en desarrollo.
- La fijación del porcentaje de valor añadido necesario deberá llevarse a cabo de forma que no se rebasen las capacidades de producción de los países en desarrollo y se disuada, al mismo tiempo, del transbordo de productos procedentes de países que no se acojan al régimen y cuya transformación sea virtual o mínima. Además, dicho porcentaje no deberá representar un obstáculo para la mejora de la eficiencia y la competitividad mediante la reducción de los costes de producción.

- A tal efecto, se podrían fijar distintos porcentajes en función de los diferentes sectores y establecer umbrales específicos en el marco del SPG con vistas a los países menos desarrollados que se acojan al Programa «Todo menos armas».
- En una serie de sectores tales como la agricultura, la pesca o la producción textil, el paso a un nuevo método de determinación del origen supondrá un cambio fundamental cuyo impacto requiere una oportuna evaluación previa. En caso de que la evaluación demuestre que en determinados sectores el enfoque relativo valor añadido no produce los resultados esperados en términos de desarrollo y simplificación, la Comisión adoptará otro enfoque que permita lograr tales objetivos con mayor eficacia. Además, en los casos en que resulte necesario a fin de evitar una aplicación incorrecta o una elusión del sistema de preferencias, el criterio relativo al valor añadido podrá ir acompañado de condiciones o criterios complementarios que apoyen un auténtico desarrollo.
- Este método, que combina claridad, facilidad de utilización y flexibilidad a la hora de fijar los porcentajes, permitiría evaluar el nivel de transformación de los diversos productos aplicando una única unidad de medida y evitando así la desigualdad de trato; asimismo, haría innecesaria la utilización de la «lista negativa» de operaciones insuficientes y la aplicación de la norma de tolerancia en valor.

1.2. La acumulación de origen como elemento de integración regional

1.2.1. Margen para la acumulación y condiciones para su aplicación y ampliación

- La acumulación sólo entrará en vigor en zonas o grupos regionales coherentes en los cuales:
 - el comercio preferencial y la acumulación formen parte de un proceso general de auténtica integración económica;
 - la acumulación se base en acuerdos de libre comercio o se derive de regímenes autónomos;
 - se conceda trato preferencial a los productos en virtud de la aplicación de normas de origen idénticas;
 - los países integrantes hayan instaurado para y entre sí un marco jurídico-administrativo destinado a la gestión y el control del origen de los productos que se beneficien de la acumulación, a través de una cooperación administrativa adecuada.

Toda ampliación de la acumulación o acumulación entre diferentes regiones deberá estar sujeta a las mismas condiciones.

- Por lo que respecta a la intensificación del acceso recíproco a los mercados, habrá que privilegiar el enfoque regional (por ejemplo, entre bloques, como en el caso del Acuerdo de Cotonú, cuyas ventajas deben mantenerse) a través de la acumulación de origen, sin excluir la oportuna adaptación de las normas de origen básicas que revistan mutuo interés para las partes en términos de abastecimiento exterior y de acceso a sus respectivos mercados.
- En términos de desarrollo, la acumulación dentro de grupos regionales coherentes ofrecería a los países en desarrollo, en particular, a los menos desarrollados, una oportunidad

adicional de maximizar los beneficios derivados de una flexibilización equilibrada de las normas básicas.

- En la actualidad, existen tres grupos regionales en el marco del SPG, los correspondientes a ASEAN y a SAARC, y el constituido recientemente tras la fusión de la Comunidad Andina y el Mercado Común de América Central. La Comisión está dispuesta a considerar cualquier solicitud de creación de grupos nuevos, o de fusión o ampliación de los existentes, en la medida en que se dé una complementariedad en términos económicos, se tengan en cuenta las diferencias existentes entre los regímenes preferenciales aplicables a los diversos países, así como los riesgos conexos de elusión del pago de aranceles, y se establezcan las estructuras y procedimientos de cooperación administrativa necesarios con vistas a la gestión y el control del origen.

1.2.2. Convenios regionales en materia de origen

- Las normas de origen comunes a un determinado grupo de operadores comerciales asociados en una zona de acumulación deberán quedar recogidas en un único instrumento internacional, al que remitirán los diversos regímenes preferenciales.
- En la zona paneuromediterránea, el instrumento internacional único mencionado deberá adoptar la forma de un convenio regional de origen entre socios comerciales. De ese modo, no sólo se facilitará la gestión del origen, sino que también se contribuirá a reforzar la integración entre las partes de diversos acuerdos de libre comercio a través de un conjunto único de normas de origen que permitiera la acumulación.
- Deberá favorecerse la aplicación del mismo enfoque a fin de apoyar la eventual acumulación entre otros países y regiones sujetos a Acuerdos de Libre Comercio independientes.

