

Emisión de Certificados de Origen en Uruguay 2023-2024: insumos para describir la inserción comercial preferencial¹

Octubre 2025

¹ Informe elaborado por la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas.

Contenido

Introducción 4

Origen de un producto y sistema de emisión por entidades 5

Certificados emitidos según acuerdos comerciales 6

Requisitos de origen a nivel de producto..... 9

Productos cuyas reglas fueron flexibilizadas en el ACE 18 11

Productos exportados desde Zonas Francas..... 13

Introducción

El certificado de origen es un documento comercial que acredita el “origen” de un producto. Existen dos tipos de certificados de origen: preferencial y no preferencial. Los certificados de origen preferencial son emitidos por entidades habilitadas, a solicitud de empresas que desean utilizar los acuerdos comerciales suscritos por Uruguay. Las mismas entidades emiten certificados de origen no preferenciales, que son solicitadas por las empresas con otro propósito diferente al de acceder a preferencias arancelarias.

La base de datos construida y procesada sobre la cual se elaboró este informe contiene información sobre ambos tipos de certificados para los años 2023-2024. Los datos que constan en dicha base fueron proporcionados por las entidades habilitadas para emitir certificados de origen en Uruguay. Parte del procesamiento de la base incluyó la incorporación de nuevos campos, tales como una clasificación de requisitos de origen que se declaran en los certificados de origen y la identificación de productos cuyos requisitos de origen fueron flexibilizados en el marco del nuevo Régimen de Origen MERCOSUR (Decisión CMC 05/23).

El presente informe analiza la información relativa a los certificados de origen preferenciales que fue consolidada y procesada en la base de datos mencionada, por el impacto que tienen en materia de acceso y de diversificación de mercados y productos. Existe evidencia de que la canasta de productos que se comercializa en el marco de los acuerdos comerciales regionales contiene productos con mayor grado de industrialización o sofisticación.

Todos los cuadros y gráficas tienen como fuente la información que consta en la base de datos mencionada.

Origen de un producto y sistema de emisión por entidades

Un producto se califica como “originario” en el marco de un acuerdo comercial² a los efectos de aplicarle la preferencia arancelaria negociada o bien para otros fines que no están relacionados con aranceles de importación.

En el caso del certificado de origen preferencial, acredita que el producto es “originario” del país exportador miembro de un acuerdo comercial, según las disposiciones en materia de origen del acuerdo respectivo y, por lo tanto, está en condiciones de acceder a los beneficios arancelarios negociados en un acuerdo. Por ejemplo, un exportador uruguayo precisa un certificado de origen para que su cliente presente en la aduana de Brasil y no pague aranceles en el marco del Acuerdo de Complementación Económica Nº 18 (ACE18).

A diferencia del anterior, el certificado de origen no preferencial es necesario para acreditar el país de origen de una mercadería por motivos diferentes a la aplicación de una preferencia arancelaria, tales como la aplicación de medidas de defensa comercial (por ejemplo: derechos antidumping, derechos compensatorios), requerimientos en materia de marca de origen, elaboración de estadísticas, entre otras. Por ejemplo, un exportador Uruguay puede precisar este tipo de certificado para presentar en la aduana de los Estados Unidos, en el caso de que aquel país aplique derechos antidumping. En ese caso, el objetivo es acreditar que el producto no es originario del país investigado por dumping.

Las cinco entidades que están habilitadas en Uruguay para emitir certificados de origen (preferencial y no preferencial) 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 Industrias (DNI). Esta última entidad está especializada en la emisión de productos del sector automotriz.

Como medida de facilitación de comercio, cabe señalar que a partir de 2018 Uruguay inició un proceso de digitalización de los Certificados de Origen, comenzando con sus socios del MERCOSUR y posteriormente con Chile, México y Colombia³. Con estos seis socios regionales, Uruguay puso a disposición de los operadores el Certificado de Origen Digital (COD). Con los socios del MERCOSUR se sustituyó totalmente el Certificado en papel, mientras que con los demás, al momento coexisten el formato digital y en papel.

² Por información de los acuerdos comerciales suscritos por Uruguay acceda al [Sitio Web de la Asesoría de Política Comercial](#).

³ La implementación de la certificación de origen digital se realizó en base a especificaciones técnicas acordadas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con apoyo de la Secretaría General y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por más información sobre el COD acceda al siguiente link: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/certificacion-origen-digital>

Certificados emitidos según acuerdos comerciales

En el año 2024 se emitieron 63.824 certificados de origen para acceder a mercados con los cuales Uruguay posee acuerdos comerciales. Las exportaciones asociadas a dichos certificados ascienden a US\$ 4.632 millones, monto que representa el 36% de las exportaciones totales de Uruguay en dicho año (US\$ 12.944.59 millones⁴). En comparación con el año 2023, el número de certificados aumentó un 11% mientras que en valores se mantiene relativamente estable (creció un 2%).

