

Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

42

OFICINA DE LA CEPAL
EN MONTEVIDEO

Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas

Álvaro Lalanne



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Álvaro Lalanne, Consultor de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo, bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de dicha oficina, en el marco del convenio de cooperación técnica suscrito con el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1727-8694 (versión electrónica)

ISSN: 1727-8686 (versión impresa)

LC/TS.2020/8

LC/MVD/TS.2019/5

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-01154

Esta publicación debe citarse como: A. Lalanne, "Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 42 (LC/TS.2020/8-LC/MVD/TS.2019/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5	
Introducción	7	
I. Aspectos conceptuales y metodológicos	11	
A. La certificación de origen	11	
B. La información aduanera.....	13	
C. El ajuste por zonas francas	13	
D. La fusión de la base de certificados con la base de exportaciones.....	14	
II. Resultados	17	
A. Resultados de la fusión.....	17	
1. Resultados generales.....	17	
2. Exportaciones que indican acuerdo pero que no tienen Certificado	18	
B. Análisis de la exportación con Certificados de Origen en el Uruguay	19	
1. Panorama general de la exportación según tipo de acceso	19	
2. Análisis de exportaciones vinculadas con certificados.....	20	
3. Exportaciones con información de Admisión Temporal.....	24	
Bibliografía	27	
Anexo	29	
Serie Estudios y Perspectivas-Montevideo: números publicados	32	
Cuadros		
Cuadro 1	Exportaciones totales, según vinculación con certificados, según año	17
Cuadro 2	Valor de las exportaciones según certificados, según vinculación con exportaciones	18
Cuadro 3	Exportaciones sin certificado según campo acuerdo.....	18

Cuadro 4	Exportaciones hacia países de América según destino y acuerdo declarado en DUA, promedio 2015-2017	20
Cuadro 5	Exportaciones hacia países no americanos según destino y acuerdo declarado en DUA, promedio 2015-2017	20
Cuadro 6	Exportaciones asociadas con certificados, según campo acuerdo, promedio 2015-2017	21
Cuadro 7	Criterio de origen certificado según acuerdo, promedio 2015-2017.....	21
Cuadro 8	Certificados emitidos bajo el acuerdo MERCOSUR según principales capítulos de la NCM y según tipo de regla invocada, promedio 2015-2017	23
Cuadro 9	Certificados emitidos a un socio sudamericano (no MERCOSUR) según principales capítulos de la NCM y según tipo de regla invocada, promedio 2015-2017	23
Cuadro 10	Exportaciones según asociación con certificados y según utilización de AT, promedios 2015-2017	24
Cuadro 11	Exportaciones que utilizan AT, según campo acuerdo, valor exportado, valor de las importaciones en AT y porcentaje de incidencia, promedio 2015-2017.....	24
Cuadro 12	Exportaciones que usan AT según destino exportado y origen del insumo importado	25
Cuadro A1	Clasificación de los certificados de origen, número de certificados clasificados según tipo de regla de origen, 2015 a 2017.....	30
Cuadro A2	Ajuste por zonas francas, productos excluidos, con destino corregido e incluidos.....	30
Cuadro A3	Exportaciones de Uruguay a Israel según base exportaciones, base de certificados, acuerdo y tipo de fusión, promedio 2015-2017	31

Resumen

Este trabajo evalúa la certificación de origen, el acceso preferencial y el tipo de regla de origen que cumplieron las exportaciones del Uruguay entre 2015 y 2017. Para ello combina información de fuente aduanera de exportaciones e importaciones en admisión temporaria, con información de comercio exterior de zonas francas y con una base de datos de certificados de origen emitidos en el período, que fue sistematizada, ordenada y analizada para este trabajo. En el período estudiado, alrededor del 70% de las exportaciones se ampararon en un Certificado de Origen, aunque dos tercios de estas lo hicieron mediante un Certificado No preferencial, es decir por un motivo diferente a la preferencia comercial. En las exportaciones hacia los países del MERCOSUR la utilización de la preferencia comercial alcanza al 82%, y este porcentaje se reduce a medida que se analizan acuerdos con países más lejanos. En Bolivia, Chile, Perú, Cuba e Israel la preferencia alcanza a la mayoría de las exportaciones, y en el resto de los mercados americanos con acuerdos preferenciales la utilización de la preferencia es de alrededor de un cuarto de las exportaciones. En los accesos preferenciales las reglas de origen más utilizadas son las de “salto de partida” y “enteramente obtenido”. En el MERCOSUR la mitad de las exportaciones certificó por la primera regla y la segunda regla es prevalente en las exportaciones hacia otros mercados. El análisis también muestra que el 70% de las exportaciones al MERCOSUR utilizan insumos importados en Admisión Temporaria y que la incidencia de estos insumos es en promedio de 40% en el caso regular del MERCOSUR, por lo que la coexistencia de este instrumento junto con reglas flexibles es central para varios sectores manufactureros.

Introducción

Además de las condiciones de competitividad en las que desarrolla la producción nacional, el acceso a mercados exteriores de la producción uruguaya está condicionado por las barreras geográficas y de política comercial que el país enfrenta en los mercados internacionales. Los acuerdos comerciales preferenciales tiene la finalidad explícita de mejorar las condiciones de acceso de la producción nacional. Las reglas de origen, que dictan las condiciones que debe cumplir la producción para ser pasible de obtener acceso preferencial, son una condición necesaria de los acuerdos comerciales para evitar la triangulación de mercaderías desde terceros mercados, que diluiría la mejora en el acceso a mercado de la producción de los países que se integran. Estas reglas de origen son objeto de negociación entre los países firmantes de un acuerdo o son establecidas autónomamente por el importador en los casos de preferencias unilaterales.

Existe una literatura madura que muestra que las reglas de origen pueden servir para restringir el comercio entre países que se integran (Krishna y Krueger 1995) mediante el establecimiento de condiciones de abastecimiento de insumos ineficientes. Cadot et al. (2006) realizan una evaluación de los resultados del uso de las reglas de origen desde el punto de vista de su efecto en restringir el comercio. Muestran que estas reglas modifican las condiciones de producción e inversión aun en los casos donde no hayan tenido esa intencionalidad. En tanto Harris (2007) releva varios acuerdos preferenciales y encuentra que en general en las reglas de origen prevalece un criterio de asegurar acceso a mercados sobre el criterio de protección escondida. Cadot, Estevadeordal, y Suwa-Eisenmann (2005) estudian los efectos de las reglas de origen en el TLCAN y postulan que en casos de integración vertical y poder de mercado pueden ser vistos como subsidios a la exportación encubiertos. Augier, Gasiorek, y Lai Tong (2005) estudian el caso del inicio de las reglas de acumulación de origen entre la Unión Europea y los países de la zona del Mediterráneo, por el cual se unificaron las reglas de origen y se permitió la acumulación para medir el impacto en el comercio del bloque (Reglas de Origen Pan Europeas). Además, muestran como el estudio de la restrictividad que imponen las reglas de origen son un elemento central para analizar la creación y el desvío de comercio, y por ese mismo motivo, para evaluar la relación entre el multilateralismo y bilateralismo. Es más, encuentran que refuerzan el desvío de comercio en intermedios y afectan más el comercio de los países más pequeños. Estevadeordal (2000) y

Estevadeordal y Suominen (2005) crean un índice que clasifica a las reglas de origen de acuerdo a su restrictividad, teniendo en cuenta si el cambio de clasificación arancelaria requerido se da en un nivel de agregación alto o bajo y si la regla se combina con una de valor agregado. Encuentran que en las Américas las reglas del TLCAN son las más restrictivas y las de la ALADI las menos, ubicándose las del MERCOSUR en un punto intermedio aunque más próximas a las de ALADI.

