



**Comisión de Libre Competencia y Asuntos
del Consumidor - República de Panamá**

NOTA TÉCNICA N° 26

DICIEMBRE DE 2000

***LA TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL COMO CRITERIO PARA
OTORGAR EXONERACIÓN O REDUCCIÓN DE IMPUESTOS DE
IMPORTACIÓN A LA MATERIA PRIMA PARA USO DE LA
INDUSTRIA***

**DIRECTOR: LIC. OSCAR GARCÍA CARDOZE
TÉCNICO: LIC. GASPAR VÁSQUEZ**

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. LA TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL.....	2
A. ACCIONES QUE NO IMPLICAN TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL.....	3
CONCLUSIONES.....	4

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor con ocasión de la elaboración de la **Nota Técnica N° 25 COMENTARIOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY NO. 87 (COMISIÓN DE ASUNTOS AGROPECUARIOS) “POR EL CUAL SE MODIFICA EL LITERAL A) DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 3 DE 20 DE MARZO DE 1986¹, QUE ADOPTA UN RÉGIMEN DE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA NACIONAL”** considera necesaria la emisión de criterios para desarrollar aún más el concepto de TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL

Dentro la normativa internacional en materia de Comercio Internacional es necesario señalar que el Acuerdo sobre Normas de Origen de la Organización Mundial de Comercio (OMC) considera con notoria importancia la utilización de este criterio para determinar el Origen de las mercancías. De ahí que dicho del Acuerdo en su artículo 9, numeral 1, nos indica en su acápite b que "las normas de origen deberán prever que el país que se determine como país de origen de un determinado producto sea aquel en el que se haya obtenido totalmente el producto o, cuando en su producción estén implicados mas de un país, aquel en el que se haya llevado a cabo la última transformación sustancial"²

El objetivo de esta nota técnica radica en que dado los incentivos establecidos según la Ley 3 de 1986 y mantenidos conforme a la Ley de Universalización de Incentivos Tributarios en lo que respecta a la importación de materias primas pagando un impuesto de 3% para las empresas que posean registros industriales en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), se utilice el criterio de la transformación sustancial como un elemento que ayude a dilucidar qué procesos o acciones dentro de la producción puedan considerarse para que una vez importados las materias primas consideradas como tales y como producto terminado, puedan acogerse o no a los beneficios de la ley antes mencionada.

II. LA TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL

La transformación sustancial podemos definirlo como aquellas acciones que se realizan dentro del proceso productivo y que producen un cambio en la materia prima original de tal forma que después de realizadas pudiese considerarse como un producto diferente.

El criterio de transformación sustancial, que se encuentra establecido en la OMC, es cualitativo de tal forma que deja un margen de interpretación para que los Estados traten de establecer aquellas acciones que por su importancia dentro del proceso productivo son consideradas como parte de la transformación sustancial y aquellas que no deben formar parte de este criterio.

Los acuerdos internacionales procuran incorporar este criterio en lo que respecta a las normas de origen que deben cumplir los productos que se transan internacionalmente incluyendo aquellos productos que han sufrido niveles de transformación en terceros países y por lo tanto procurar ciertos niveles de transformación sustancial para que se consideren productos sujetos a ciertos

¹ Ley No. 3 de 20 de marzo de 1986 fue derogada por la Ley No. 28 de 20 de junio de 1995. Esta ley reconoce los beneficios que dimanaban de la ley 3 de marzo de 1986.

² El subrayado es nuestro.

beneficios en materia arancelaria por parte del país importador. Muestra de lo anterior podemos señalarlo en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) en donde para determinar las reglas de origen se utilizan criterios como el salto en la clasificación arancelaria (v.gr. a nivel de partida), así como también el criterio del valor de contenido regional.

Por otro lado, en otros Tratados de Libre Comercio, se encuentran descritas algunas acciones que no implican una transformación sustancial dentro de los procesos productivos, por lo que estas pudiesen considerarse aplicables para el caso que nos ocupa, esto es definir qué acciones no deben ser consideradas como transformación sustancial y por complemento deducir entonces las que implican una transformación sustancial.

