



# BOLETÍN

FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



www.eclac.cl

Edición N° 236 – abril de 2006

## EMISIÓN DEL CERTIFICADO DE ORIGEN EN ALGUNOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA SUSCRITOS ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En un acuerdo de integración económica (AIE), la emisión y la verificación de las normas de origen se refieren a los procedimientos que corresponde realizar para indicar el cumplimiento de la norma de origen propiamente tal. Cada AIE posee un sistema propio de normas de origen con sus correspondientes procedimientos. Las reglas de origen determinan con precisión cuál es la procedencia geográfica de la mercancía que accedería a la preferencia arancelaria en vigor en el país importador.

El sentido fundamental de la norma de origen es evitar la triangulación del comercio, a fin de que sólo se beneficien del no pago de los derechos arancelarios los productos negociados entre las partes. En tal sentido, en un AIE las normas de origen son más importantes que el propio proceso de desgravación arancelaria, puesto que este último termina en algún momento del tiempo, mientras que las normas de origen siguen siendo aplicables de manera indefinida .

Para mayores antecedentes acerca de este tema, sírvase contactar a [Miguel.lzam@cepal.org](mailto:Miguel.lzam@cepal.org) .

### I. INTRODUCCIÓN

Los procedimientos de origen constan de una serie de trámites y formalidades administrativas que deben realizar los agentes económicos internacionales, ya sean exportadores o importadores. Por lo tanto, como se trata de regulaciones que generan costos de transacción a los operadores internacionales, el estudio de esta temática se inscribe en el amplio marco de la facilitación del comercio (FC).

Por razones de espacio, en la presente edición del Boletín FAL se examinan, de manera comparativa, solamente los procedimientos de emisión de los certificados de origen de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de algunos acuerdos de complementación económica (ACE) suscritos bajo su amparo jurídico. En ediciones posteriores se estudiará la verificación de origen.

Los objetivos de esta edición son mostrar las principales debilidades y fortalezas de los sistemas estudiados y discutir las condiciones básicas que deberían contener para minimizar los costos de transacción que enfrenta el sector privado, sin descuidar la función pública de seguridad y de recaudación tributaria. Otro objetivo apunta a relevar el rol de la ALADI en esta materia.

## II. LAS DIFERENTES FORMAS DE EMISIÓN DE LOS CERTIFICADOS DE ORIGEN EN ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA SUSCRITOS ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

En términos generales, se puede afirmar que en los AIE suscritos entre países de América del Sur existe sólo un tipo de procedimiento para emitir el certificado de origen de una mercancía. Éste está caracterizado porque siempre hay participación, a lo menos, de un organismo estatal, a lo que se suma, en algunos casos, la acción complementaria de gremios privados.

### A. La declaración y certificación de origen en la ALADI

La totalidad de los AIE suscritos entre los países de América del Sur corresponde a ACE suscritos en el marco jurídico de la ALADI. Si bien existen grandes diferencias entre los mencionados ACE, esto no debería llamar la atención ya que, desde su misma fundación, la ALADI se constituyó como un acuerdo marco que posibilitara instrumentos de integración económica específicos, que respondan a los intereses propios de los países que los constituyan.<sup>[1]</sup>

En la normativa correspondiente,<sup>[2]</sup> la ALADI establece que antes de solicitar un certificado de origen, debe haber una declaración del origen de una mercancía, expedida por el exportador o productor final, la cual debe ser certificada por una repartición oficial o una entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada para tal efecto por el gobierno del país exportador. El mismo procedimiento se utiliza para la emisión del certificado de origen, que tiene una duración de 180 días y puede ser empleado sólo una vez, así como también la correspondiente declaración. Cabe destacar que en la ALADI la declaración de origen de la mercancía, que para todos los efectos prácticos corresponde a una declaración jurada, está contenida en el propio certificado de origen.