Uno de los efectos de la restrictividad de las reglas de origen en bloques comerciales es que puede llegar a ser conveniente pagar el arancel a terceros si las condiciones de cumplimiento de las reglas son costosas. Las estimaciones de la utilización de la preferencia arancelaria varían según el acuerdo y también según la metodología utilizada para medirlo. Harris (2017) releva la literatura en la materia y encuentra que en América Latina la utilización de la preferencia arancelaria supera el 80%. Adicionalmente, Estevadeordal (2000) estudiando el caso del TLCAN encuentra que las reglas de origen más restrictivas se dan en los casos de mayor diferencia arancelaria entre EEUU y México y en los sectores con liberalización más dilatada. Finalmente, Mesquita Moreira (2018) plantea que la existencia de un entramado tan complejo de reglas de origen y el limitado alcance de las reglas de acumulación son factores importantes para explicar el resultado encontrado en Baier, Yotov, y Zylkin (2019), que indica que los principales acuerdos regionales han contribuido a aumentar el comercio regional tradicional bilateral pero han servido muy poco para potenciar a América Latina como plataforma exportadora a terceros basada en circulación de valor agregado. En ese mismo sentido, Geraets, Carroll, y Willems (2015) plantean que las reglas de origen actuales no son razonables cuando el comercio prevalente es en cadenas globales de valor y el país de ensamblado del producto no realiza la “modificación sustancial”. Estos autores plantean tener en cuenta aspectos tales como el diseño, la investigación y desarrollo o la propiedad intelectual. Cadot et al. (2014) evalúan la utilización de preferencias arancelarias otorgadas por el acuerdo MERCOSUR – CAN (ACE 59) para empresas colombianas y sugieren que para las empresas más grandes, que tienen mayor propensión a importar insumos, el cumplimiento de las reglas de origen tiene costos que restringen la utilización de las preferencias.

Harris (2017) divide en dos los costos que las reglas de origen imponen a las empresas que exportan bajo preferencia. Por un lado, están los costos de cumplir las reglas cuando estas suponen adaptar los patrones de abastecimiento a las reglas de la preferencia. Por otro lado, están los costos por cumplir con los procedimientos que imponen los acuerdos, por ejemplo en el mantenimiento de la información contable que certifique el cumplimiento de la regla. Si bien es posible realizar alguna estimación del segundo costo basado en criterios de costos de la certificación, sobre el primer aspecto, que es el más importante, la evidencia es escasa.

Este trabajo evalúa la certificación de origen, el acceso preferencial y el tipo de regla de origen que cumplieron las exportaciones del Uruguay entre 2015 y 2017. Para ello combina información de fuente aduanera de exportaciones e importaciones en admisión temporaria, con información de comercio exterior de zonas francas y con una base de datos de certificados de origen emitidos en el período.

En primer lugar, el trabajo sistematiza, ajusta y ordena una base de datos de certificados de origen emitidos por las Entidades Privadas delegadas que cubre la casi totalidad de las certificaciones del período. En particular, para cada acuerdo se clasificó el criterio de origen por el cual se certifica, lo que permitirá evaluar cuál es la regla de origen que se invoca para exportar.

En segundo lugar, la información de exportaciones de fuente aduanera fue ajustada por los efectos de la acción de las zonas francas, que no forman parte del territorio aduanero pero sí del territorio económico del país, y cuya producción está incluida a los efectos de la evaluación de origen en la mayoría de los acuerdos comerciales del país. Este ajuste incluye no considerar exportaciones (según aduana) que en realidad se destinan a zona franca, cambiar el destino de producciones que utilizan las zonas francas por motivos de logística y finalmente incluir a las producciones que tienen transformación en zonas francas. La inclusión de las zonas francas aumenta la cobertura de las

exportaciones relevadas, a costa de una pérdida en la calidad de la información en estas operaciones, pues los registros utilizados no tienen la misma riqueza que los datos de los Documentos Únicos Aduaneros (DUAs) de exportación.

Un elemento original del trabajo es la inclusión de información de utilización de insumos importados en régimen de Admisión Temporal, que permite evaluar, al menos para un subconjunto de las exportaciones, la clasificación arancelaria y el país de origen de los insumos incluidos en las exportaciones. Esta información resulta de especial interés para integrar a la evaluación de las restricciones que impone el actual esquema de reglas para el acceso preferencial de la producción nacional. No se conocen antecedentes de utilización de este tipo de información en la evaluación de las reglas de origen.

Finalmente, el trabajo sobre estas fuentes de información se potencia si hay posibilidad de fusionar la información de certificación con la de exportaciones e insumos importados en una sola base de datos. Este trabajo no pudo ser realizado caso a caso (es decir, vincular despacho aduanero con certificado emitido) sino que se hizo una asociación general de toda la información que tuviera en común la empresa, el producto, el destino, el acuerdo comercial y el año de exportación. Esta fusión permite identificar "huecos" en la certificación y también ilustra las limitaciones de la información, pero proporciona una evaluación más comprehensiva del acceso a mercados y la política comercial de los bienes en Uruguay.

Este informe se compone de esta introducción y dos secciones más. En la sección I de este informe se detallan los aspectos conceptuales del Régimen de Origen y los criterios metodológicos seguidos para integrar la información de certificación, aduana y zonas francas. En la sección II se muestran algunos resultados del cruce de información y ejemplos de evaluación de la reglas de origen.

I. Aspectos conceptuales y metodológicos

A. La certificación de origen

Los acuerdos preferenciales de comercio requieren de reglas de origen para garantizar que las mercaderías producidas en los Estados Parte que se otorgan beneficios arancelarios tengan un grado de elaboración suficiente en el territorio, de forma que no se beneficien producciones de terceros ajenos al acuerdo. Mediante la certificación de origen, los países acreditan el cumplimiento de los requisitos establecidos en los acuerdos y de esa manera se benefician de la preferencia arancelaria negociada. Los productos que se exportan sin certificación de origen pagan en destino el arancel a terceros, que siempre es mayor que el preferencial.

A esta certificación se la denomina preferencial, porque el motivo de la misma es acceder a una preferencia arancelaria, es decir a un arancel menor. Sin embargo, también existe la certificación no preferencial, cuyo objetivo es el acceso a mercados pero no en condiciones preferenciales, cuando las aduanas exigen certificados de origen porque tienen algunos orígenes vedados (en general por cuestiones sanitarias), porque establecieron medidas de defensa comercial contra algún país y quieren asegurarse que la mercadería no es de dicho origen o porque administran cuotas (Estevadeordal y Suominen 2005). Uruguay no dispone de una regla de origen no preferencial, y en los hechos los emisores de estos tipos de certificados de origen utilizan las reglas generales de algún acuerdo en particular, generalmente el MERCOSUR.

El Documento Único Aduanero (DUA) incluye un campo que refleja el país de origen de la mercadería exportada o importada. Este campo no es llenado de acuerdo a los criterios de origen de los acuerdos preferenciales sino en base a otros criterios de elaboración, que en general son más laxos que los de los acuerdos. Por ese motivo, el hecho de que una mercadería tenga un origen aduanero determinado no es condición suficiente para indicar que dicha mercadería es originaria de dicho país. El carácter originario lo indica la existencia de un certificado de origen, ya sea este emitido por una entidad pública, por una entidad privada actuando bajo delegación o por la empresa exportadora, según el tipo de certificación que se defina. Por ese motivo, los productos no son originarios de algún país (o bloque) *per se*, sino según las reglas de determinado acuerdo comercial.