Para ilustrar el criterio de la transformación sustancial se procura señalar aquellas actividades que no implican una transformación sustancial de tal forma que se realiza una aproximación al tema desde un punto de vista o criterio negativo ya que por otro lado abordar las actividades de transformación de la industrias incluiría un gran número de actividades que sería largo enumerar y que escapan de la cobertura de esta nota técnica.

A. Acciones que no implican transformación sustancial

Las acciones que no implican transformación sustancial³ y por lo tanto pueden ser consideradas como referencia en el otorgamiento de beneficios de exoneración de impuestos de importación son los siguientes:

- a) aireación, ventilación, secado, refrigeración, congelación;
- b) limpieza, lavado, cribado, tamizado o zarandeo, selección, clasificación o graduación, entresaque;
- c) pelado, descascarado o desconchado, desgranado, deshuesado, estrujado o exprimido, macerado;
- d) eliminación de polvo o de partes averiadas o dañadas, aplicación de aceite, pintura contra el óxido o recubrimientos protectores;
- e) ensayos o calibrado, división de envíos a granel, agrupación en paquetes, adhesión de marcas, etiquetas o señales distintivas sobre los productos y sus embalajes;
- f) envasado, desenvasado o reenvasado;
- g) dilución en agua o en cualquier otra solución acuosa, ionización y salazón
- h) la simple reunión o armado de partes de productos para constituir una mercancía completa, formación de juegos o surtidos de mercancías; y
- i) el sacrificio de animales.

³ El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Chile nos ilustra sobre este detalle. Tomado de la pagina web de la OEA (www.oas.org)

En este mismo sentido, existen otras acciones que pudiesen señalarse como por ejemplo el edulcorado de algunas materias primas, la adición de flúor y yodo en la sal de cocina, el ahumado de carnes de animales, entre otras, que no representan una transformación sustancial. En este sentido, por ejemplo, el sacrificio de animales implica la utilización de mano de obra en la matanza y manejo de la carnes o despojos, así como utilización de tecnología (sierras eléctricas, entre otros) para el corte del animal en canales, el simple sacrificio y la separación de las diferentes piezas del animal no reflejan acciones suficientes que implique de manera clara y contundente una transformación sustancial en la materia prima original.

Sin embargo, la realización de otras actividades distintas de las enunciadas no otorgan automáticamente el carácter de transformación sustancial sino que deben ser evaluadas en detalle para ver si cumplen con un mínimo aceptable de transformación sustancial.

Las actividades que se señalan como aquellas que no confieren transformación sustancial representan actividades que no pueden considerarse como de procesamiento o industrialización de la materia prima obtenida para el proceso de producción.

Es importante señalar que la importación de mercancías sujetas a beneficios fiscales mediante la exoneración o reducción de impuestos de importación debe reconsiderarse si las empresas realizan alguna de estas actividades posteriormente a la importación de materia prima, ya que pudiese decirse que estas acciones no representan transformación sustancial que puedan estar sujetas a beneficios en materia de impuestos de importación y que a su vez representa un sacrificio fiscal para el Estado.

CONCLUSIONES

1. La importación de mercancías sujetas a beneficios fiscales mediante la exoneración o reducción de impuestos de importación debe reconsiderarse y evaluarse si las empresas realizan alguna de estas actividades mencionadas con un carácter de mínimo o nula transformación dada la importación de materia prima, ya que pudiese decirse que estas acciones no representan transformación sustancial significativa de la materia prima para que sean sujetas a beneficios en materia de impuestos de importación.
2. Los criterios que no implican transformación sustancial se caracterizan por ser actividades que a pesar de que puedan utilizar unidades de factores de producción no reflejan acciones que puedan conllevar o producir nuevos bienes con características diferentes a las iniciales. Es importante señalar que las "industrias" que realizan solamente estas actividades en su proceso de producción no deben gozar de la importación de materias primas y otros materiales con beneficios en materia arancelaria que representan ingresos dejados de percibir por parte del Estado.
3. La importación de materias primas con un arancel bajo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 28 de 1995, requiere de un adecuado seguimiento administrativo y supervisión por parte de las autoridades correspondientes de tal forma que se le otorgue dicho beneficio a las materias primas que tengan en su proceso productivo un nivel adecuado de transformación sustancial.