

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA COMERCIAL Nº13

TEMA: ACUERDO COMERCIALES

CNI

Confederación Nacional de la Industria
POR EL FUTURO DE LA INDUSTRIA

Modelo híbrido de prueba de origen en el nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR: prioridades de la industria

El Régimen de Origen del MERCOSUR (ROM) fue aprobado durante la 62ª Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Puerto Iguazú, Argentina, el 4 de julio de 2023.

El nuevo ROM se ha actualizado sobre la base de las mejores prácticas internacionales, con el objetivo de modernizar y simplificar las normas de origen dentro del bloque comercial, lo que lo convierte en un instrumento esencial para promover una mayor integración productiva.

Una actualización importante del nuevo ROM fue el modelo híbrido de prueba de origen, que ofrece a las empresas exportadoras de los países miembros del MERCOSUR la flexibilidad de elegir el modelo que mejor se adapte

Modelo híbrido de prueba de origen



Autocertificación de las empresas exportadoras o importadoras



Emisión de un certificado de origen por el gobierno o por entidades autorizadas por el gobierno del país exportador

a su realidad. En la práctica, el modelo híbrido establece la coexistencia de dos modelos de prueba de origen a ser reconocidos por los países miembros de un acuerdo comercial: la autocertificación por parte de las empresas exportadoras o importadoras; y la emisión de un certificado de origen por parte del gobierno o de entidades autorizadas por el gobierno del país exportador.

Visión general de la autocertificación de origen

La declaración de origen por autocertificación puede realizarse de dos formas: un certificado de origen autoemitido o una declaración escrita

añadida a un documento de exportación o importación, como una factura comercial, un comprobante de entrega, un contrato comercial o cualquier otro documento que contenga información sobre las mercancías y el proceso de producción.

El régimen de origen puede definir un modelo de autocertificación o exigir únicamente la información esencial. En el caso de una declaración por escrito, el régimen de origen puede proporcionar una frase predefinida y/o exigir la inclusión de información mínima sobre la mercancía y el proceso de producción, que debe estar presente en el documento de exportación o importación. Esto también se aplica al certificado de origen autoemitido que puede requerir el llenado de un

formulario con la información necesaria o simplemente una indicación de la información mínima que debe facilitarse.

El régimen de origen del acuerdo comercial también debe determinar si la declaración por escrito de las mercancías cumple los requisitos de origen o si el certificado de origen autoemitido deben ser realizados por el exportador o el importador. En el caso de la autocertificación, existen varias formas en las que el exportador o importador puede emitir la prueba de origen, como se muestra en el Cuadro 1. Es importante destacar que el emisor, ya sea el exportador o el importador, es responsable de respaldar la autocertificación con la documentación necesaria, en caso de que las autoridades competentes lleven a cabo una verificación del origen.

Figura 1: Modelo de autocertificación previsto en el Acuerdo entre Unión Europea y Canadá¹

Annex 2 – Text of the origin Declaration

The origin declaration, the text of which is given below, must be completed in accordance with the footnotes. However, the footnotes do not have to be reproduced.

(Period: from _____ to _____(1))

The exporter of the products covered by this document (customs authorisation No ...(2)) declares that, except where otherwise clearly indicated, these products are of ...(3) preferential origin.

.....(4)
(Place and date)

.....(5)
(Signature and printed name of the exporter)

(1) When the origin declaration is completed for multiple shipments of identical originating products within the meaning of Article 19.5, indicate the period of time for which the origin declaration will apply. The period of time must not exceed 12 months. All importations of the product must occur within the period indicated. Where a period of time is not applicable, the field can be left blank.

(2) For EU exporters: When the origin declaration is completed by an approved or registered exporter the exporter's customs authorisation or registration number must be included. A customs authorisation number is required only if the exporter is an approved exporter. When the origin declaration is not completed by an approved or registered exporter, the words in brackets must be omitted or the space left blank.

For Canadian exporters: The exporter's Business Number assigned by the Government of Canada must be included. Where the exporter has not been assigned a business number, the field may be left blank.

(3) "Canada/EU" means products qualifying as originating under the rules of origin of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement. When the origin declaration relates, in whole or in part, to products originating in Ceuta and Melilla, the exporter must clearly indicate the symbol "CM".

(4) These indications may be omitted if the information is contained on the document itself.

(5) Article 19.3 provides an exception to the requirement of the exporter's signature. Where the exporter is not required to sign, the exemption of signature also implies the exemption of the name of the signatory.