Un principio importante de la certificación de origen, que existe en todos los acuerdos de los que participa Uruguay, es la acumulación bilateral, según la cual los insumos originarios del país de destino también son considerados originarios del país exportador a los efectos de cumplir los requisitos de origen. Los acuerdos en los que participan más de dos países permiten la acumulación de origen en todo el bloque. Por ejemplo si Uruguay utiliza insumos originarios paraguayos en sus exportaciones a Argentina, éstos serán considerados como uruguayos (o argentinos) a los efectos de cumplir las reglas de origen.

Además de acordar los requisitos que deben cumplir las mercaderías para ser pasibles de acceso preferencial, los países definen los procedimientos para la acreditación de origen. El método utilizado en Uruguay es el de la certificación delegada. La autoridad competente en materia de origen es la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (APC-MEF) quién delega en terceros la certificación. Actualmente, las entidades que emiten Certificados de Origen son la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU) y la Dirección Nacional de Industria del Ministerio de Industria, Energía y Minería (DNI-MIEM), aunque esta última solo en el sector automotriz. Este trabajo recopiló, corrigió y estandarizó la información de certificados emitidos por las cuatro entidades privadas mencionadas para los años 2015 a 2017. Se eliminaron de la base los Certificados Anulados.

Uno de los campos que contiene la base de certificados de origen es el tipo de regla de origen que el producto cumple. Las entidades certificadoras deben consignar en el certificado cuál de los requisitos de origen el producto cumple. Esta información está expresada según los criterios definidos en cada acuerdo, en general citando textualmente el inciso o artículo por el cual se cumple origen. En este trabajo se recopilaron, ajustaron, estandarizaron y clasificaron a las reglas de origen consignadas en todos los certificados de origen de la base de datos. Los requisitos específicos también fueron integrados en el análisis, en base a la nomenclatura del producto exportado y al texto del acuerdo correspondiente. Básicamente se pueden distinguir tres tipos de reglas de origen. En primer lugar, están las reglas para los productos enteramente obtenidos, es decir productos que son resultado de actividades primarias tales como la agricultura, ganadería, pesca, minería o transformaciones industriales directas de estas actividades pero sin utilizar insumos no originarios. Los envases o embalajes no se toman en cuenta para determinar el origen, por lo que pueden ser de cualquier origen. En segundo lugar, están las reglas de proceso productivo, donde se explicita qué tipo de actividad se debe realizar sobre los insumos para que considere cumplida la regla. Esta regla es frecuente en bienes de informática, donde se suele requerir por ejemplo el montaje e integración de los circuitos, o en sustancias químicas, donde se exige la creación de una identidad química diferente a la de los insumos. Finalmente, el conjunto más extenso de reglas de origen es el que indica restricciones sobre los insumos no originarios que se pueden utilizar. Estas restricciones suelen darse con indicaciones sobre la clasificación arancelaria o sobre el valor total de los insumos. Un ejemplo de las primeras es la regla del salto de partida arancelaria y dentro de las segundas se puede mencionar a la restricción de utilizar insumos no originarios por hasta el 40% del valor del producto exportado, frecuente por ejemplo en el sector automotor. En ocasiones se combinan ambas restricciones.

En este trabajo se clasificaron a las reglas de origen en doce categorías. Los certificados de origen no preferencial no indican una regla de origen y fueron clasificados como "Régimen General". Dentro de los que sí fueron clasificados, los más frecuentemente utilizados son "Salto de Partida", seguido de "Enteramente Obtenido" y "Valor agregado". El cuadro A1 del anexo muestra la frecuencia de certificados para cada categoría.

B. La información aduanera

Los DUA de exportación tienen un campo donde los exportadores (o sus representantes) deben indicar si el producto exportado tiene algún certificado de origen e indicar el acuerdo por el cual se beneficiará, en caso de que exista. Las categorías de llenado de este campo son cada uno de los acuerdos comerciales recíprocos vigentes de Uruguay, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como una indicación de si existe certificado de origen no preferencial y finalmente la indicación de no acuerdo.

Dado que las reglas de origen están intrínsecamente vinculadas al proceso productivo realizado en el país exportador y que como vimos en general están definidas de acuerdo a la clasificación, origen y/o valor de la mercadería importada, resulta muy útil poder utilizar la información de insumos importados en Admisión Temporal que estas exportaciones declaran.

El Régimen de Admisión Temporal (AT) permite la importación libre de impuestos (aranceles y domésticos) de insumos y materiales que se utilizarán en los procesos productivos de mercaderías destinadas a la exportación. Si bien en principio las exportaciones intrabloque no podrían utilizar este régimen, en los hechos está permitido y vigente desde la creación del MERCOSUR, e incluso ha sido permitida su utilización en el reciente Acuerdo Comercial firmado entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Por ese motivo, el país no tiene ninguna restricción en el uso de dicho mecanismo. Como se verá más adelante, el uso de la AT es generalizado por sectores y destinos. El procedimiento de uso de AT tiene varios pasos. Un exportador que quiera utilizar dicho régimen debe validar su "modelo" o relación insumos importados /producto exportado en el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) que es el organismo administrador del régimen. Luego, al importar los insumos se declara que éstos se beneficiarán de la AT y por lo tanto todo pago de impuestos queda suspendido. Finalmente, en el momento de exportar el beneficiario debe indicar qué operación de importación en AT está afectando y en qué cantidades. De esta forma, un cruzamiento de la información de exportación utilizando AT con la información de AT importada permite vincular el destino, producto y valor exportado con el origen, insumo y valor importado utilizado. Dada la generalidad en el uso del mecanismo, no se espera que las operaciones que utilizan AT además importen insumos mediante una importación normal.

Dado que la información está disponible a nivel de operación, la vinculación entre los insumos importados y los productos exportados tiene un alto grado de precisión. No obstante, en los casos donde se vinculan uno o más operaciones de exportación con una o más operaciones de importación se debe establecer un criterio para la vinculación. El criterio seguido en este trabajo es el que, dentro de cada operación, todos los insumos mantienen la misma relación de valor con el producto final. Es decir, si una operación de exportación está vinculada con muchas operaciones de importación que a su vez contienen insumos de distinta clasificación arancelaria y distinto origen, entonces la exportación se tratará de manera fraccionada y a cada insumo se lo asociará con una fracción del valor del producto exportado equivalente a la incidencia de dicho insumo en el total de valor de insumos declarados.

C. El ajuste por zonas francas

Las zonas francas uruguayas cumplen tres tipos de funciones. En primer lugar, desde ellas se realiza producción industrial. En segundo lugar, prestan actividades logísticas, combinando dicha actividad con intermediación comercial por lo que cambia el propietario de la mercadería. Finalmente, también prestan servicios de diversa naturaleza, entre los que sobresalen los servicios de asesoría, financieros, de informática y de apoyo a empresas (Vaillant y Lalanne 2014). Mientras que las actividades comerciales y logísticas están asociadas tanto a exportaciones como a importaciones del país, las actividades industriales y de servicios están vinculadas exclusivamente a la exportación. Una fracción importante del comercio exterior de bienes del Uruguay utiliza a las zonas francas como vía de salida,

por lo que una consideración exclusiva de los datos aduaneros subestimaría el valor total de las exportaciones y sesgaría los países de destino reduciendo la importancia de los destinos que las utilizan más intensivamente.

