

Título Identificación de oportunidades en el procedimiento de certificación de origen dentro del Tratado de complementación económica ACE 59

Tipo de Producto Informe Técnico

Autores Roldán Elena, Ramirez Carlos y Torres, Gabriel

Código del Proyecto y Título del Proyecto

A16S01 - Identificación de oportunidades en el procedimiento de certificación de origen dentro del Tratado de complementación económica ACE 59

Responsable del Proyecto

Roldán, Elena

Línea

Economía Internacional

Área Temática

Administración y Recursos Humanos

Fecha

2016

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

UADE 



Identificación de oportunidades en el procedimiento de certificación de origen en el marco del tratado de comercio bilateral ACE 59

Responsable: Elena Roldán

Docentes: Carlos Ramirez y Gabriel Torres

Los inconvenientes planteados en la emisión de certificados de origen MERCOSUR CAN que imposibilitan a importadores de ambos países obtener ventajas arancelarias, han repercutido en forma negativa en el comercio bilateral Argentino-Ecuatoriano generando reclamos a nivel aduanero y comercial entre ambas naciones.

El trabajo tiene como objetivo identificar oportunidades de mejora en la aplicación de las normas y procedimientos que impactan en la emisión de certificados de origen entre ambas naciones en aquellos casos que los mismos generen tratamientos arancelarios preferenciales.

Estructura

1. Introducción
 - 1.1. Presentación del objetivo y estructura del trabajo
2. Contexto
 - 2.1. Características generales del Régimen de Origen de ALADI.
 - 2.2. Características generales del Régimen de Origen del ACE 59
 - 2.3. Evolución 2004-2015
3. La emisión de certificados de origen en Ecuador
 - 3.1. La cuestión de las correlaciones en la nomenclatura y las inconsistencias a nivel de subpartida.

4. Proposición de puntos de mejora procedimental dentro del marco del citado acuerdo.
5. Conclusiones

El problema

En el marco del Acuerdo de Complementación Económica Nro. 59 MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela, los importadores de Argentina que compran productos del Ecuador han tenido inconvenientes vinculados con el certificado de origen que emiten las instituciones habilitadas para tal efecto en Ecuador, ya que los mismos no están siendo reconocidos por la Aduana Argentina. Esto es debido a que las subpartidas arancelarias bajo las cuales se expide el certificado de origen, corresponden a los códigos arancelarios dispuestos en la 5ta enmienda al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías¹ y que la misma no ha sido correlacionada con la codificación citada en el Acuerdo ACE 59.

En tal sentido, el importador argentino no estaría accediendo a las preferencias arancelarias para nacionalizar los productos exportados desde Ecuador, situación que repercute negativamente en las importaciones argentinas de productos ecuatorianos.

El problema sobre la inconsistencias en las subpartidas arancelarias con las que están siendo emitidos los certificados de origen, sobre todo de las exportaciones ecuatorianas con destino al MERCOSUR, se debe a que en la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) están contempladas las subpartidas conforme a la 5ta enmienda y que no existe actualmente la correlación con la NALADISA 96 conforme a lo negociado bajo el marco del ACE 59.

¹La 5ta Enmienda al Sistema Armonizado fue acogida por el Ecuador el 28 de Diciembre del 2012, mediante Suplemento de Registro Oficial No 859, adoptado por la Resolución No 59 del Comité de Comercio Exterior.



El Acuerdo de Complementación Económica Nro. 59 (ACE 59)

Desde mediados de la década del 90 fue manifiesta la intención de los países miembros de la Comunidad Andina y de los estados partes del Mercosur de avanzar en la construcción de un espacio económico ampliado bajo el marco jurídico de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Dentro del esquema ALADI la forma elegida sería la de la celebración de un acuerdo de alcance parcial, entendiéndose por este *a un acuerdo en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y cuyo fin es crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.*²

A tal efecto en diciembre del año 2002 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 56), el cual establecía las bases para la conformación de un área de libre comercio entre los países miembros de sendos bloques. La negociación para el establecimiento de dicha zona de libre comercio debería estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003, a partir de un esquema de desgravación arancelaria y de la eliminación de restricciones y demás obstáculos que afecten el comercio recíproco.³

Condicionantes externos y motivaciones de índole intrínseca de cada bloque llevaron a que ese espacio económico se construyese a partir de la *convergencia* de acuerdos ya existentes de índole parcial, principio de funcionamiento consagrado en el Tratado de Montevideo 1980.⁴

En el largo plazo el espacio ampliado en cuestión debería quedar conformado entonces por la articulación de los acuerdos alcance parcial ACE 36 y ACE 58 firmados

² Tratado de Montevideo 1980, TM80, constitutivo de ALADI, art 7.