Con respecto a las autoridades habilitadas para otorgar certificados de origen, la ALADI expresa que sus representaciones permanentes deberán comunicar a la Secretaría General la lista de las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para expedir la certificación de origen, con la nómina de los funcionarios autorizados y sus correspondientes firmas autógrafas. Estas comunicaciones serán distribuidas a la mayor brevedad a cada representación permanente, para que todos los países miembros tengan la información actualizada.

Lo mismo es válido para el cambio de entidad o firma habilitada, para lo cual la ALADI se compromete a que estas modificaciones entrarán en vigor 15 días calendario después que la Secretaría General las haya comunicado a las Representaciones Permanentes. Con respecto a los organismos certificadores de origen, la norma establece que lo ideal sería que se tratase de entidades de cobertura nacional y descentralizada, para que puedan delegar sus funciones a nivel regional y local al interior de los países.

### Principales observaciones al sistema de la ALADI

- a) Resulta restrictivo que un certificado de origen pueda amparar una sola operación comercial;
- b) Como cada certificado de origen contiene una declaración jurada, eso impide que una de estas últimas pueda amparar la emisión de distintos certificados de origen;
- c) Pareciera que la FC es contraria a que el certificado de origen tenga sólo una duración de 180 días. Podría pensarse que dure un tiempo superior para reducir los costos de transacción de los operadores comerciales internacionales;
- d) Se han detectado más fraudes de origen cuando estos trámites son realizados por un exportador que por el productor directo. La razón es que muchas veces, al momento de efectuar algún control, resulta imposible ubicar al operador comercial;

- e) La experiencia indica que no siempre las modificaciones en las firmas autorizadas son informadas de manera inmediata por las partes;
- f) No especifica cuánto tiempo deberían guardarse los documentos relacionados con la declaración y certificación de origen, para efectos de realizar una fiscalización posterior. De todos los acuerdos analizados en este estudio, la ALADI es la única entidad que no hace mención a este punto;
- g) La normativa no especifica cuánto debe tardar como máximo en emitir el certificado de origen una entidad pública o privada, luego que dicho documento es solicitado;
- h) Parece necesario iniciar un debate para evaluar la diferencia que hay entre un organismo público y uno privado para emitir tanto la declaración como la certificación del origen de una mercancía. Este tema es importante ya que al interior de un mismo AIE pueden coexistir entidades públicas y privadas para emitir dicha documentación, lo que ocurre, por ejemplo, en la CAN.

### **B. La declaración y certificación de origen en algunos ACE de la ALADI**

Los ACE examinados son el Mercosur,<sup>[3]</sup> Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur y Chile-Perú, que corresponden, respectivamente, a los números 18, 36, 35 y 38 de la ALADI. Estos acuerdos fueron escogidos porque en materia de procedimientos de origen son los más avanzados de América del Sur.

En todos los acuerdos examinados, la certificación de origen está a cargo de reparticiones oficiales designadas por cada parte signataria. Éstas pueden delegar la función de la emisión a entidades públicas o privadas que operen a nivel nacional, pero siempre manteniendo su responsabilidad sobre el control del proceso. En el caso Chile-Perú, sin embargo, dicha responsabilidad no es explícita. Por otra parte, este Acuerdo especifica que se mantendrá la institucionalidad de la ALADI con respecto a las reparticiones oficiales y a los organismos públicos o privados habilitados para emitir origen. En relación con esto último, los restantes ACE estudiados hacen mención a que las entidades habilitadas deberán ser representativas y tener capacidad técnica e idoneidad.

Cada certificado de origen debe estar acompañado de una declaración jurada, la cual tiene que ser elaborada por el productor final en el caso del Mercosur, o por el exportador o productor final en el caso de los otros acuerdos. El Acuerdo Chile-Perú especifica que si el exportador es diferente del productor de la mercancía, será el exportador el encargado de suministrar la declaración jurada, la cual forma parte del mismo certificado de origen. La declaración jurada debe identificar al solicitante, así como describir el proceso productivo y los componentes utilizados en la producción de la mercancía.