En este trabajo se corrigen los datos aduaneros por la acción de las zonas francas. El ajuste consiste en tres pasos. En primer lugar se eliminan las exportaciones que indican como país de destino a las zonas francas uruguayas. En segundo lugar se redireccionan las exportaciones que se dirigen a la Zona Franca de Nueva Palmira utilizando estadísticas espejo. Para esto se utilizan datos de COMTRADE de importaciones de mercadería uruguaya por parte de otros países, en los productos correspondientes. El ajuste se realiza de forma tal que las exportaciones de esos bienes mantengan el mismo valor que el declarado en las aduanas pero con la estructura de destinos que indica la fuente COMTRADE. En tercer lugar se agregan las exportaciones de bienes desde una zona franca uruguaya hacia el exterior que indican Uruguay como país de origen. Esto se realiza utilizando información de tránsitos aduaneros. En los casos donde la información de tránsito es insuficiente, la información se complementó con información de UruguayXXI para los montos y de COMTRADE para los destinos¹.

El ajuste de zonas francas permite conciliar la información de exportaciones aduaneras con la información que el resto del mundo tiene de su comercio con Uruguay. De todas formas, los datos contruidos no tienen la misma calidad que los aduaneros. Por ejemplo no existe el campo acuerdo que será clave para fusionar las bases de datos de certificados y de exportaciones. Además, como las empresas que producen en zona franca no utilizan AT el análisis de la estructura de insumos tampoco puede ser efectuado. Como se verá más adelante, las exportaciones desde zonas francas tienen mucha importancia en los mercados de Latinoamérica y el Caribe exceptuando al MERCOSUR. El cuadro A2 del anexo muestra el resultado del ajuste según producto.

D. La fusión de la base de certificados con la base de exportaciones

Si bien la base de Certificados está a nivel de cada certificado emitido y la de exportaciones está a nivel de cada DUA, no hay un campo común a ambas que permita realizar una vinculación directa uno a uno de certificados con operaciones de exportación. Una asignación así podría hacerse por ejemplo si la base de exportaciones indicara el número de factura de la empresa, o el número de certificado de origen, o bien si la base de certificados tuviera el DUA de la exportación. Ambas bases tienen el valor FOB de la operación, pero la fusión con dicho campo presentaría problemas porque no es unívoca. Adicionalmente, los campos de fecha no son absolutamente confiables porque la fecha de emisión de los certificados no tiene por qué coincidir con la de la exportación. Entonces, a los efectos de simplificar la información y de tener una asociación lo más general posible, se colapsaron ambas bases según ciertos campos y se realizó la fusión a ese nivel. Se hizo una fusión "estricta" y luego a los certificados y operaciones que no se asociaron en esa etapa se les aplicó una fusión más "laxa". Luego se aplicaron criterios de cobertura para evitar asociaciones poco representativas.

La fusión "estricta" agrupó la información según cinco campos: RUT de empresa exportadora, año, subpartida arancelaria², país de destino y acuerdo comercial. Todas las operaciones de exportación donde coincidieran esos cinco campos se asociaron con todos los certificados donde también coincidieran esos campos, independientemente del valor FOB total exportado o del valor consignado en el certificado.

¹ Es el caso de la pulpa de celulosa.

² Se optó por trabajar a ese nivel de agregación porque la base de certificados indicaba nomenclaturas diferentes a la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Por ejemplo, en los acuerdos de ALADI diferentes al MERCOSUR se utiliza la Nomenclatura de ALADI (NALADISA). Aun así, en algunos acuerdos se debió ajustar la nomenclatura de la base de certificados.

En determinadas operaciones dicha asociación resulta demasiado exigente. Por ejemplo, el campo Acuerdo no está presente en ninguna operación de Zonas Francas, por lo que ninguna operación podría asociarse con certificados. Además, aunque se trabaje a nivel de subpartida para algunos acuerdos la nomenclatura de los certificados todavía presentaba problemas de ambigüedad. Por ese motivo, se realizó una segunda fusión vinculando las operaciones y los certificados de origen que tuvieran en común a la empresa exportadora, la partida arancelaria (4 dígitos del Sistema Armonizado), el país de destino y el año.

Los criterios de cobertura utilizados para validar las asociaciones tuvieron umbrales diferentes según el caso. A las operaciones asociadas según el criterio "estricto" se las validó si el ratio entre el FOB según datos de comercio exterior y el FOB según la información de certificados se ubica entre 0,5 y 2. Para las operaciones asociadas según el criterio "laxo" se exigió que el ratio se ubique entre 0,66 y 1,5. A las operaciones que no cumplen con estos criterios se las consideró mal asociadas.

Finalmente, se obtiene una base de datos fusionada que contiene campos de la base de exportaciones y campos de la base de certificados. Además de los cinco campos de fusión, y de dos campos donde se indica el tipo y la validación de la fusión³, se integró información de ambas bases originales. Los campos de la base de certificados que se integraron a la base fusionada son el nombre del exportador según certificado y valor FOB certificado, dividido según Entidad Certificadora y según la clasificación de la regla de origen de acuerdo a los doce tipos reseñados más arriba. Del lado de las exportaciones, se integró la información de valor FOB, nombre del exportador, región⁴ de destino del producto, indicación de utilización de CCPAC y CCROM⁵, utilización de AT, valor de la AT, insumo en AT según NCM, región de origen de la AT. Combinando la información de región de origen del insumo con información del acuerdo por el cual se exporta es posible clasificar a los insumos según si son originarios o no, aunque esto solo se puede hacer para el subconjunto de operaciones que usan AT. Si bien, como ya se mencionó antes, el campo origen aduanero no es suficiente para determinar la condición de originario de un insumo, resulta a estos efectos una aproximación razonable.

³ El campo tipo de fusión toma los siguientes valores: "0- Exportaciones sin certificados asociados", "1- exportaciones con certificados asociados de forma estricta", "2- Exportaciones con certificados asociados de forma laxa" y "3- certificados de origen sin exportaciones asociadas". La variable de validación de la fusión (*tipo_critic*) toma los mismos nombres para los casos tipo 0 y 3, y toma "1- Fusión validada" y "2- Fusión no validada".

⁴ Las regiones en las que se clasificó a la información tanto de exportación como de insumos en AT combinan criterios de los acuerdos comerciales vigentes y de relevancia geográfica: cada país de Sudamérica figura por separado, México, Cuba, Resto de América Latina, EEUU/Canadá, Unión Europea, Resto de Europa, SACU, Egipto, Israel, China, Este Asiático, Resto del Mundo.

⁵ El CCPAC y el CCROM permite la utilización de insumos de terceros países que cumplan con la Política Comercial Común. Las exportaciones que utilizan insumos importados mediante dichos regímenes deben indicarlo en el DUA.

II. Resultados

A. Resultados de la fusión

1. Resultados generales

El cuadro 1 muestra los resultados generales de la integración de la información desde el punto de vista de los datos de exportaciones. Por un lado, las exportaciones de bienes totalizan algo menos de 9000 millones de dólares en promedio en el periodo. El 40% de las exportaciones no tienen un certificado de origen vinculado. Adicionalmente, un 15% de las asociaciones no cumplen con los criterios de representatividad exigidos. Finalmente, un 45% de las exportaciones del año han sido vinculados de forma aceptable con certificados de origen.