Los exportadores uruguayos solicitan certificados de origen, principalmente, para acceder a los beneficios arancelarios del ACE 18. En el año 2024, el 63% de los CO emitidos corresponden al ACE18 y el 51% en términos de valores exportados, valores similares a lo observado en 2023.

Dado que la mayoría de los acuerdos vigentes son con países de la ALADI, la emisión de certificados de origen está dirigido casi en su totalidad a la región, y salvo en el caso de México – que se trata de un acuerdo bilateral – el resto de acuerdos comerciales son suscritos por Uruguay siendo parte del MERCOSUR.

Cuadro 1

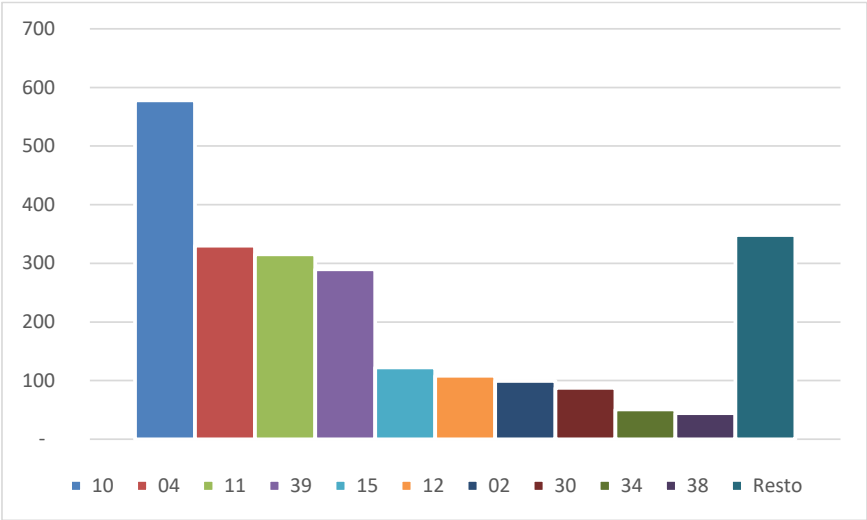
Certificados de origen emitidos según acuerdo comercial
2024

Acuerdo comercial	Cantidad de CO	Exportaciones (en USD)
ACE 18: MERCOSUR	40.332	2.375.078.906
ACE 60: TLC México	4.635	261.411.789
ACE 2: Automotriz Brasil	4.386	1.207.579.707
ACE 35: Chile	3.856	204.395.484
ACE 57: Automotriz Argentina	1.956	127.831.664
TLC Israel	1.881	106.632.050
ACE 72: MERCOSUR Colombia	1.645	79.980.333
ACE 59: Colombia, Ecuador y Venezuela	1.459	55.763.060
ACE 36: Bolivia	1.268	53.240.500
ACE 58: Perú	1.086	82.230.914
ACE 63: Venezuela	758	36.352.973
Subtotal	63.262	4.590.497.379
Resto	562	41.223.054
Total	63.824	4.631.720.433

Si consideramos la estructura de productos que se exporta al MERCOSUR, se puede apreciar que entre los primeros diez capítulos están presentes bienes con diferente grado de elaboración o industrialización.

⁴ Fuente: Uruguay XXI. Incluye Zonas Francas.

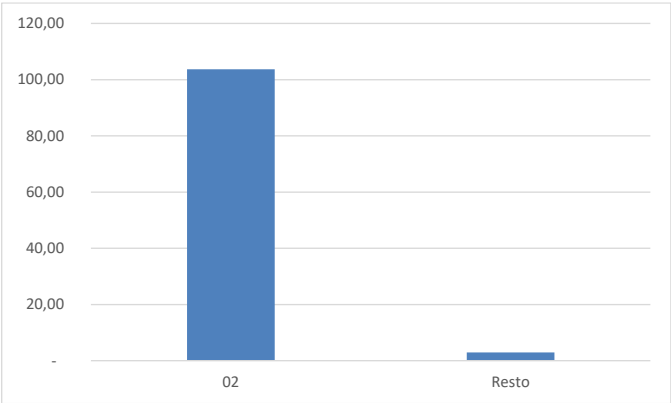
Gráfica 1
Exportaciones preferenciales al MERCOSUR por capítulo
2024
En millones de dólares



Fuente: Base de Certificados de Origen de APC - MEF

Si consideramos, por otra parte, los certificados emitidos al amparo del Acuerdo Comercial por Israel – acuerdo extrarregional más significativo para Uruguay - , observamos que los valores exportados son modestos y se concentran en un solo capítulo.