Spanish version

(Período comprendido entre el _____ y el _____(1))

El exportador de los productos incluidos en el presente documento (autorización aduanera nº ...(2)) declara que, salvo indicación en sentido contrario, estos productos gozan de un origen preferencial. ...(3).

Fuente: Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Canadá.

1 International Trade Centre (ITC). ITC Model Certificate of Origin for Goods Exported under Preferential Trade Agreements. Disponible en: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/P1.aspx?lang=eng#2>. Fecha de acceso: 06 de mayo de 2024.

Figura 1: Formas de expedición de la prueba de origen por el exportador o el importador

Formas	Descripción
Exportador autorizado por la autoridad competente del país exportador	Para ser autorizado, el exportador debe demostrar que dispone de condiciones reales para determinar si una mercancía puede considerarse originaria. Una vez demostrado esto, la autoridad competente autoriza al exportador a autocertificarse.
Exportador registrado por la autoridad competente del país exportador	Para registrarse, el exportador debe proporcionar información específica para obtener el permiso de autocertificación, y no hay necesidad de procesos más rigurosos para demostrar las condiciones reales para determinar el origen de una mercancía.
No se requiere autorización ni registro	Algunos acuerdos permiten al exportador autocertificarse sin la autorización o supervisión de las autoridades competentes.
Autocertificación del importador	En este caso, el importador puede autocertificarse según su propio conocimiento de las mercancías importadas.

Fuente: Elaborado a partir de la publicación "Certificación de origen en los acuerdos preferenciales firmados por los países miembros de la ALADI"².

Visión general de la certificación de origen expedida por el gobierno u organismos autorizados

El certificado de origen emitido por una tercera parte no interesada, que puede ser el gobierno o entidades autorizadas por el gobierno del país exportador, es un documento adicional al proceso de exportación que debe presentarse a las autoridades aduaneras del país importador para demostrar que las mercancías cumplen los criterios estipulados en el régimen de origen y, por tanto, pueden ser reconocidas como originarias del país exportador. Este documento debe seguir el formato y el contenido previamente establecidos en el acuerdo comercial, incluyendo información detallada sobre las mercancías y el proceso de producción.

La entidad emisora debe estar autorizada por la autoridad competente y para ello puede ser necesario cumplir ciertos requisitos, como mantener un patrimonio mínimo, tener un tiempo mínimo desde su fundación, demostrar *experiencia* en comercio exterior, conocer a fondo las normas de origen, entre otros.

El exportador debe solicitar la emisión del certificado de origen al gobierno o a la

entidad correspondiente. Para ello, debe presentar documentos que comprueben que las mercancías a exportar se han producido de acuerdo con los criterios establecidos en el acuerdo comercial.

Basándose en la documentación presentada por el exportador, el gobierno o la entidad autorizada analiza si los documentos son correctos y clasifica las mercancías según una norma de origen. A continuación, expide el certificado de origen, que se presenta a la autoridad aduanera del país de importación.

El gobierno o las entidades autorizadas comparten con el exportador la responsabilidad de la veracidad de la información contenida en el certificado de origen. Esta responsabilidad no se tendrá en cuenta si se pone de manifiesto que el certificado de origen se ha expedido sobre la base de información falsa facilitada por el exportador, que queda fuera del alcance de las prácticas habituales de control del gobierno o de la entidad autorizada.

Hasta ahora, en Brasil, los certificados de origen sólo pueden ser expedidos por entidades autorizadas por la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios (MDIC), tal y como establece la Ordenanza SECEX n° 249 de 4 de julio de 2023. El anexo VI de esta ordenanza enumera 48 organizaciones autorizadas a expedir certificados de origen. Entre ellas: 26 federaciones industriales, dos asociaciones comerciales, una confederación de asociaciones comerciales y empresariales, nueve federaciones de asociaciones comerciales y 10 federaciones comerciales.

2 ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). 2021. Certificación de origen en los acuerdos preferenciales suscritos por los países miembros de ALADI. [En línea]. Disponible en: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/239_pt.pdf. Consultado el: 11 mar. 2024.