Cuadro 1
Exportaciones totales, según vinculación con certificados, según año
(En millones de dólares)

	Sin certificado	Vinculación no validada	Con certificado: validada	Total
2015	3 582	1 419	3 896	8 897
2016	3 868	922	3 463	8 253
2017	3 304	1 487	4 326	9 117

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 muestra los resultados desde el punto de vista de los certificados de origen emitidos y del valor de las exportaciones declaradas en estos. Más del 75% del valor de los certificados emitidos se logró vincular de forma aceptable con las exportaciones. Sin embargo, algunos cientos de millones de dólares no se han podido asociar. Más adelante se tratará con más detalle estas operaciones.

Cuadro 2
Valor de las exportaciones según certificados, según vinculación con exportaciones

	Sin vincular a exportaciones	Vinculación no validada	Vinculados	Total
2015	298	1 004	4 270	5 274
2016	562	822	3 525	4 347
2017	599	643	4 762	5 405

Fuente: Elaboración propia.

2. Exportaciones que indican acuerdo pero que no tienen Certificado

Una fuente de discrepancia de las bases es el caso de las exportaciones que indican haberse realizado según algún acuerdo pero que no se ha podido identificar a los certificados emitidos correspondientes. Este grupo es un subconjunto de las exportaciones sin certificado (véase el cuadro 1), que como se mencionó alcanzan al 40% del total. Corresponde por lo tanto relevar si las exportaciones no tienen certificado por no tener acuerdo o porque no se pudieron asociar a algún certificado. El cuadro 3 muestra las exportaciones sin certificado según indicación de acuerdo. El caso más frecuente es el de la indicación de Certificado no preferencial pero la imposibilidad de asociar efectivamente uno. En segundo lugar se destacan las exportaciones que tienen el campo acuerdo nulo, es decir que se efectuaron desde una zona franca. El tercer lugar corresponde a exportaciones que indican que no registran certificado, por lo que el resultado de que no se asocian a ninguno es razonable. El cuarto y quinto lugar corresponde a las exportaciones al amparo de los regímenes automotrices, que no asocian certificado porque la base no contiene los certificados de la Dirección Nacional de Industrias, autoridad administradora de los acuerdos automotrices bilaterales. En sexto lugar, surge, de forma sorprendente, las exportaciones hacia Israel. Existe un contingente significativo de exportaciones de Uruguay a Israel que indica estar amparándose en el acuerdo pero para el cuál no hay certificados de origen emitidos (véase el anexo). Del otro lado, las exportaciones utilizando el acuerdo MERCOSUR que no pudieron ser asignadas a certificados son proporcionalmente bajas dada la magnitud de dicho acuerdo (44 millones en tres años).

Cuadro 3
Exportaciones sin certificado según campo acuerdo
(En millones de dólares)

Descripción	2015	2016	2017	Total
Certificado no preferencial	1 548	1 615	1 331	4 494
Nulo (Zonas francas)	1 088	1 466	1 025	3 579
No existe certificado	722	651	757	2 130
ACE 302 (Brasil, Automotor)	118	35	66	218
ACE 57 (Argentina, Automotor)	48	55	77	180
TLC ISRAEL	22	16	11	49
ACE 310 (MERCOSUR)	7	17	20	44
SGP	5	5	6	17
ACE 335 (Chile)	4	3	3	10
MERCOSUR - Comunidad Andina	4	2	1	7
MERCOSUR - México (Automotor)	5	0	1	6
Resto	11	2	5	19
Total	3 582	3 868	3 304	10 754

Fuente: Elaboración propia.

B. Análisis de la exportación con Certificados de Origen en el Uruguay

1. Panorama general de la exportación según tipo de acceso

La primera descripción de la información evaluará a las exportaciones según destino y tipo de certificado consignado en el campo Acuerdo de la información aduanera.

Los cuadros 4 y 5 muestran el acuerdo consignado en el DUA en función del país de destino de las exportaciones. Para fines expositivos, se decidió mostrar por un lado las exportaciones hacia países de América (cuadro 4) y por otro las exportaciones hacia el resto del mundo (cuadro 5). En el trienio 2015-2017 Uruguay exportó en promedio algo más de 3500 millones de dólares en bienes hacia América, donde sobresale el MERCOSUR y casi 5200 millones de dólares hacia el resto del mundo, donde sobresalen China y la UE. En el primer caso, se destaca que el 82% de las exportaciones al MERCOSUR utilizaron una preferencia comercial negociada, siendo 72% el acuerdo general del MERCOSUR y 10% los acuerdos bilaterales con Brasil y con Argentina. Del otro lado, un 18% de las operaciones hacia ese bloque no figuran como exportadas de forma preferencial.

Un 8,5% de las exportaciones al MERCOSUR utiliza un certificado no preferencial. Una exploración de estos flujos de comercio indica que se compone principalmente de productos agrícolas. El 70% del trigo (100199), el 30% de la soja (120190) y el 24% del arroz y la cebada malteada exportados al MERCOSUR en el período no certificó origen por medio de este acuerdo, a pesar de ser productos seguramente originarios. Algo más de un tercio de las exportaciones que declaran no usar acuerdo corresponden a energía, que no paga aranceles.

Fuera del MERCOSUR, los acuerdos con mayor utilización de la preferencia son el Acuerdo de Complementación Económica Núm. 35 (ACE35) con Chile, el ACE 36 con Bolivia y el ACE 58 con Perú, este último muy concentrado en arroz. De todas formas, en estos tres mercados las ventas sin declarar acuerdo son de entre un cuarto y dos quintos del total. En el caso de otros mercados latinoamericanos, como Ecuador, Colombia, Venezuela y México, el acceso preferencial es minoritario, oscilando entre 12% (Ecuador) hasta 32% (México). Para estos países es mayor lo que se exporta desde Zonas Francas que lo que lo hace con las preferencias negociadas. Además, sigue siendo alta la proporción de exportaciones que no utilizan acuerdo, sobre todo en México.

El cuadro 4 muestra que, dado el tamaño del mercado, el Acuerdo con Cuba tiene alta utilización (sobre todo en lácteos). Los países más desarrollados del continente, EEUU y Canadá, no son destino de la producción de zonas francas, mientras que aún quedaban en el período exportaciones amparadas en el SGP, algo que en 2019 ya no está disponible.

Respecto de las exportaciones hacia otros continentes, solamente estuvieron vigentes en el período (y parcialmente) los acuerdos con la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), Egipto, Israel e India. De estos, solamente el de Israel tuvo exportaciones preferenciales significativas. El SGP es importante para el acceso a mercados fuera de la UE (sobre todo Rusia). La mayoría de las exportaciones a otros mercados se realizó con certificados no preferenciales.