³ Acuerdo de Complementación Económica N° 56, Art 1, Inc. A.

⁴ Para un análisis detallado sobre la evolución del relacionamiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones véanse los Informes Mercosur Nro. 9 (pp 98-101) e Informe Mercosur Nro. 10 (pp 99-100) y ambos producidos por el Intal, disponibles en www.iadb.org/intal.



por el MERCOSUR con Bolivia y Perú⁵ respectivamente, con el acuerdo entre el MERCOSUR y Colombia, Venezuela y Ecuador posteriormente protocolizado ante ALADI como ACE 59.

Firmado el 18 de octubre de 2004 entre los estados partes del Mercosur y Colombia, Venezuela y Ecuador, el Acuerdo de Complementación Económica ACE 59 entró en vigencia entre los meses de enero y abril de 2005.

Como objetivo del mismo se planteaba el establecimiento del marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado. Mediante la creación de un área de libre comercio entre las Partes Contratantes, a partir de la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afecten al comercio recíproco, se buscaría la expansión y diversificación del intercambio comercial.⁶

El acuerdo se basa entonces en la desgravación gradual de los aranceles aplicados al comercio recíproco, pero presentando una característica novedosa no reflejada en acuerdos anteriores. Con el fin de alcanzar el desarrollo armónico en la región, el ACE59 toma en consideración los diferentes niveles de desarrollo económico de las partes conforme la lógica empleada por ALADI presentando una multiplicidad de cronogramas de desgravación de tipo bilateral.⁷

⁵ Acuerdo de Complementación Económica N° 36, Mercosur – Bolivia. Firmado el 17/12/1996 con el objetivo de establecer una Zona de libre Comercio en el plazo de 10 años. Acuerdo de Complementación Económica N° 58, Mercosur – Perú. Firmado 30/11/2005 con el objetivo de establecer una Zona de libre Comercio.

⁶ Acuerdo de Complementación Económica N° 59, Mercosur – Colombia Venezuela y Ecuador, art I.

⁷Véase Acuerdo de Complementación Económica N° 59, ANEXO II.



El acuerdo incorpora además las preferencias arancelarias y otras condiciones de acceso negociadas con anterioridad en los Acuerdos de Alcance Regional en el marco de la ALADI, las preferencias arancelarias aplicadas al amparo del Acuerdo Regional Relativo a la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y de los Acuerdos Regionales de Apertura de Mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (NAM).

El régimen de Origen de ALADI.

En materia de régimen de origen de mercaderías, los países miembros de ALADI, elaboraron un régimen normativo de alcance regional. A mediados de la década del 80 el Comité de Representantes, órgano permanente de la Asociación, aprobó la Resolución 78⁸. Debe destacarse que dicha resolución brinda un marco normativo *supletorio* en materia de origen, ya que los acuerdos de alcance parcial, pueden contener normas específicas al respecto.⁹

Debido a la necesidad de actualización de algunos de sus puntos, la Resolución 78 ha sido corregida en varias oportunidades. Dada que fue necesaria la actualización de sus anexos a la Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (NALADISA), versión 1996, sucesivas actualizaciones derivaron en la actualidad en el Texto Consolidado y Ordenado del Régimen General de Origen de la ALADI consagrado en la Resolución 252 del Comité de Representantes.¹⁰

⁸ ALADI / CR / Resolución Nro. 78 (24/11/1987)

⁹ ALADI / CR / Resolución Nro. 78. Art 6: *Los países participantes en acuerdos de alcance parcial podrán establecer requisitos específicos para los productos negociados en los referidos acuerdos. Dichos requisitos no podrán ser menos exigentes que los que se hubieren establecido por aplicación de la presente Resolución, salvo que se trate de la calificación de productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo.*

¹⁰ ALADI / CR / Resolución 252 4 de agosto de 1999

En términos de nomenclatura a utilizar para la clasificación de las mercaderías, la Resolución 252 determina el uso de la NALADISA. Específicamente se detalla a la NALADISA 1996 en el listado de mercancías comprendidas en la presente Resolución.¹¹

La descripción de las mercancías incluidas en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen, deberá coincidir con la que corresponde a la mercancía negociada clasificada de conformidad con la NALADISA y con la que se registra en la factura comercial que acompaña los documentos presentados para el despacho aduanero.