Figura 2: Modelo de certificado de origen previsto en el Acuerdo de Complementación Económica nº 18 (ACE 18)³

APÊNDICE II CERTIFICADO DE ORIGEM DO MERCOSUL				
1. Produtor Final ou Exportador (nome, endereço, país)		Identificação do Certificado (número)		
2. Importador (nome, endereço, país)		Nome da Entidade Emissora do Certificado		
3. Consignatário (nome, país)		Endereço:		
4. Porto ou Lugar de Embarque Previsto		Cidade: País:		
5. País de Destino dos Produtos		6. Meio de Transporte Previsto		
7. Fatura Comercial		Número: Data:		
8. Nº de Ordem	9. Códigos NCM	10. Denominação dos Produtos	11. Peso Líquido ou Quantidade	12. Valor
Nº de Ordem	13. Normas de Origem			
14. Observações:				
CERTIFICAÇÃO DE ORIGEM				
15. Declaração do Produtor Final ou do Exportador:		16. Certificação da Entidade Habilitada:		
Declaramos que os produtos mencionados no presente formulário foram elaborados no e estão de acordo com as condições de origem estabelecidas no Acordo.....		Certificamos a veracidade da declaração que antecede de acordo com a legislação vigente.		
Data:		Data:		
Carimbo e Assinatura		Carimbo e Assinatura		

Fuente: Acuerdo de Complementación Económica nº 18.

Ventajas y retos de los modelos de prueba de origen

En la actualidad, Brasil está negociando amplios acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), además de haber firmado el Acuerdo MERCOSUR-Singapur. Estos tres acuerdos comerciales y el nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR cambiarán el modelo de prueba de origen utilizado habitualmente en el país.

A excepción del Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea⁴, los otros tres acuerdos comerciales mencionados adoptan el modelo híbrido de prueba de

origen. Esto implica que, una vez que estos acuerdos entren en vigor, los operadores brasileños de comercio exterior tendrán la opción de autocertificarse o de solicitar que una entidad autorizada emita un certificado de origen.

Con el fin de identificar cómo el Brasil puede adaptarse a las mejores prácticas internacionales, garantizando que las empresas brasileñas aprovechen al máximo las ventajas de los acuerdos de libre comercio y faciliten su acceso al mercado internacional, se analizaron los principales beneficios y retos de los dos modelos de prueba de origen: la autocertificación por parte de las empresas exportadoras o importadoras y la expedición de un certificado de origen por parte del gobierno o de entidades autorizadas por el gobierno del país exportador.

3 Secretaría de Economía. Sistema Integrado de Comercio Exterior (Siscomex). MERCOSUR - ACE 18. Disponible en: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-ace-18>. Consultado el: 24 de septiembre de 2023.

4 El acuerdo entre los países del MERCOSUR y la Unión Europea sólo prevé un modelo de prueba de origen basado en la autocertificación.

Autocertificación de origen

Las principales **ventajas** del modelo de prueba de origen basado en la autocertificación por parte de las empresas exportadoras o importadoras son:

- **Ahorro:** como la propia empresa exportadora o importadora se autocertifica, no es necesario pagar a una organización autorizada para expedir el documento.
- **Rapidez:** la empresa puede autocertificarse en cualquier momento, eliminando la necesidad de esperar a que una entidad autorizada analice el documento.
- **Desburocratización:** dado que la autocertificación puede ser una simple declaración escrita añadida a un documento de exportación o importación, da lugar a la eliminación de un documento en el proceso de exportación, el certificado de origen.
- **Autonomía:** dada la complejidad de entender las normas de origen, las empresas exportadoras o importadoras con experiencia en comercio exterior y que suelen contar con departamentos internos especializados en este ámbito, tienen una clara ventaja al adoptar el modelo de prueba de origen. Esto se debe a que ya poseen los conocimientos requeridos para realizar la autocertificación de manera exitosa.

Los principales **retos** del modelo de prueba de origen basado en la autocertificación por parte de las empresas exportadoras o importadoras son:

- **Fraude:** en este modelo, la probabilidad de fraude y de declaraciones falsas aumenta debido a la complejidad de las normas de origen, ya que el origen de las mercancías no está sujeto a verificación por parte de una entidad autorizada por el gobierno y especializada en la materia.