El tiempo máximo para que una entidad otorgue el certificado de origen a partir de que éste se solicita es de cinco días para los ACE Bolivia-Mercosur y Chile-Mercosur. En cambio, para Chile-Perú son siete días. Para estos efectos, el Mercosur no establece un plazo determinado.

En el Acuerdo Chile-Perú, la declaración de origen tiene una duración de dos años, mientras que para los otros acuerdos tiene una validez de 180 días, contados desde su emisión. En todos los casos, los plazos mencionados rigen siempre y cuando se trate de exportaciones regulares, no exista cambio en el proceso productivo ni en el uso de materiales. Por otra parte, la duración de los certificados de origen para todos los acuerdos se extiende a 180 días.

Sin excepción, cada certificado debe ser emitido con la firma del funcionario autorizado y sólo ampara una operación comercial. En Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur y Mercosur, el modelo del certificado de origen es idéntico, además de mucho más completo y detallado que el de la ALADI, no obstante que registran toda la información que solicita esta entidad. Por su parte, el Acuerdo Chile-Perú utiliza el formato de la ALADI.

Cada entidad certificadora debe guardar copia de los certificados de origen proporcionados, así como de todos los antecedentes que fueron necesarios para su entrega. Para el Mercosur, Chile-Mercosur y Bolivia-Mercosur se establecen dos años, mientras que dicho plazo asciende a tres años en el Acuerdo Chile-Perú. Además, en todos los acuerdos, las entidades certificadoras deben llevar un registro permanente y correlativo de las emisiones, con las informaciones más relevantes.

En todos los casos, tanto las entidades habilitadas para emitir certificados de origen como los funcionarios autorizados para su firma deben ser comunicados a la ALADI y a la respectiva comisión administradora del correspondiente acuerdo, que para el Mercosur es la Comisión de Comercio. Tales entidades tienen la responsabilidad de informar a todos los países involucrados.

Es importante señalar que el Mercosur ha diseñado un instructivo especial a ser utilizado por las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen. En dicho instructivo se definen responsabilidades y procedimientos que facilitan la tarea de estos organismos, así como también la de los operadores económicos internacionales.

### **Principales observaciones al sistema de los ACE**

- a) Es interesante observar que para el Mercosur, Bolivia-Mercosur y Chile-Mercosur, la duración de una declaración jurada es de 180 días, en comparación con los dos años del Acuerdo Chile-Perú. Evidentemente que los tres primeros son más realistas y se adecuan más a las actuales condiciones internacionales, ya que es muy difícil que se mantenga inalterado por tanto tiempo un proceso productivo, especialmente uno complejo. Además, facilitan el control de la emisión de los certificados de origen;
- b) Cada operación comercial requiere de un certificado de origen específico. En general, al ser tan detallados en materia de información, surge la pregunta sobre si todos los datos requeridos son esenciales;
- c) Para todos los acuerdos examinados, el certificado de origen tiene una duración de 180 días;
- d) Dado que existe una mayor cantidad de fraudes de origen cuando los documentos son completados por un exportador, es interesante mencionar el procedimiento del Mercosur, que se destaca de los restantes acuerdos porque establece que la declaración de origen debe ser proporcionada por el productor final de la mercancía;
- e) En tres de los cuatro acuerdos estudiados, se avanza al establecer criterios generales para designar a las entidades certificadoras. Con todo, en ninguno de los acuerdos examinados se especifican los factores a tener en cuenta para una debida supervisión por parte del sector público;
- f) Los países miembros no siempre informan de manera oportuna a las partes interesadas de los cambios de entidades habilitadas y firmas habilitadas. Esta situación es más compleja todavía en los acuerdos de los cuales participa el Mercosur, ya que Brasil posee un elevado número de entidades certificadoras a nivel nacional;
- g) Por lo general, las definiciones de los textos de las normativas estudiadas son bastante claras y precisas;
- h) No obstante que en el Mercosur no se establecen plazos para que una entidad habilitada emita el certificado de origen, una vez que éste es solicitado, en los restantes acuerdos estos sí son especificados. Sin embargo, un período que va de 5 a 7 días parece demasiado largo como para facilitar el comercio;

- i) En todos los ACE examinados, los certificados de origen pueden ser emitidos por entidades públicas o por organismos privados, lo que resalta la importancia de iniciar una discusión con respecto al análisis comparativo de estos distintos procedimientos.

