



BOLETÍN

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



www.eclac.cl

Edición N° 243 – noviembre de 2006

LA VERIFICACIÓN DE LOS CERTIFICADOS DE ORIGEN EN CHILE

Los procedimientos de origen tienen que ver tanto con la emisión como con la verificación de los certificados de origen. La certificación de origen consiste en acreditar que un producto cumple con la norma de origen para que pueda acceder a las preferencias arancelarias correspondientes en el mercado de destino sin que se produzca triangulación. La verificación de origen radica en comprobar no solo de manera formal la validez del certificado de origen, sino también que la mercancía que es amparada por éste califica, de fondo, como originario. Todo acuerdo comercial posee una normativa sobre procedimientos de origen, la cual continúa vigente después de finalizados los correspondientes programas de liberalización arancelaria.

Esta edición del Boletín examina el caso de Chile, por el gran número de acuerdos comerciales que este país ha suscrito. Para mayores antecedentes sobre este tema, sírvase contactar a Miguel Izam: Miguel.Izam@cepal.org

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de América Latina y el Caribe, Chile es un país emblemático si se considera no solo el notable número de acuerdos comerciales suscritos, sino también por la diversidad geográfica de varios de los socios comerciales pertenecientes a ellos. En efecto, este país ha firmado tratados de libre comercio (TLC) con la Asociación Europea de Libre Comercio, Canadá, Centroamérica, China,^[1] Corea, Estados Unidos, México^[2], Panamá y Perú. Además, ha suscrito acuerdos de asociación con la Unión Europea (UE) y con el denominado P4, que también integran Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur. Adicionalmente, ha establecido acuerdos de complementación económica con los siguientes socios de la ALADI: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba,^[3] Ecuador, Mercosur y República Bolivariana de Venezuela. En esta misma categoría ha suscrito un acuerdo comercial con India. Por otra parte, actualmente está negociando un acuerdo comercial con Japón.

II. EXAMEN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ORIGEN DE CUATRO ACUERDOS COMERCIALES SUSCRITOS POR CHILE

Dentro del conjunto de los acuerdos anotados existen cuatro formas distintas de emitir y de verificar certificados de origen. A continuación se selecciona un acuerdo prototipo de cada una de estas formas, explicando solo sus principales contenidos.

A. Con la Unión Europea

1. Certificación de origen

En este Acuerdo existen dos procedimientos para emitir el certificado de origen. El primero se trata de un certificado de circulación de mercancías (EUR.1), que es otorgado por la autoridad gubernamental competente del país exportador a petición escrita del exportador o, bajo su responsabilidad, de su representante autorizado.

Para la UE los organismos responsables para otorgar el EUR.1 son las aduanas, mientras que para Chile es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, la DIRECON, por falta de capacidad para realizar el proceso completo, subcontrata a dos entidades gremiales privadas para que precertifiquen. Se trata de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), para los bienes agrícolas, y de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), para los productos industriales.

El segundo procedimiento para emitir una prueba de origen se denomina “declaración en factura”, que puede ser elaborada no solo en la factura sino también en una nota de entrega o en cualquier otro documento comercial que describa los productos con detalle. Tanto el certificado de origen como la declaración en factura deben conservarse por tres años.

2. Verificación de origen

La verificación de origen se efectúa al azar o cuando existan dudas razonables acerca de la autenticidad de los documentos involucrados o del carácter originario de los productos. Si se justifica una investigación, las autoridades competentes del país exportador serán las encargadas de realizarla. A tal efecto, estarán facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador o llevar a cabo cualquier otro procedimiento que se estime necesario.

Si las autoridades aduaneras del país importador decidieran suspender la concesión del trato preferencial a los productos correspondientes a la espera de los resultados de la verificación, ofrecerán al importador la liberación de las mercancías condicionada a cualquier medida cautelar que estimen necesaria.

Si se producen controversias en torno a la verificación que las partes no pueden resolver, se deberán remitir al Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen. Por otra parte, en todos los casos las controversias entre el importador y sus autoridades aduaneras se resolverán de acuerdo a la legislación del país. Asimismo, podrán imponerse sanciones nacionales a toda persona que redacte un documento que contenga información incorrecta.

A. Con el Mercosur

1. Certificación de origen

En cualquier caso el certificado de origen debe contener una declaración jurada del productor final o exportador de la mercancía, que manifieste el total cumplimiento de las disposiciones sobre origen del Acuerdo. El certificado de origen debe requerirse mediante una solicitud.

La emisión de los certificados de origen estará a cargo de reparticiones oficiales, a ser nominada por cada parte signataria, las cuales podrán delegar la expedición de estos en otros organismos públicos o privados, que cubran todo el territorio nacional. Una repartición oficial en cada parte signataria será responsable por el control de la emisión de los certificados de origen.