- **Aumenta el riesgo del importador:** el importador debe ser cuidadoso a la hora de establecer la relación contractual con el exportador, y es necesario aclarar de antemano las responsabilidades y sanciones derivadas de una autocertificación incorrecta por parte del exportador, ya que la sanción de pagar los impuestos de importación recae sobre el importador.
- **Uso indebido del tratamiento arancelario preferencial:** el fraude y los errores pueden dar lugar a la pérdida potencial de ingresos como resultado del uso indebido del tratamiento arancelario preferencial por parte de los importadores.
- **Capacidad para verificar el origen:** en la autocertificación, es crucial reforzar la capacidad de las autoridades aduaneras para verificar el origen. La práctica internacional confirma que este modelo de prueba de origen sólo es seguro cuando va acompañado de un control eficaz por parte de la autoridad aduanera. En este sentido, la aplicación de una gestión basada en el análisis de riesgos por parte de las autoridades aduaneras y la inversión de recursos para una inspección más eficaz se convierten en elementos fundamentales.
- **Dificultad para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes):** al encontrarse en las primeras fases del proceso de internacionalización, las mipymes carecen a menudo de los conocimientos necesarios para certificar el origen de las mercancías según los criterios establecidos en los acuerdos comerciales. Esto puede dar lugar a procedimientos incorrectos que, además de generar costes adicionales, pueden retrasar el proceso de internacionalización de estas empresas y poner en peligro sus futuras exportaciones.
- **Marco jurídico:** es esencial que el país incorpore la autocertificación a su normativa aduanera o a la legislación nacional relativa a las normas de origen. Además, es importante crear incentivos legales que promuevan el cumplimiento, establecer un procedimiento eficaz para verificar el origen y definir sanciones adecuadas en caso de fraude.

Certificado de origen expedido por el gobierno u organismos autorizados

Las principales **ventajas** del modelo de prueba de origen basado en la expedición del certificado de origen por el gobierno o por entidades autorizadas por el gobierno del país exportador son:

- **Credibilidad:** utilizar una entidad cualificada para emitir el certificado de origen garantiza que el origen de las mercancías ha sido debidamente certificado por un equipo especializado en la materia.
- **Menor riesgo:** en este modelo de prueba de origen, los procedimientos de verificación del origen suelen tener lugar con

menos frecuencia e implican un control más formal por parte de las aduanas, que incluye la comprobación de que el certificado de origen está correcta y completamente cumplimentado, así como la autenticación de las firmas y sellos de los funcionarios autorizados a firmar el documento en nombre de la entidad autorizada.

- **Calidad:** la entidad autorizada se asegura de que el certificado de origen se emite correctamente, e incluso puede visitar las instalaciones del productor de la mercancía para confirmar la veracidad de la información recibida para emitir el documento. Además, estas organizaciones suelen ofrecer asesoramiento a los exportadores en relación con el archivo de sus procesos y, cuando es necesario, durante el proceso

de verificación del origen. Este papel desempeñado por las organizaciones contribuye a reducir el fraude.

- **Apoyo a las mipymes:** las mipymes optan a menudo por la expedición de certificados de origen por entidades autorizadas, dada la complejidad de la cuestión. Esto permite a estas empresas impulsar su proceso de internacionalización y minimizar los riesgos asociados.

Los principales **retos** del modelo de prueba de origen basado en la expedición del certificado de origen por el gobierno o por entidades autorizadas por el gobierno del país exportador son:

- **Coste:** normalmente, cuando una entidad autorizada emite un certificado de origen, hay que pagar una tasa por su emisión.
- **Tiempo:** tras solicitar el certificado de origen, el exportador debe esperar a que la documentación sea analizada por el organismo autorizado para confirmar el origen de la mercancía.
- **Errores:** la información de los certificados de origen se toma directamente de las facturas comerciales, lo que puede dar lugar a errores por parte del exportador al duplicar la información.

Evaluación industrial de los modelos de prueba de origen

La autocertificación por parte de las empresas exportadoras o importadoras en un documento de exportación o importación existente hace que la operación sea menos burocrática y más rápida. El reto de este modelo es mantener la credibilidad y la calidad que proporciona la emisión de un certificado de origen por una entidad cualificada, especialmente para las mipymes en proceso de internacionalización.

Basándose en los beneficios y desafíos presentados, y de acuerdo con la *Cámara de Comercio Internacional (CCI)*⁵, se recomienda que Brasil defienda el modelo híbrido de prueba de origen durante las negociaciones y renegociaciones de los acuerdos comerciales, es decir, la coexistencia de la autocertificación y la emisión del certificado de origen por entidades autorizadas por el gobierno del país exportador.

Los acuerdos comerciales deben permitir a las empresas exportadoras elegir el sistema de prueba de origen que mejor se adapte a sus capacidades, con el fin de cumplir los criterios de atribución de origen previstos y, al mismo tiempo, permitir que sean aprovechados por el mayor número de exportadores capaces de comercializar sus mercancías.