Cuadro 4
Exportaciones hacia países de América según destino y acuerdo declarado en DUA, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)

Destino	Acuerdo preferencial	Otra preferencia (SGP)	Certificado no preferencial	Sin acuerdo	Nulo (ZZFF)	Total
MERCOSUR	1 508	0	157	106	78	1 848
Bolivia (Estado Plurinacional de)	32	0	3	4	5	44
Chile	73	0	21	6	27	128
Colombia	16	0	11	5	42	75
Ecuador	4	0	4	3	22	34
Perú	89	0	25	21	9	144
Venezuela (República Bolivariana de)	20	0	66	4	6	96
México	102	0	38	56	125	321
Cuba	20	0	12	5	0	37
Estados Unidos/Canadá	-	9	389	155	0	553
Resto de América	-	0	56	15	217	288
Total	1 865	9	782	380	532	3 568

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5
Exportaciones hacia países no americanos según destino y acuerdo declarado en DUA, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)

Destino	Acuerdo preferencial	Otra preferencia (SGP)	Certificado no preferencial	Sin acuerdo	Nulo (ZZFF)	Total
Sudáfrica (SACU)	0	0	22	6	0	29
Egipto	0,5	0	43	1	2	47
Israel	77	0	39	15	0	131
Unión Europea	-	6	808	189	440	1 443
Resto Europa	-	98	44	47	7	196
China	-	0	1 568	61	554	2 184
Resto Asia	-	1	210	52	192	455
Resto mundo	-	3	456	43	200	703
Total	78	109	3 191	414	1 396	5 188

Fuente: Elaboración propia.

2. Análisis de exportaciones vinculadas con certificados

Como indicaba el cuadro 1, el 45% de las exportaciones se asoció a un certificado de origen. Esto permite cruzar el tipo de acuerdo con el tipo de regla de origen utilizada. El siguiente cuadro muestra las exportaciones asociadas a certificados, según el campo acuerdo. Sorprende el caso de Certificados que fueron asociados a exportaciones que no indicaban la existencia de acuerdo comercial (NO EXISTE CERTIFICADO), por 43 millones de dólares en promedio (127 millones en el trienio). Dado el nivel de exigencia establecido para la asociación de certificados con exportaciones, se puede concluir que se trata de errores en la declaración del exportador. Conviene recordar que en el caso de las exportaciones el campo "acuerdo" del DUA no es de los más supervisados.

Cuadro 6
Exportaciones asociadas con certificados, según campo acuerdo, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)

Acuerdo	Exportaciones FOB
Certificado no preferencial	1 846
ACE 310 (MERCOSUR)	1 295
Nulo - Zona franca	213
Existe certificado, ampara en SGP	108
MERCOSUR - Perú	87
TLC México	75
ACE 335 (Chile)	69
TLC Israel	55
No existe certificado	43
ACE 336 (Bolivia (Estado Plurinacional de))	31
MERCOSUR - Comunidad Andina	29
MERCOSUR - Cuba	20
ACE 57 (Argentina, automotor)	12
MERCOSUR - México (automotor)	6
ACE 63	5
Total	3 895

Fuente: Elaboración propia.

En el subconjunto de exportaciones con certificado vinculado, resulta conveniente realizar el cruce entre acuerdo y tipo de regla. El cuadro 7 muestra el resultado de dicho cruce. Los montos totales no coinciden con el cuadro 6, porque ese cuadro fue realizado con el valor FOB de la base de exportaciones, mientras que el cuadro 7 fue realizado con el valor FOB declarado en los certificados.

Cuadro 7
Criterio de origen certificado según acuerdo, promedio 2015-2017
(En millones de dólares)

Criterio de origen	MERCOSUR	Sudamérica + Cuba	ZZFF	Sin acuerdo/ sin Info.	México	SGP	Acuerdo extrazona	Total
Enteramente obtenido	612	116	3	128	38	103	8	1 009
Insumos originarios	0	46	0	7	0	0	0	53
Nueva identidad química	9	1	0	0	0	0	0	10
Proceso productivo	0	0	0	0	0	0	0	0
Salto de capítulo	0	0	0	0	0	0	0	0
Salto de partida	680	63	167	69	48	0	45	1 073
Salto de partida y valor agregado	18	3	20	0	1	0	0	42
Salto de partida o valor agregado	0	0	0	1	0	16	0	17
Valor agregado	64	8	2	1	2	0	0	78
Valor agregado y proceso productivo	0	0	0	0	0	0	0	0
Regla general	0	5	7	1 887	0	4	0	1 903
Sin información	1	0	1	0	0	-2	0	0
Total	1 385	242	200	2 094	90	122	53	4 186

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior permite destacar varios hallazgos. En los certificados de origen no preferenciales no figura el tipo de regla por el que certifican, salvo en casos puntuales. Las exportaciones de zonas francas que salen con certificado lo hacen en general mediante salto de partida. Las exportaciones certificadas al MERCOSUR lo hacen en un 49% mediante la regla de salto de partida, 44% son enteramente obtenidas, 5% de acuerdo a la regla de valor agregado, 1% de acuerdo a la regla de nueva identidad química y 1% de acuerdo a la regla de salto de partida más valor agregado. Las exportaciones con certificado hacia los mercados del resto de Sudamérica (incluyendo también a Cuba) son 48% de productos enteramente obtenidos, mientras que el 26% corresponde a salto de partida, el 19% requiere que ciertos insumos específicos sean originarios, 8% se certifica según valor agregado, 2% declara Régimen General (lo cual constituye un error) y 1% declara cumplir el requisito específico de salto de partida más valor agregado. Respecto del SGP, el 85% de las exportaciones certificadas corresponden a productos enteramente obtenidos, mientras que el resto son certificadas en partes similares mediante declaración de régimen general (no se dispone de la regla) y una regla de salto de partida o valor agregado regional, sin aclarar cuál de las dos se cumple. Más de la mitad de las exportaciones certificadas a México cumplen la regla de salto de partida mientras que prácticamente el resto es declarado como enteramente obtenido, aunque un 2% aplica reglas de valor y 1% regla de salto más valor. En el resto de los acuerdos que el país tiene con países extraregionales (básicamente Israel), el 84% se certifica según la regla de salto de partida y el 18% restante es enteramente obtenido.

El caso del MERCOSUR es el más complejo por lo que requiere un análisis más minucioso. El cuadro 8 muestra que regla de origen invocaron los certificados emitidos hacia el MERCOSUR en el período. Se debe recordar que no están presentes la mayoría de los productos automotrices por no contarse con datos de certificación de la DNI. El cuadro muestra que los productos agropecuarios principales del país son certificados como enteramente obtenidos: lácteos, cereales, carne, oleaginosas. Luego, algunas otras agroindustrias certifican también minoritariamente con la regla de salto de partida. La mayoría de las industrias de clara orientación regional utilizan mayoritariamente la regla de salto de partida: plásticos, aceites y grasas, químicos, medicamentos. También se registran casos de sectores que utilizan una combinación de reglas: los artículos de acero (insumo automotriz) certifica a partes iguales entre enteramente obtenido y salto de partida. En el primer caso el insumo utilizado es originario de otro país del MERCOSUR, mientras que en el segundo se utilizan insumos no originarios de otra partida. Los sectores de tabaco, pinturas, artículos de cuero y pescado utilizan en ocasiones la regla de enteramente obtenidos, en ocasiones la de salto de partida y también, cuando esta última no se cumple, usan la regla de valor agregado (salvo el tabaco). El único sector que exporta significativamente bajo un requisito específico de origen es el de cemento, que utiliza la regla de salto más valor agregado (cuando no utiliza solamente insumos originarios, pues en tal caso certifica como enteramente obtenido).

El cuadro 9 analiza el caso de las exportaciones hacia otros socios sudamericanos y Cuba. La situación es similar al cuadro anterior, con la salvedad de que los lácteos certifican por otra regla de origen ("leche obtenida de los Estados Partes"). Se destaca la incidencia de los productos químicos, que certifican en general por regla de salto de partida, aunque los plásticos nuevamente certifican por varias reglas distintas, incluyendo el requisito específico de salto más valor agregado.