En Chile la repartición oficial es la DIRECON, que subcontrata a la CNC y a la SOFOFA, para certificar bienes agrícolas e industriales respectivamente. En este caso y para todos los acuerdos suscritos con países de la ALADI así como también para el Sistema Generalizado de Preferencias. También emiten certificados de origen algunos organismos gubernamentales: el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para los vinos, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) para los productos del mar y la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) para los minerales. Cada una de estas tres entidades opera de manera independiente y no deben rendirle cuentas a la DIRECON.

Los certificados de origen tendrán una validez de 180 días y deberán ser emitidos a más tardar 10 días hábiles después del embarque de las mercancías.

Los certificados emitidos deben guardarse durante un plazo de dos años, a partir de la fecha de su emisión, incluyendo asimismo todos los antecedentes que sirvieron de base para su expedición.

2. Verificación de origen

Las autoridades aduaneras podrán, en el caso de dudas fundadas en relación a la autenticidad o veracidad de los certificados de origen, requerir de la repartición oficial de la parte signataria exportadora responsable de la verificación y control de estos documentos, antecedentes adicionales con la finalidad de dilucidar la duda o iniciar las investigaciones del caso cuando proceda.

La autoridad aduanera deberá notificar la iniciación de la investigación al importador y a la autoridad encargada de la verificación y control de la parte signataria exportadora, a la cual solicitará la información necesaria para dicha investigación.

En el proceso de verificación, la parte signataria importadora, a través de la autoridad competente exportadora podrá:

- i) dirigir cuestionarios escritos a exportadores o productores de la parte exportadora;
- ii) realizar visitas de verificación a las instalaciones de un exportador;
- iii) llevar a cabo otros procedimientos que se acuerden.

Cuando las conclusiones no sean satisfactorias para las partes interesadas y si estas no llegan a acuerdo mediante consultas bilaterales posteriores, se podrá recurrir al Sistema de Solución de Controversias del Acuerdo.

En caso de comprobarse que el certificado de origen no se ajusta a las disposiciones del Acuerdo o en él o en sus antecedentes se detecte falsificación, adulteración o cualquiera otra circunstancia que genere perjuicio fiscal o económico, las partes signatarias podrán adoptar las sanciones que correspondan de conformidad a su legislación, aplicando medidas en contra de los productores, exportadores y entidades emisoras de certificados de origen.

C. Con México

1. Certificación de origen

En este Acuerdo existe una declaración y un certificado de origen. Cada país dispondrá que su productor o exportador que llene y firme un certificado o una declaración de origen, conserve tales documentos durante un período mínimo de cinco años después de su firma, así como de todos los antecedentes comerciales asociados.

Cada país dispondrá que la certificación o la declaración de origen falsa efectuada por su productor o exportador, tenga las mismas consecuencias jurídicas que las que se aplicarían a un importador que haga declaraciones falsas en contravención de sus leyes y reglamentación aduanera.

2. Verificación de origen

Para determinar si un bien califica como originario, cada parte podrá, por conducto de su autoridad aduanera, verificar el origen de un bien mediante:

- i) cuestionarios escritos dirigidos a exportadores o productores de la parte exportadora;
- ii) visitas de verificación a un exportador o productor de la otra parte;
- iii) otros procedimientos que se acuerden.

Si en los 30 días posteriores a que se reciba la notificación de la visita al productor o el exportador no otorga su consentimiento por escrito, la parte importadora podrá negar el trato arancelario preferencial correspondiente.

Cada parte establecerá o mantendrá sanciones penales, civiles o administrativas por infracciones a sus leyes y reglamentaciones relacionadas con las disposiciones existentes en materia de procedimientos aduaneros.

D. Con Estados Unidos

1. Certificación de origen

Cada parte requerirá que un importador que solicita tratamiento arancelario preferencial para una mercancía formule una declaración por escrito en el documento de importación consignando que la mercancía califica como originaria. Existe la obligación de que el importador guarde los certificados de origen con todos sus antecedentes por un período de cinco años.

Cada parte dispondrá que un certificado de origen pueda ser emitido por el importador, exportador o productor de la mercancía.

El certificado de origen tendrá una validez de cuatro años a contar de la fecha de su emisión. Además, podrá amparar la importación de una o más mercancías o varias importaciones de mercancías idénticas, dentro del período especificado en él.

2. Verificación de origen

Cada parte autorizará cualquier solicitud de tratamiento arancelario preferencial, a menos que posea información indicando que la solicitud del importador no cumple con los requerimientos establecidos en la normativa. Además, para determinar si una mercancía importada califica como originaria, la parte importadora podrá, a través de su autoridad aduanera, verificar el origen de acuerdo con las normas establecidas en sus leyes y regulaciones aduaneras. Aparte de lo anterior, para el sector textil es posible realizar visitas de verificación.