Condiciones para aplicar la autocertificación en el modelo híbrido de prueba de origen

Brasil ya ha consolidado la emisión de certificados de origen por parte de organismos autorizados con un alto nivel de credibilidad y seguridad jurídica. Sin embargo, para implantar el modelo híbrido de prueba de origen, es esencial que la autocertificación se ofrezca con las mismas condiciones de fiabilidad e integridad. Para ello, es importante prestar atención a:

- Una legislación clara y transparente que establezca procedimientos, obligaciones, requisitos de mantenimiento de registros, sanciones y penalizaciones. Además, debe prever un procedimiento para la verificación del origen.

5 International Chamber of Commerce (ICC). Multi-systems for Proof of Origin in Preferential Free Trade Agreements. Disponible en: <https://iccwbo.org/publication/multi-systems-for-proof-of-origin-in-preferential-free-trade-agreements/>. Consultado el: 07 de junio de 2022.

- Establecer un proceso para autorizar a los exportadores a autocertificarse basado en un control previo de su capacidad de autocertificación.
- Sólida cooperación entre las autoridades aduaneras del país de exportación e importación.
- Confianza entre las autoridades aduaneras y los operadores de comercio exterior.
- Sensibilización y formación de exportadores e importadores sobre cómo determinar el origen de las mercancías de conformidad con los acuerdos.
- Previsión de sanciones aplicables en el país exportador por incumplimiento de los criterios del acuerdo comercial.
- Establecer una verificación proactiva de la prueba de origen por parte del país exportador, antes de la solicitud formal de verificación de origen por parte del país importador, garantizando una mayor seguridad y dando al país exportador una reputación positiva.
- Mantener el sistema híbrido como alternativa viable para los operadores de comercio exterior que no estén preparados o estén formándose para aplicar la autocertificación.
- El profundo conocimiento que poseen actualmente las entidades cualificadas especializadas en normas de origen podría ser utilizado por las autoridades gubernamentales y aduaneras para mejorar la gestión de riesgos y permitir a los operadores de comercio exterior autocertificarse.

Consideraciones finales

Ambos modelos no deben ser visto como rivales, sino como alternativas viables que los operadores de comercio exterior pueden elegir en función de sus necesidades y de su perfil de riesgo. El objetivo es aprovechar al máximo los beneficios arancelarios preferenciales del acuerdo comercial.

Además del modelo híbrido, es necesario normalizar la información mínima que debe incluirse en la autocertificación o la certificación de origen por parte de una entidad cualificada. Se sugiere simplificar la estructura de la prueba de origen y exigir únicamente los datos necesarios

para controlar la conformidad del origen. Asimismo, es esencial acompañar el formato establecido con unas instrucciones de cumplimentación que no dejen lugar a dudas sobre la información que debe colocarse en cada campo.

Cualquier información adicional exigida en la prueba de origen podría aumentar el riesgo de errores en su expedición, lo que podría dar lugar a procedimientos de rectificación largos o incluso a la denegación del trato arancelario preferencial.

Es esencial que la expedición de la prueba de origen prevista en los acuerdos comerciales sea más moderna y normalizada, basada en el principio de la facilitación del comercio, garantizando que los operadores del comercio exterior sean los verdaderos beneficiarios del tratamiento arancelario negociado.



Ver más

Más información en: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canis/assuntos-internacionais/>

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA COMERCIAL | Publicación de la Confederación Nacional de la Industria – CNI | www.cni.com.br
| Dirección de Desarrollo Industrial – DDI | Director: Rafael Lucchesi | Superintendencia de Relaciones Internacionales|
Superintendente: Frederico Lamego | Gestión de Comercio Internacional e Integración | Gerente: Constanza Negri
Biasutti | Gestión de Promoción Comercial | Gerente: Fernanda Maciel Mamar Aragao Carneiro | Análisis: Aline Veras de
Araujo y Pedro Henrique Sampaio Barroso | Equipo Técnico: Marcus Gabriel Silva | Superintendencia Económica - ECON
| Superintendente: Mário Sérgio Carraro Telles | Coordinación de Divulgación - CDIV | Coordinadora: Carla Gadêlha |
Diseño gráfico: Simone Marcia Broch | Atención al Cliente - Teléfono: (61) 3317-9992: sac@cni.com.br

Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.



Confederação Nacional de la Industria
POR EL FUTURO DE LA INDUSTRIA