Cuadro 8
Certificados emitidos bajo el acuerdo MERCOSUR según principales capítulos de la NCM
y según tipo de regla invocada, promedio 2015-2017
(En millones de dólares y porcentajes)

Capítulo	Descripción	Exportaciones	Porcentaje según regla				Resto
			Enter. obtenido	Salto de partida	Valor agregado	Salto + V.A.	
04	Lácteos	255	80	16	4	0	0
39	Plásticos	180	2	94	4	0	0
11	Cebada	150	75	24	0	0	0
10	Cereales	114	100	0	0	0	0
15	Aceites y grasas	87	8	90	2	0	0
02	Carne	84	100	0	0	0	0
40	Caucho	64	0	100	0	0	0
34	Prep. químicas	54	10	90	0	0	0
48	Papel	51	5	73	21	1	0
73	Art de acero	48	49	51	0	0	0
38	Sust. químicas	40	0	96	0	4	0
30	Medicamentos	33	4	96	0	0	0
24	Tabaco	31	46	54	0	0	0
32	Pinturas	24	1	63	36	0	0
25	Cal, cemento	20	53	1	0	47	0
94	Art. de cuero	17	0	46	53	0	1
03	Pescado	15	35	27	38	0	0
12	Oleaginosas	14	100	0	0	0	0
21	Prep alimentarias	12	2	98	0	0	0
41	Cueros	11	10	90	0	0	0
Resto		141	46	49	4	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9
Certificados emitidos a un socio sudamericano (no MERCOSUR) según principales capítulos de la NCM
y según tipo de regla invocada, promedio 2015-2017
(En millones de dólares y porcentajes)

Capítulo	Descripción	Exportaciones	Porcentaje según regla				Resto
			Enter. obtenido	Salto de partida	Valor agregado	Salto + V.A.	
10	Cereales	74	100	0	0	0	0
04	Lácteos	48	1	1	0	0	98
02	Carne	28	100	0	0	0	0
44	Madera	21	97	3	0	0	0
30	Sust. químicas	20	3	97	0	0	0
38	Medicamentos	19	0	99	0	1	0
39	Plásticos	11	6	64	13	12	5
34	Prep. químicas tensoactivas	6	2	92	6	0	0
03	Pescado	4	100	0	0	0	0
15	Aceites y grasas	4	3	86	11	0	1
32	Pinturas	4	1	78	21	0	0
28	Químicas básicas	4	0	86	0	0	14
Resto		32	23	48	16	3	11

Fuente: Elaboración propia.

3. Exportaciones con información de Admisión Temporal

La posibilidad de cruzar información de tipo de regla certificada con información de país de origen y tipo de insumo utilizado permite hacer una evaluación general de la estructura de abastecimiento y de las restricciones que podrían imponer las reglas de origen. Dado que no hay posibilidades de construir un contrafactual y de que hay autoselección de los exportadores, esta evaluación no es concluyente. El cuadro 10 muestra la cobertura de las exportaciones que usan AT. Corresponde recordar que no hay utilización de AT en las exportaciones que se originan en zona franca. Adicionalmente, se eliminaron datos con relaciones insumo-producto demasiado elevadas, por entenderse que se trata de un error.

Cuadro 10
Exportaciones según asociación con certificados y según utilización de AT, promedios 2015-2017
(En millones de dólares)

Asociación	No usan AT	Usan AT	Total
Sin asociar	2 934	651	3 584
Asociación validada	2 258	1 637	3 895
Asociación sin validar	1 132	144	1 276
Total	6 324	2 431	8 755

Fuente: Elaboración propia.

La cobertura de la AT alcanza al 28% de las exportaciones de bienes del período, pero este porcentaje sube a 42% si se consideran las exportaciones vinculadas a certificados con asociación válida.

Cuadro 11
Exportaciones que utilizan AT, según campo acuerdo, valor exportado, valor de las importaciones en AT y porcentaje de incidencia, promedio 2015-2017
(En millones de dólares y porcentajes)

Acuerdo	Exportaciones (1)	Insumos importados (2)	Incidencia (2)/(1)
MERCOSUR	931	374	40
Certificado no preferencial	617	101	16
No existe certificado	450	134	30
ACE 2 (Brasil, Automotor)	98	59	60
MERCOSUR - Perú	78	4	5
ACE 57 (Argentina, Automotor)	70	26	36
SGP	53	3	6
México	34	3	8
MERCOSUR - Chile	34	10	31
MERCOSUR - Cuba	18	0	2
MERCOSUR - Bolivia (Estado Plurinacional de)	18	5	29
MERCOSUR - Comunidad Andina	16	6	39
MERCOSUR - México (Automotor)	9	0	3
Uruguay- Venezuela (República Bolivariana de)	6	1	19
Otros	0	0	33
	2 431	726	30

Fuente: Elaboración propia.

Un análisis de las incidencias muestra que el MERCOSUR, incluyendo también los bilaterales, da cuenta de la mitad de las exportaciones, pero más de la mitad de los insumos importados. Algunos destinos, como Perú, México, el SGP y Cuba registran valores muy bajos de incidencia de la AT, por lo que es muy probable que se trate de productos enteramente obtenidos, que simplemente utilizan la AT para algún material accesorio, tal como los envases y embalajes. En cambio, los acuerdos con países más próximos como el MERCOSUR o incluso Chile y Bolivia, registran valores más altos de incidencia de la AT. También es relevante analizar las exportaciones hacia esos destinos en las que no existe acuerdo, porque pueden deberse justamente a la utilización de insumos importados sin cumplir las reglas de origen. En tal sentido, el cuadro 12 nos da una mirada más global del flujo de exportaciones con insumos en Admisión Temporal. Las exportaciones destinadas al MERCOSUR (con o sin aplicación de preferencia regional) tienen una proporción de incidencia de la AT que alcanza el 42%. Estas exportaciones provienen en un 43% de Asia del Este, 21% del propio bloque, 19% de Europa y 9% de EEUU/Canadá, en una muestra de cómo se ha desplazado a los orígenes más tradicionales por la producción en Asia. En el caso de las exportaciones (que usan AT) al resto de América Latina la incidencia de los insumos es de 20%, y se origina 41% en el MERCOSUR, 21% en Asia y 17% en Europa. Por otra parte, entre las escasas exportaciones con AT que se realizan a Estados Unidos y Canadá, los insumos provienen de la misma región, explicados por un flujo de exportaciones de alta tecnología en insumos médicos. En el caso de las exportaciones hacia otros destinos, más de la mitad de las exportaciones utilizan insumos que provienen del MERCOSUR. El caso de las exportaciones a Asia es un caso extremo, ya que el 80% de los insumos (que inciden en promedio un 30%) provienen de América Latina. El cuadro permite identificar entonces los casos dónde el país opera como una vía de entrada de insumos extrarregionales, cuándo opera como una vía de salida de insumos regionales y cuándo interviene en cadenas de valor regionales. En total, América Latina) da cuenta de un tercio de los insumos importados y Asia otro tercio.