Cuando una parte determine a través de una verificación que el importador ha certificado más de una vez en forma falsa o sin fundamentos que una mercancía califica como originaria, podrá suspender el tratamiento arancelario preferencial a las mercancías idénticas importadas por esa persona.

Resumiendo, en Chile existen dos sistemas para certificar origen, la autocertificación y la certificación por entidad. A su vez, la autocertificación puede ser realizada por el productor o exportador en el Acuerdo con México, a lo que se agrega el importador en el Acuerdo con Estados Unidos. Por su parte, la certificación para el Acuerdo con el Mercosur la DIRECON la delega a la CNC y a la SOFOFA, en tanto que estas dos entidades privadas son precertificadoras en el Acuerdo con la UE, siendo la DIRECON la certificadora oficial.

Es interesante señalar que ningún órgano público ni privado verifica la autocertificación, no obstante que la imagen país podría requerirlo y que la Ordenanza de Aduanas, en su artículo 69, establece sanciones penales y multas cuando una declaración de origen ha sido hecha maliciosamente.

A diferencia de lo anterior, las entidades certificadoras y precertificadoras realizan su labor verificando los datos que les entregan los productores o exportadores que les solicitan certificados de origen. A ello se suma el proceso de verificación que la DIRECON efectúa tanto a las entidades certificadoras y precertificadoras como a los productores y exportadores. En relación con las importaciones, el organismo que verifica el cumplimiento de las normas de origen es la Aduana. En la sección siguiente se examinan las distintas formas de verificación de origen que utiliza cada uno de estos tres estamentos. No se hace referencia a los organismos públicos ya señalados que también emiten certificados de origen, es decir el SAG, COCHILCO y SERNAPESCA. Esto porque tales organismos emiten certificados de origen a productos cuyo origen es fácilmente identificable.

III. LOS ESTAMENTOS VERIFICADORES DE CERTIFICADOS DE ORIGEN EN CHILE

A. La DIRECON

Esta entidad realiza las siguientes formas de verificación a la emisión de los certificados de origen:

1. A las empresas exportadoras

La DIRECON posee una base de datos estadísticos que le permite cruzar información de exportaciones y de importaciones, de manera que el sistema avisa cuando un exportador es importador del mismo producto. En este caso investigan a la empresa solicitándole datos de producción propia y también la identificación de sus proveedores. El sistema electrónico asimismo avisa cuando se trata de una empresa exportadora nueva o de un producto de exportación nuevo. En tales casos también se lleva a cabo un proceso de verificación. En todos estos procesos de investigación la DIRECON les solicita apoyo a las entidades certificadoras y precertificadoras.

2. A las entidades privadas certificadoras y precertificadoras

La DIRECON contrata a un auditor externo para realizar una auditoría anual a cada una de las entidades certificadoras y precertificadoras. Se trata de un estudio bastante amplio y minucioso que examina desde la forma de conceder los certificados de origen hasta los gastos dedicados por estas entidades a los programas de capacitación. Además, el auditor externo visita a algunas empresas que han solicitado certificados de origen. La auditoría se financia con el 2% del total de los ingresos recaudados por las entidades certificadoras y precertificadoras por concepto de emisión de certificados de origen.

Además de lo anterior, las entidades certificadoras y precertificadoras privadas deben entregarle a la DIRECON informes periódicos sobre los certificados de origen emitidos, que incluyen código arancelario y glosa de los productos exportados, país de destino y valor de la exportación. Por otra parte, cabe destacar que la DIRECON viene otorgándole progresivamente mayor importancia al proceso de verificación de origen.

B. Las entidades certificadoras y precertificadoras privadas

1. La Cámara Nacional de Comercio

Para la emisión de certificados de origen, la CNC funciona con la Asociación de Exportadores de Chile, a fin de cubrir todo el territorio nacional. Como ejemplo ilustrativo de la mayor importancia que la CNC le viene dando al tema de la certificación de origen, recientemente constituyó la Unidad Central de Certificación de Origen, que está compuesta por tres personas y que son las encargadas de imprimirle mayor dinamismo al sistema. Además, actualmente están trabajando para crear un manual de procedimientos para la emisión de los certificados de origen y para la recaudación de los recursos financieros que reciben por ellos. Para la ALADI el costo unitario de estos es de 4.000 pesos chilenos (cerca de 7,5 dólares) y de 6.500 pesos chilenos (aproximadamente 12 dólares) para los acuerdos con Europa.