1.2.3. Simplificación y flexibilización de las condiciones para la acumulación

- En aras de la claridad y de la observancia de las normas, deberá evitarse una yuxtaposición de diversos tipos de acumulación (bilateral, diagonal o plena), que sitúe a los mismos países en contextos preferenciales diferentes.
- Se podría considerar una ampliación progresiva de la acumulación plena a los diversos marcos preferenciales, en tanto en cuanto pueda garantizarse la trazabilidad del carácter originario de los materiales. En la medida de lo posible y teniendo en cuenta los diversos niveles de preferencias aplicados a los respectivos miembros del grupo, la plena acumulación supondría el establecimiento de un origen común para el grupo en su conjunto. Dichos requisitos excluyen, no obstante, la plena acumulación en el contexto del SPG.
- Por lo que respecta a la acumulación regional en virtud del SPG, se propone la sustitución de las dos condiciones a las que se supedita actualmente la asignación del origen a un país miembro de un grupo (esto es, una operación más que insuficiente y el valor añadido más elevado) por una única condición, basada en el mismo método (comprobación del valor añadido) que el utilizado para determinar si la transformación de los materiales originarios es o no suficiente. Un producto se considerará originario de un país del grupo cuando la transformación final se haya realizado a partir de materiales originarios de otros países del

mismo grupo, en caso de que el valor añadido obtenido en él sea superior a un porcentaje establecido.

- A fin de apoyar la acumulación y la integración regional, el porcentaje deberá fijarse, en general, a un nivel muy inferior al exigido para el mismo producto cuando éste se obtenga a partir de la transformación de materiales no originarios. No obstante, a fin de tener en cuenta situaciones específicas en algunos sectores, por las mismas razones mencionadas anteriormente, el valor umbral de acumulación podrá, en su caso, definirse y/o acompañarse de condiciones y criterios adicionales, a fin de evitar una eventual aplicación incorrecta o elusión del sistema de preferencias.

2. PROCEDIMIENTOS EFICACES: RESPONSABILIDADES DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS Y LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN LA DETERMINACIÓN Y EL CONTROL DEL ORIGEN PREFERENCIAL

- Independientemente de cuáles sean los objetivos específicos perseguidos, la oportuna remodelación de los regímenes preferenciales no podrá llevarse a cabo simplemente a través de una revisión de los requisitos legales cuyo cumplimiento da derecho a disfrutar del trato preferencial. Dicha revisión deberá ir acompañada del establecimiento de los procedimientos, controles y métodos de cooperación administrativa apropiados entre las autoridades competentes de las Partes que participen en un régimen, que son las encargadas de garantizar el cumplimiento de los requisitos fijados, evitar el fraude y proteger los legítimos intereses económicos y financieros en juego.
- Este objetivo podría lograrse mediante una distribución de responsabilidades entre los operadores económicos, responsables de la determinación del origen de los productos y de la elaboración de las declaraciones al respecto, y las autoridades aduaneras, encargadas de llevar a cabo las auditorías y controles necesarios, recurriendo a la capacidad administrativa adecuada y a la asistencia mutua. En este nuevo contexto, las pruebas de origen se sustituirían por declaraciones y atestados de origen que serían aceptados o puestos en cuestión.

2.1. Declaración de origen elaborada por el importador que solicita trato preferencial

- El importador se responsabiliza de las cuestiones concretas relacionadas con su declaración de aduana y de la eventual deuda aduanera contraída por una declaración incorrecta, sin perjuicio de la no recuperación de derechos debido a errores activos de las autoridades competentes. Al igual que otros elementos que hay que tener en cuenta al declarar las mercancías en aduanas, una declaración equivocada del carácter originario de los productos en relación con los cuales se solicita trato preferencial entraría a formar parte de los riesgos comerciales asumidos por el importador.
- Es preciso determinar con mayor claridad los derechos y obligaciones básicos de los importadores que solicitan trato preferencial basándose en declaraciones efectuadas por sus proveedores. Ello lleva aparejada la definición de:
 - las circunstancias en las que las autoridades aduaneras del país de importación pueden cuestionar el origen declarado y solicitar pruebas adicionales;

- la carga de la prueba en caso de que las autoridades aduaneras pongan en cuestión el origen declarado;
- la obligación por parte de dichas autoridades, en ese caso y a petición del importador, de solicitar una ulterior comprobación por parte de las autoridades del país exportador;
- los casos en que las autoridades aduaneras estén autorizadas a denegar el trato preferencial, sin perjuicio de que el importador pueda interponer los recursos de apelación oportunos.
- Estos elementos del procedimiento, válidos en el momento de la solicitud de trato preferencial, deben adaptarse para su eventual aplicación a posteriores controles de las declaraciones de aduanas en virtud de las cuales se hayan otorgado ya preferencias.
- A fin de contribuir a dotar a la declaración de origen del importador de mayores garantías, es preciso incluir cláusulas específicas en relación con el cumplimiento de los requisitos de origen en las operaciones comerciales entre exportadores e importadores, incluida la delimitación de responsabilidades en caso de que se produzcan fallos y la posibilidad de remitir las declaraciones de origen a través de medios electrónicos.