Pero debe destacarse que también se permite en algunos casos que las mercancías negociadas se clasifiquen en una nomenclatura distinta a la NALADISA siempre que se indique el código y la descripción de la nomenclatura en la que se registra en el marco del acuerdo de que se trate.¹²

El Régimen de origen del ACE 59

Dado que el acuerdo objeto de estudio se celebra bajo la forma de Acuerdo de Alcance Parcial en el marco del TM 80, en materia de reglas de origen, en principio el mismo queda comprendido en los criterios detallados en el Artículo 9 y en el Artículo 49 de dicho tratado.¹³ Es de observarse nuevamente la posibilidad de los países firmantes de

¹¹ ALADI / CR / Resolución 252. ANEXO I.

¹² ALADI / CR / Resolución 252. Art 8

¹³ Tratado de Montevideo 1980. Art 9 Inc. G: *Podrán contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas. En el caso de que tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general.*

Tratado de Montevideo 1980. Art 49: *Los países miembros podrán establecer normas complementarias de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo*



un acuerdo de alcance parcial, de establecer sus propias normas en cuestiones de origen de mercancías.

En esta materia y al amparo de lo descripto anteriormente, el ACE 59 establece la conformación de una zona de libre comercio aplicable al intercambio de productos *“originarios y procedentes”* de los territorios de las Partes Signatarias, y que *“la clasificación de las mercancías se regirá por la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en su versión regional NALADISA 96 y sus futuras actualizaciones, las que no modificarán el ámbito y las condiciones de acceso negociadas, para lo cual la Comisión Administradora definirá la fecha de puesta en vigencia de dichas actualizaciones”*.¹⁴

En materia de calificación, declaración, certificación, control y verificación del origen de las mercancías aplicables al comercio en el mercado ampliado el detalle se encuentra el Anexo IV del ACE 59.¹⁵

Proyecto de Certificación de Origen Digital. Plan Piloto Argentina - Ecuador

Tras los antecedentes planteados, el presente documento tiene como objetivo establecer primeros lineamientos a los fines de implementar un proyecto con una etapa de prueba piloto de certificación de origen digital en el intercambio entre la Republica Argentina y la Republica del Ecuador.

Proponemos que la República Argentina y la República del Ecuador entren en una etapa de Homologación Interna como con la de Homologación Externa, a partir de instrumentos suscriptos bilateralmente, en el marco del proyecto de Certificación de Origen Digital desarrollado en el ámbito de la ALADI (ALADI/SEC/di 2327/Rev. 1 13 de enero de 2011). Para ello, en un plazo a establecer, cada país se debería encontrar

¹⁴ AAPCE nro. 59. Art 3.

¹⁵ AAPCE nro. 59. Art 12: *Las Partes Signatarias aplicarán a las importaciones realizadas al amparo del Programa de Liberación Comercial, el Régimen de Origen contenido en el Anexo IV del presente Acuerdo.*



en condiciones de emitir certificados digitales, y de hecho las entidades emisoras de ambos países tendrían que encontrarse participando de pruebas conjuntas en dicho plazo (no más de seis meses a un año), contados desde la suscripción de los respectivos instrumentos.

Ambos países ya tienen implementado la Ventanilla Única que permite encolumnar a los distintos Organismos y Cámaras de Comercio, de exportadores, etc. intervinientes en las operaciones de comercio internacional, por lo que aconsejamos avanzar en la notificación electrónica e-ventanilla.