### C. Una discusión pendiente

Una discusión pendiente fundamental es aclarar qué sistema funciona mejor para emitir la declaración y la certificación de origen en un AIE. Si uno es el que sólo actúa el sector público o cuando éste delega tales funciones a una entidad gremial. Cuando se trata de una entidad gubernamental, ésta debería contar con las capacidades necesarias para ello. Esto es, de personal lo suficientemente capacitado, de recursos económicos y de la posibilidad de operar a nivel geográfico de manera descentralizada en todo el territorio nacional. Pero ocurre que muchas veces la burocracia pública no dispone de tales elementos o bien, si cuenta con ellos, su legislación nacional no le permite recibir pagos directos del sector privado, ya que dicho servicio es remunerado.

La alternativa es, entonces, recurrir a las prestaciones de una cámara empresarial. Como tales servicios son bien pagados, el interés del sector privado es acceder a un negocio que es bastante lucrativo. Por ejemplo, en algunos países por cada certificado de origen emitido se pueden cobrar hasta 30 dólares y el número de los documentos expedidos hace que los ingresos totales sean sumas considerables.<sup>[4]</sup> Además, en la mayoría de los países que operan con este sistema, las entidades involucradas llevan muchos años ejerciendo dicha función, por lo que cuentan con una dinámica de poder que desean mantener. Cabe destacar que en el caso de varios países de la región, los montos cobrados por los organismos gremiales por otorgar este servicio son resueltos sin participación estatal.

Por otra parte, nadie mejor que una entidad gremial para emitir un certificado de origen confiable, ya que, por lo general, conocen bastante bien los procesos productivos, incluso los más complejos, que están asociados al sector industrial. Pero también sería interesante saber cuál sería la reacción de una entidad gremial si el que solicita de manera dudosa un certificado de origen es uno de sus socios principales. Asimismo, muchas veces este tipo de organismo no realiza las visitas correspondientes a un productor antes de emitir origen, ni efectúan los controles correspondientes antes de una siguiente expedición de origen.

Otro problema asociado a una entidad privada que emite certificados de origen es que si definitivamente no funciona bien, es difícil licitar a alguna otra, ya que, por lo general, no son muchas las que operan descentralizadamente en un país y que tengan la capacidad necesaria como para adquirir la experiencia. El tema de la emisión de certificados de origen es bastante árido y poco común, sobre el cual existe mucho desconocimiento, incluso en entidades gremiales.

También suele ocurrir que no existe una adecuada supervisión por parte del sector público, con la intención de ver si se está o no utilizando el debido proceso por parte de las entidades privadas habilitadas. Esto es aplicable para constatar tanto que los organismos gremiales controlen de manera selectiva la validez de la declaración de origen, como la veracidad de los antecedentes adicionales para otorgar origen. Con respecto a la declaración de origen, es difícil que durante dos o tres años se mantenga invariable el proceso productivo de una mercancía industrial o que la proporción de costos de los insumos importados no haya cambiado. En relación al otorgamiento de los certificados de origen, las entidades habilitadas también deberían revisar los antecedentes necesarios para emitirlos y, en caso de duda, visitar a la empresa en cuestión.