2.2. Declaración de origen elaborada por el exportador

- Las autoridades del país de exportación deberán proceder a un registro previo a fin de identificar a aquellos exportadores con derecho a operar en virtud de un régimen preferencial determinado. El registro de los exportadores requerirá el acceso a la documentación financiera y a las cuentas pertinentes. Esta forma de actuar permitirá evitar la discriminación de los pequeños operadores sin relajar los controles.
- Los propios exportadores registrados deberán determinar el carácter originario y elaborar las declaraciones de origen.
- El exportador deberá ser capaz de demostrar al importador que se halla registrado en el país de exportación.
- En las declaraciones, deberán explicarse las razones por las cuales los productos exportados pueden considerarse originarios del país beneficiario. Dichas declaraciones adoptarán la forma de modelos de impreso o, cuando se realicen en formato electrónico, de documentos electrónicos o mensajes normalizados. La simplificación de las normas debería facilitar el cumplimiento de tales formalidades.
- Habrá que intensificar el flujo de información sobre las exportaciones preferenciales entre los exportadores y las autoridades de los países de exportación a fin de contribuir a un seguimiento adecuado de las actividades de los exportadores que abra la vía a posteriores controles.
- Las autoridades aduaneras del país de exportación tendrán la obligación de mantener una lista actualizada de sus exportadores registrados y sancionar a los que no cumplan con las normas mediante una exclusión temporal o definitiva de la misma. Dicha lista se remitirá a las autoridades aduaneras del país importador por medios electrónicos seguros a fin de proteger la confidencialidad y prevenir el fraude.

2.3. Control del origen de los productos y de los operadores económicos por parte de las autoridades aduaneras – Cooperación administrativa

- A fin de no obstaculizar los flujos comerciales legales, habrá que proceder, asimismo, a mejorar y hacer más selectivos, mediante la aplicación de un análisis de riesgos, los controles sobre las importaciones efectuados por las autoridades del país de importación.
- Partiendo del cumplimiento del requisito de registro del exportador y de una adecuada comunicación de información sobre las exportaciones preferenciales, la aplicación de un análisis de riesgos permitirá intensificar y hacer más selectivos los controles sobre los exportadores efectuados por las autoridades del país de exportación.
- El intercambio de información y la cooperación administrativa entre las autoridades de los países de exportación e importación encargadas del control del origen preferencial deberá basarse en unos procedimientos y obligaciones claros y reforzarse desde un punto de vista legal y operativo.

3. UN ENTORNO DOTADO DE MAYOR SEGURIDAD: RESPETO DE LAS NORMAS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES

- A cambio de la correcta aplicación de las normas y del cumplimiento de sus obligaciones, los operadores económicos gozarán de un entorno más seguro a la hora de efectuar sus transacciones comerciales en el marco de los regímenes preferenciales.
- A fin de garantizar que las autoridades públicas cumplen con su obligación de aplicar correctamente los regímenes y las normas de origen y de cooperar plenamente en la prevención y la lucha contra el fraude, se proponen las siguientes acciones:

3.1. Creación de condiciones que favorezcan el cumplimiento

3.1.1. Evaluación previa de la capacidad del país o grupo de países beneficiarios para gestionar el régimen y las normas y procedimientos conexos

- Esta evaluación previa afectará a los países en relación con los cuales haya que adoptar un nuevo régimen o proceder a una prórroga o revisión del ya existente. El establecimiento del régimen con el país en cuestión se supeditará a un resultado favorable en la evaluación. Por lo que respecta a los nuevos regímenes preferenciales, la evaluación formará parte del proceso de negociación.
- La evaluación deberá demostrar que el país en cuestión cuenta con la organización, el marco jurídico y la capacidad operativa necesarios para gestionar y controlar el funcionamiento del régimen y brindar la ayuda y la cooperación administrativa apropiadas.
- En el caso de los regímenes «por bloques», la evaluación se centrará en cada una de las regiones concretas, que tendrán que responder de la capacidad del grupo en su conjunto y de la de cada uno de sus miembros de hacer frente a las obligaciones derivadas del régimen.