El proyecto no requiere la armonización de legislaciones en materia de firma digital, ya que se basa en legislaciones nacionales o locales respecto de dicha firma y el hecho de que ambos países cuenten con dicha legislación local es suficiente

En una etapa inicial, se deberían establecer definiciones como el ingreso del Certificado de Origen Digital (COD) a los sistemas de cada país, por ejemplo luego que el certificado pase por algunos controles, al quedar en un reservorio donde se pudieren efectuar otros controles (a definir por las Autoridades fiscales de cada país), si el certificado quedaría en curso (si paso los controles y está en condiciones de ser vinculado a una destinación) o rechazado (si no pasó los controles); en ese caso, cuando un certificado se rechace se le enviaría un mensaje del motivo del rechazo al declarante por e-ventanilla.

Pensando en una segunda etapa, debemos considerar que en Mercosur, mediante la Directiva CCM N° 04/2010 se le otorgó a la certificación de origen en formato digital la misma validéz jurídica e idéntico valor que a los emitidos en papel. La sustitución progresiva de los certificados de origen en papel por certificados de origen digitales contribuirá seguramente a la facilitación del comercio entre los Estados Partes y Ecuador. Es previsible que el formato digital de los certificados de origen además



dotara de mayores estándares de seguridad a la certificación de origen del MERCOSUR y Ecuador.

En principio, se establecen las siguientes definiciones para la implementación de la Prueba Piloto de intercambio del Certificado de Origen Digital (COD) Argentina / Ecuador:

1. **UNIVERSO DE OPERADORES**: Participaran del plan piloto los siguientes operadores:

	IMPORTADORES	EXPORTADORES	ENTIDADES EMISORAS
ARGENTINA			
ECUADOR			

2. **UNIVERSO DE NCM**: Integrarán el plan piloto operaciones de exportación e importación que involucren a la mercadería clasificable en las siguientes posiciones NCM

3. **UNIVERSO DE ACUERDOS**: Integrarán el plan piloto operaciones de exportación e importación realizadas en el marco del Acuerdo de Complementación Económica N° 59.



4. **OPERACIONES**: El certificado de origen digital deberá reflejar una operación real y sus datos deberán concordar con los incluidos en el certificado de origen emitido en formato papel.

5. **COEXISTENCIA**: Durante el plan piloto los operadores podrán optar por presentar como documentación complementaria a las importaciones:

-certificado de origen emitido en papel; ó

-certificado de origen emitido en papel + certificado de origen digital.

6. **CONTROL**: Durante el plan piloto el control y la verificación de origen se realizará sobre el certificado de origen presentado en formato papel.

7. **VERSION XSD**: Durante el plan piloto las Partes se comprometerán a emitir los certificados de origen digitales en la versión 1.8.0 del XSD recogiendo las aclaraciones consensuadas en el punto 6 del Acta de la VII REUNIÓN PRESENCIAL DEL GRUPO DE TRABAJO AD HOC SOBRE CERTIFICACIÓN DE ORIGEN DIGITAL DE LA ALADI.

8. **PLAZO**: El plan piloto se implementará con las operaciones registradas a partir del 1/01/2017 y se extenderá hasta las registradas el 30/03/2017. Cumplido el plazo establecido las Partes se comprometerán a realizar una evaluación general del desarrollo del plan.

1. En base a la mencionada evaluación se determinará la fecha a partir de la cual los COD serán considerados válidos como único documento a presentar a los fines de acreditar el carácter originario de una mercadería en los términos del Acuerdo de Complementación Económica N° 59.



Otro aspecto a considerar respecto de esta cuestión es que la Comisión Asesora de Nomenclatura de la ALADI, órgano asesor del Comité de Representantes se encuentra trabajando con el objetivo de realizar ajustes a la Nomenclatura vigente de la Asociación (NALADISA 2012) y avanzar en los trabajos tendientes a la incorporación en la NALADISA de las Recomendaciones de Enmienda del Sistema Armonizado (VI Enmienda) de 27 de junio de 2014 y de 11 de junio de 2015.

En primera instancia, la CAN analizó las propuestas sobre la eliminación de códigos que se encuentran en la NALADISA 2012 pero que no están contenidos en las nomenclaturas nacionales y regionales de los países miembros de la ALADI. En segunda instancia, con base en un documento de trabajo elaborado por la Secretaría General, los Delegados analizaron las modificaciones que corresponde introducir en la estructura de la NALADISA 2012, como consecuencia de la incorporación de las Sexta Enmienda del Sistema Armonizado y de cara a la posible adopción de una NALADISA versión 2017