No obstante lo anterior, la CNC no realiza todas las visitas que parecen necesarias para verificar la información que les proporcionan los solicitantes de certificados de origen, por lo cual en este sentido incumplen el contrato suscrito con la DIRECON, que sí las establece. Este punto es importante porque se han detectado triangulaciones en la exportación de algunos productos agrícolas que habían sido importados desde China y otros países. Además, la CNC ha realizado solo dos investigaciones a exportadores en los últimos dos años, a partir de evidencias proporcionadas por productores nacionales. En resumen, por falta de capacidad, la CNC actúa sobre la base del principio de la buena fe.

También la CNC incumple el contrato suscrito con la DIRECON, ya que no realiza programas de capacitación a sus funcionarios que emiten certificados de origen ni a los productores y exportadores que solicitan estos documentos. De hecho, esta entidad se suma a los programas de capacitación que organiza la SOFOFA en conjunto con la DIRECON. En todo caso, la CNC está conciente de que debe estructurar programas de capacitación y realizar visitas de verificación de manera selectiva a productores y exportadores que soliciten certificados de origen.

2. La Sociedad de Fomento Fabril

Esta entidad es bastante estricta para conceder certificados de origen. En efecto, salvo cuando debe exigir una declaración jurada si así lo establece el Acuerdo correspondiente, en todos los otros casos requiere de una ficha técnica que también debe ser llenada por el exportador. Estos documentos contienen datos generales, económicos y jurídicos de la empresa productora, así como los antecedentes específicos del producto a exportar, incluyendo su estructura de costos y sus insumos que proceden de terceros socios comerciales.

Por otra parte, esta entidad pone reparos a un 30% de las solicitudes de certificados de origen que recibe y ha identificado que un tercio de ellas contiene información falsa. No obstante, el promedio de visitas mensuales a empresas es de apenas dos, lo cual es claramente insuficiente. Esto plantea la necesidad, por un lado, de que la SOFOFA incremente su capacidad de realizar visitas a las empresas que entregan información dudosa y, por el otro, de otorgarle importancia al tema de la aplicación de sanciones a los exportadores que entregan antecedentes adulterados.

Cabe destacar que la SOFOFA tiene tarifas distintas a las que aplica la CNC por otorgar certificados de origen, cuyo costo es de 6.000 pesos para los certificados que tienen por destino países de la ALADI y de 6.500 para los que se dirigen a la UE.

C. La Aduana

Este organismo cuenta con un sistema computacional integrado de comercio exterior con el cual realiza una gestión de riesgo bastante completa. Dicho sistema está compuesto por más de 100 filtros, uno de los cuales está enfocado exclusivamente a fiscalizar importaciones procedentes de acuerdos comerciales que acceden a tratamiento arancelario preferencial. Se trata de un proceso electrónico de validación de la consistencia e integridad de los datos contenidos en los documentos de importación. Las operaciones analizadas son aquellas que superan los 100 mil dólares. Esto determina que a una operación de importación le pueda corresponder luz roja, es decir inspección física y documentaria.

No obstante lo anterior, la revisión de los documentos tiene carácter formal, así como también lo tiene el aforo físico, ya que debe ser muy evidente que los productos observados por el fiscalizador no cumplen con los criterios de origen para que la operación comercial sea cuestionada. Esto es así porque no existen inspectores aduaneros

especializados en el tema de origen. Esta falta de capacidad de la Aduana también se expresa en que no existe una unidad especializada en fiscalización de origen. Normalmente el carácter formal de la inspección se atiene a que la presentación del certificado de origen se haga en el momento adecuado y a que este documento tenga bien llenados todos sus campos, incluidas las firmas de los funcionarios habilitados en el país originario.

A la falta de capacidad de la Aduana en materia de verificación de origen se suma la carencia de financiamiento para llevar a cabo visitas a los países exportadores. Por otra parte, el carácter formal de la verificación de origen que realiza la Aduana es particularmente insuficiente ya que esta es la única entidad que verifica origen a las importaciones, lo cual es más crítico aún en el caso de las autocertificaciones.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES

No obstante que los distintos estamentos que verifican origen en Chile han mejorado notoriamente en los últimos años, todavía queda mucho por hacer en este ámbito. Para ello sería necesario aumentar los recursos financieros y la dotación de funcionarios calificados para realizar esa función en todos los estamentos examinados. Asimismo, parece importante lograr una mayor coordinación de las entidades certificadoras y precertificadoras privadas, a fin de que utilicen procedimientos idénticos para otorgar certificados de origen y cobren los mismos cargos por emitirlos. Además, se sugiere mejorar la relación entre la DIRECON y la Aduana, así como también evaluar la posibilidad de aplicar sanciones a los productores, exportadores e importadores que entreguen información falsa en el llenado de la declaración o del certificado de origen.

-
- [1] TLC que por ahora solo incluye la liberalización de bienes.
 - [2] TLC que recientemente ha evolucionado a un acuerdo de asociación.
 - [3] Se trata de un acuerdo de alcance parcial que aún no está vigente.