3.1.2. *Información, formación y asistencia técnica en materia de normas de origen preferenciales*

- Los propios países serán los responsables de ofrecer información actualizada y formación por lo que respecta a las normas de origen preferenciales, los requisitos que es preciso cumplir, las oportunidades brindadas y las obligaciones a las que se debe hacer frente. Sin embargo, podrá facilitarse ayuda a los países beneficiarios a escala regional (cuando el país pertenezca a un grupo regional), internacional (OMC y OMA), o comunitaria.
- La Comisión ha puesto ya a disposición del público en Internet, en el Sitio «Europa», una serie de páginas dedicadas a las normas de origen donde puede encontrarse información básica, manuales (sobre el sistema de preferencias generalizadas y las normas paneuropeas de origen) y enlaces con los textos legales. Por otro lado, la base de datos “Expanding Exports Help Desk” facilita información, clasificada según la partida arancelaria del producto, sobre las normas de origen que es preciso cumplir en el marco de una serie de regímenes preferenciales.
- La asistencia técnica brindada por la Comunidad debería orientarse específicamente a aquellos países que requieren ayuda adicional en materia de determinación del origen (los países más pequeños y menos desarrollados, así como los países en fase de reconstrucción o de transición política).
- A tal fin, la asistencia técnica puede brindarse a través de los componentes correspondientes al comercio y las aduanas de programas tales como MEDA, TACIS o CARDS, con cargo al nuevo instrumento para la política europea de vecindad o mediante instrumentos que se irán desarrollando en el contexto de los nuevos Acuerdos de Asociación Económica a escala regional con los países ACP. No obstante, será preciso garantizar una coordinación más eficaz con la asistencia bilateral brindada por algunos Estados miembros.

3.2. **Colaboración en el control del cumplimiento**

3.2.1. *Control, por parte de las autoridades públicas, del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los regímenes*

- A fin de lograr la equidad de los intercambios entre la Comunidad y sus socios comerciales, ambas partes están interesadas en el correcto funcionamiento de los regímenes. Así pues, es preciso garantizar que el oportuno control de este funcionamiento se lleve a cabo en colaboración.
- Para hacerse una idea general de cómo están funcionando los regímenes, resulta oportuno prever en el marco del régimen en cuestión un sistema de información periódica por los países beneficiarios sobre la gestión y el control del origen preferencial. Habrá que establecer asimismo un sistema similar de información de los Estados miembros a la Comisión, de modo que la Comunidad cuente con una visión global de la situación y pueda informar de la misma a sus socios comerciales.
- En coordinación con los Estados miembros, se establecerá un Plan de Actuación de la Comisión con vistas al control de los regímenes preferenciales. Mediante dicho plan, se recogerá información relativa la utilización de los regímenes preferenciales y la aplicación de los procedimientos. La información obtenida se enviará al punto central para ser

analizada y procesada con objeto de determinar, probablemente mediante un programa anual, aquellos productos o países en relación con los cuales parezca necesario realizar un control más exhaustivo. Este control se llevará a cabo a través de contactos con el país en cuestión, utilizando cuestionarios y, en su caso, efectuando visitas de control al país.

- El fundamento jurídico de este ejercicio de control, así como sus modalidades técnicas y la financiación de los gastos que lleve aparejados deberán determinarse en su fase inicial.

3.2.2. *Control del cumplimiento de las normas por los operadores económicos – Asistencia mutua en materia de fraude*

- La lucha contra el fraude es principalmente responsabilidad de las autoridades competentes de los países de exportación e importación.
- Sin embargo, en ámbitos tales como los relacionados con el tratamiento preferencial o el origen, en los que dichas autoridades desempeñan funciones complementarias, es preciso emprender acciones conjuntas. A tal fin, se recurrirá plenamente a la asistencia mutua en materia de fraude, y se espera que los terceros países beneficiarios del sistema de preferencias contribuyan de forma activa a las investigaciones de la Comisión.

3.3. **Utilización de mecanismos de salvaguardia**

- En caso de que el control sea insuficiente o de que no se facilite cooperación, se aplicarán, cuando proceda, medidas cautelares y mecanismos de salvaguardia, como por ejemplo, asistencia en las investigaciones contra el fraude.
- Dichas medidas abarcan notificaciones a los importadores, supresión de las preferencias cuando proceda y la posible asignación de responsabilidades financieras al país trasgresor.
- Los regímenes preferenciales confieren a las autoridades competentes obligaciones en materia de aplicación y de control del cumplimiento de las condiciones que permiten conceder un trato preferencial. Cualquier incumplimiento de dichas condiciones por parte de las autoridades podría llevar aparejada una responsabilidad financiera, cuando la no observancia por una de las partes afecte a los intereses financieros de la otra parte (pérdidas de ingresos procedentes de los derechos de aduana que no puedan recuperarse del importador) y se establezca un vínculo causal entre la falta (o error) y el perjuicio financiero derivado de ella. Evidentemente, antes de introducir cualquier cláusula sobre responsabilidad financiera, la Comisión y los Estados miembros deberán llegar a un acuerdo por lo que respecta a la responsabilidad financiera interna de estos últimos en relación con sus errores activos.