En términos generales, las entidades gremiales no realizan dichas tareas de supervisión a las empresas solicitantes. Por ello, no parece conveniente que el aparato gubernamental sólo actúe sobre la base de la buena fe, principio que muchas veces es esgrimido como una forma de encubrir la dificultad que el sector público tiene para controlar a las entidades emisoras privadas. A esto también contribuye la idea de favorecer las exportaciones nacionales, no obstante que esto podría generar un riesgo de la

imagen país o región, asunto de vital importancia tanto para el sector privado como público.<sup>[5]</sup>

Con todo, el mejor sistema pareciera ser uno de carácter mixto, donde exista un control activo por parte del sector público al privado, con convenios que contemplen de manera muy clara y precisa la relación entre ambos, así como también sus correspondientes derechos y obligaciones. Por otra parte, los montos involucrados en materia de derechos arancelarios no percibidos por el sector público alcanzan, en algunos casos, sumas considerables de dinero. Esto justifica la necesidad de aplicar controles públicos, pero selectivos y eficientes, en contraposición a aquellos masivos e indiscriminados. Es decir, que se trate de una fiscalización gubernamental que no trabe la FC.

Una dificultad adicional surge en el caso de países grandes, que tienen muchas entidades privadas certificadoras y firmas habilitadas, en cuyo caso el desafío del control público es mayor.<sup>[6]</sup> En cualquier caso, deberían nivelarse las condiciones que deben enfrentar los exportadores, cuando al interior de un mismo acuerdo de integración existen entidades públicas y privadas para emitir los certificados de origen.

Es importante agregar que cuanto mayor es la calidad del control público al proceso de emisión de certificados de origen, más confianza existe en el país importador al momento de verificar la procedencia de la mercancía, lo que facilita que ésta sea despachada de aduana lo más pronto posible. Asimismo, menores son las dudas, los problemas, los retrasos, así como también los costos del sector público y privado involucrados en el proceso de importación. Esto es obvio porque en definitiva se duplican esfuerzos de todo orden cuando existe control a la emisión, por un lado y, por el otro, a la importación. Para evitar esta situación doblemente costosa, tal vez en el largo plazo la verificación a la importación podría llegar a ser muy elemental o virtualmente a desaparecer, si el control de la emisión de origen es realizado mediante un proceso que cuente con el máximo de credibilidad en el exterior. Ciertamente ésta sería la solución que más facilitaría el comercio y de lejos la más económica para los países de la región.

Por otra parte, es importante considerar que cuando un país no cuenta con una autoridad gubernamental para llevar el registro de las exportaciones que, gracias a tener un certificado de origen, entran de manera preferencial en el país importador, este rol lo pudiesen cumplir las aduanas del país exportador. Normalmente, en América del Sur, las aduanas no hacen una revisión ni un registro informático de los antecedentes contenidos en el certificado de origen. Este es un punto fundamental porque estos antecedentes pueden constituir insumos importantes a considerar no sólo para la política comercial nacional, sino también para las políticas internas de desarrollo productivo.

Finalmente, dada la plétora de ACE existentes, parece necesario que la ALADI reformule su normativa, a fin de que exista un solo sistema de emisión de origen en los AIE de América del Sur. Esta iniciativa facilitaría de manera muy importante la labor de los operadores comerciales internacionales.

---

<sup>[1]</sup> Véase el Tratado de Montevideo 1980, que da origen a la ALADI.

<sup>[2]</sup> Se trata de la Resolución 252, del 4 de agosto del año de 1999.

<sup>[3]</sup> La normativa de origen del Mercosur, examinada, corresponde a la actualmente vigente, aprobada mediante una decisión del Consejo del Mercado Común en mayo de 2004.

<sup>[4]</sup> Aunque el promedio de los países de América del Sur es cercano a los 15 dólares.

<sup>[5]</sup> En el caso de Chile, incluso existen diferentes niveles de fiscalización a las entidades certificadoras privadas por parte del sector público. Al respecto, cabe destacar que en una oportunidad, una de las entidades certificadoras cometió un error que le generó elevados costos económicos al importador, los

que fueron asumidos completamente por la misma entidad gremial. También Perú es un buen ejemplo en el sentido del control público. No obstante lo anterior, ambos sistemas de control son todavía perfectibles.

[6] Está el ejemplo de Brasil, donde son más de 80 las entidades privadas que otorgan certificación de origen, a las cuales están asociadas varios cientos de firmas habilitadas.