Cuadro 12
Exportaciones que usan AT según destino exportado y origen del insumo importado
(En millones de dólares y porcentajes de insumos totales)

Destino	Exportaciones (en millones de dólares)	Insumos (en millones de dólares)	Origen del insumo (en porcentajes del total)					
			MERCOSUR	Resto de América Latina	Estados Unidos/ Canadá	Europa	Asia del Este	Resto
MERCOSUR	1 158	485	21	3	9	19	43	5
Resto de América Latina	408	82	41	3	10	17	21	8
Estados Unidos/ Canadá	156	31	22	2	51	16	8	1
Europa	334	60	49	9	3	20	5	14
Asia del Este	171	52	61	19	1	10	6	2
Resto	204	17	39	8	16	14	16	7
Total	2 431	726	29	4	10	18	32	6

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Augier, P., M. Gasiorek, y C. Lai Tong (2005), "The Impact of Rules of Origin on Trade Flows". *Economic Policy* 20 (43): 568–624. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2005.00146.x>.
- Baier, Scott L, Yoto V Yotov, y Thomas Zylkin (2019), "On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration". *Journal of International Economics* 116: 206–226.
- Cadot, Olivier, Antoni Esteveordal, y Akiko Suwa-Eisenmann (2005), "Rules of Origin as Export Subsidies". SSRN Scholarly Paper ID 772070. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=772070>.
- Cadot, Olivier, Antoni Esteveordal, Akiko Suwa-Eisenmann, y Thierry Verdier (2006), *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. OUP Oxford.
- Cadot, Olivier, Graziano, Alejandro, Harris, Jeremy, y Volpe Martincus, Christian (s/f), "Do Rules of Origin Constrain Export Growth? Firm-Level Evidence from Colombia". *Inter American Development Bank*, IDB Discussion Paper, 350. Consultado el 2 de octubre de 2019. <https://publications.iadb.org/en/publication/12082/do-rules-origin-constrain-export-growth-firm-level-evidence-colombia>.
- Esteveordal, Antoni (2000), "Negotiating Preferential Market Access". *Journal of World Trade* 34 (1): 141–66.
- Esteveordal, Antoni, y Kati Suominen (2005), "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" *Economía* 5 (2): 63–103.
- Geraets, Dylan, Colleen Carroll, y Arnoud R. Willems (2015), "Reconciling Rules of Origin and Global Value Chains: The Case for Reform". *Journal of International Economic Law* 18 (2): 287–305. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgv017>.
- Harris, Jeremy Tyler (2007), "Measurement and Determination of Rules of Origin in Preferential Trade Agreements (Pta's)", 135.
- ____ (2017), "Building Inclusive Rules of Origin in the 21st Century." International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the Inter-American Development Bank (IDB).
- Krishna, Kala, y Anne Krueger (1995), "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection". Working Paper 4983. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w4983>.
- Moreira, Mauricio Mesquita (2018), *Conectando los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Vol. 601. Inter-American Development Bank.
- Vaillant, Marcel, y Alvaro Lalanne (2014), "Un caso de transformación productiva y comercial: Zonas francas en el Uruguay". <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36775>.

Anexo

Cuadro A1
Clasificación de los certificados de origen, número de certificados clasificados
según tipo de regla de origen, 2015 a 2017

Tipo	Descripción	Casos
EO	Enteramente obtenido	44 902
IO	Insumo originario	1 609
NIQ	Nueva identidad química	2 395
PP	Proceso productivo	206
RG	Regla general	44 736
SC	Salto de capítulo	26
SP	Salto de partida	89 812
SP+VA	Salto de partida y valor agregado	3 618
SPoVA	Salto de partida o valor agregado	1 516
VA	Valor agregado	11 054
VA+PP	Valor agregado y proceso productivo	33
S/I	Sin información	897
Total		200 804

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A2
Ajuste por zonas francas, productos excluidos, con destino corregido e incluidos
(En millones de dólares)

		2015	2016	2017
Productos excluidos				
Partida	Descripción			
4403	Madera en bruto	-824	-828	-948
2710	Naftas	-22	-34	-16
3004	Medicamentos	-27	-21	-15
4401	Pellets de madera	-18	-11	-20
2807	Acido sulfúrico	-7	-9	-7
2522	Cal	-4	-11	-3
4819	Cajas y cartones	-3	-3	-4
Otros		-15	-15	-20
Productos con destino ajustado				
Partida	Descripción			
1201	Habas de soja	790	683	563
1001	Trigo	106	74	35
1107	Malta de cebada	34	34	40
1003	Cebada	0	14	0
1205	Semillas de colza	0	0	3
Productos incluidos				
Partida	Descripción			
4703	Pasta de madera	1 266	1 238	1 319
3302	Preparaciones odoríferas para la industria de la bebida	325	362	332
2106	Preparaciones para la industria de la bebida	184	167	138
3004	Medicamentos	89	104	115
3002	Antisuecos, vacunas, etc.	9	8	11
3824	Preparaciones para la ind química	13	11	4
2918	Acido carboxílico	8	6	5
3301	Aceites esenciales y sus subproductos	6	3	4
Otros		16	21	22

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A3
Exportaciones de Uruguay a Israel según base exportaciones, base de certificados,
acuerdo y tipo de fusión, promedio 2015-2017

		FOB según exportaciones	FOB según certificados
Sin certificado asociado	TLC Israel	16	0
	No existe certificado	15	0
	Certificado no preferencial	4	0
	Existe certificado, ampara en SGP	0	0
Asociación validada	TLC Israel	55	53
	SGP	33	31
	No existe certificado	0	0
	TLC Israel	6	2
Asociación sin validar	Certificado no preferencial	2	2
	SGP	0	0
	No existe certificado	0	0
Certificados sin exportaciones		0	1
Total		131	89

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Montevideo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

42. Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas, Álvaro Lalanne (LC/TS.2020/8, LC/MVD/TS.2019/5), 2020.
41. Evaluación del impacto de acuerdos comerciales: metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo, Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez (LC/TS.2019/122, LC/MVD/TS.2019/4), 2019.
40. Posicionamiento del Uruguay en exportaciones: tendencias, oportunidades y restricciones, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/100, LC/MVD/TS.2019/3), 2019.
39. Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay, Álvaro Lalanne (LC/TS.2019/99, LC/MVD/TS.2019/2), 2019.
38. Impacto fiscal de la política de estímulos a la sustitución del parque automotor por vehículos eléctricos, Martín Lavalleja y Federico Scalese (LC/TS.2019/24, LC/MVD/TS.2019/1), 2019.
37. Medición de la pobreza monetaria en el Uruguay: conceptos, metodologías, evolución y alternativas, Martín Brun y Maira Colacce (LC/TS.2019/1, LC/MVD/TS.2018/6), 2019.
36. Las dimensiones del bienestar infantil y la focalización de los programas dirigidos a la primera infancia, Maira Colacce y Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/111, LC/MVD/TS.2018/5), 2018.
35. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016), Martín Lavalleja y Santiago Rosselot (LC/TS.2018/86; LC/MVD/TS.2018/4), 2018.
34. Gravámenes incluidos en las cadenas exportadoras del Uruguay, Martín Brun y Álvaro Lalanne (LC/TS.2018/27, LC/MVD/TS.2018/2), 2018.
33. La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay, Martín Lavalleja, Ianina Rossi, Victoria Tenenbaum (LC/TS.2018/9, LC/MVD/TS.2018/1), 2018.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 42 Sistematización y evaluación de las reglas y la certificación de origen de las exportaciones uruguayas
Álvaro Lalanne
- 41 Evaluación del impacto de acuerdos comerciales
Metodologías, experiencias internacionales y aplicaciones para el caso uruguayo
Álvaro Lalanne y Guillermo Sánchez
- 40 Posicionamiento del Uruguay en exportaciones
Tendencias, oportunidades y restricciones
Álvaro Lalanne
- 39 Tendencias del sistema de comercio exterior relevantes para analizar la inserción internacional del Uruguay
Álvaro Lalanne