Gráfica 2
Exportaciones preferenciales a Israel por capítulo
2024
En millones de dólares

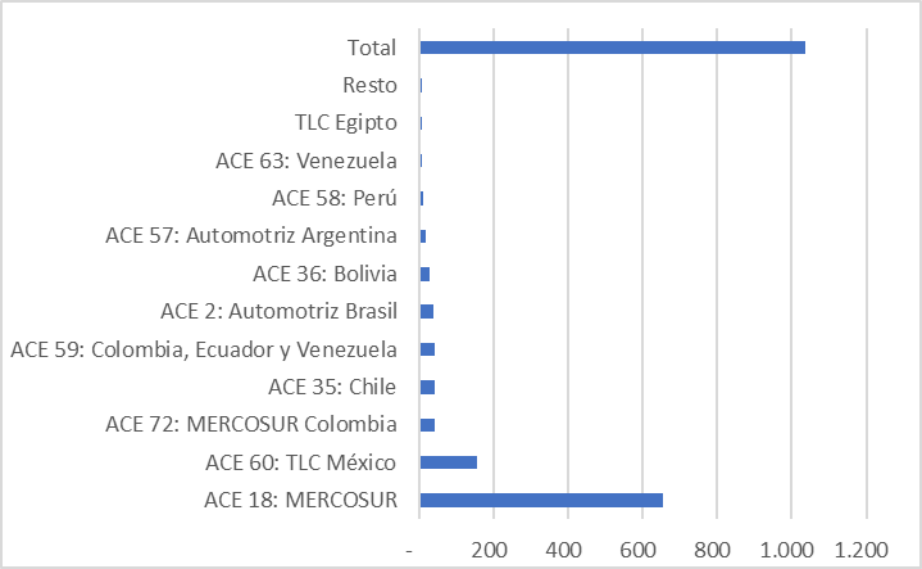


En la siguiente gráfica se puede observar al amparo de qué acuerdos comerciales se exportan los bienes industriales⁵. Las exportaciones industriales de Uruguay que acceden a preferencias en el marco de distintos acuerdos son aproximadamente 1000 millones de US\$, lo que representa un 22% de las exportaciones preferenciales totales de Uruguay.

⁵ A los efectos de este informe, se consideran bienes industriales aquellos que pertenecen al capítulo 25 en adelante. No se consideran los CO emitidos por la Dirección Nacional de Industrias.

Los dos principales destinos para este grupo de productos son el MERCOSUR y México, representando el 63% y 15% de las exportaciones industriales preferenciales de Uruguay, respectivamente.

Gráfica 3
Exportaciones preferenciales de bienes industriales
2024
En millones de dólares



(*) Exportaciones de bienes industriales sin considerar los CO emitidos por la Dirección Nacional de Industrias.

Requisitos de origen a nivel de producto

Un productor que desea exportar a un país con el cual se tiene un acuerdo comercial, debe fijarse en primer lugar, entre otras cuestiones y dependiendo del acuerdo, si su producto está incluido en dicho acuerdo y, en segundo lugar, si su producto califica como “originario” para acceder a las preferencias negociadas.

Entre las disposiciones contenidas en el capítulo de origen de cualquier Acuerdo Comercial existe una sección referida al concepto de “originario” de un producto. En términos generales, se establece que un producto final puede ser considerado originario por ser: a) totalmente obtenido, b) totalmente originario, es decir, elaborado exclusivamente en base a materiales originarios y c) elaborado con materiales no originarios (parcial o totalmente) pero que califica como originario como resultado de un procesamiento suficiente para conferir origen.

Para establecer cuando hay un procesamiento suficiente, en los acuerdos comerciales se establecen qué requisitos se deben cumplir a nivel de producto, que se pueden resumir en los siguientes:

- 1) cambio de clasificación arancelaria, en general establecido a nivel de cuatro dígitos (partida arancelaria) lo que generalmente se denomina “salto de partida”. Esto significa que el producto final debe estar clasificado en una partida diferente de los materiales no originarios.
- 2) un valor máximo de materiales no originarios en relación al precio final del bien, usualmente conocida como “regla de valor”
- 3) que se cumpla un determinado proceso productivo, conocida como “regla de proceso”
- 4) una combinación de alguno o todos requisitos anteriores establecidos como opciones
- 5) una combinación de alguno o todos los requisitos anteriores establecidos de tal manera que se exigen el cumplimiento de todos los que se indiquen

En el caso del salto de partida, la mayoría de los acuerdos establecen una tolerancia conocida como “de minimis”, que permite usar un determinado porcentaje en relación al valor del bien, de materiales no originarios a pesar de que no cumplan con el salto de partida. Asimismo, el capítulo de origen establece también cómo considerar el valor de determinados materiales para el caso de que el producto tenga una “regla de valor” (ejemplo: materiales de empaque). Es decir, a los efectos de saber si el producto califica como originario es imprescindible conocer todo el capítulo de origen del acuerdo, cuyos beneficios se quiere aprovechar.

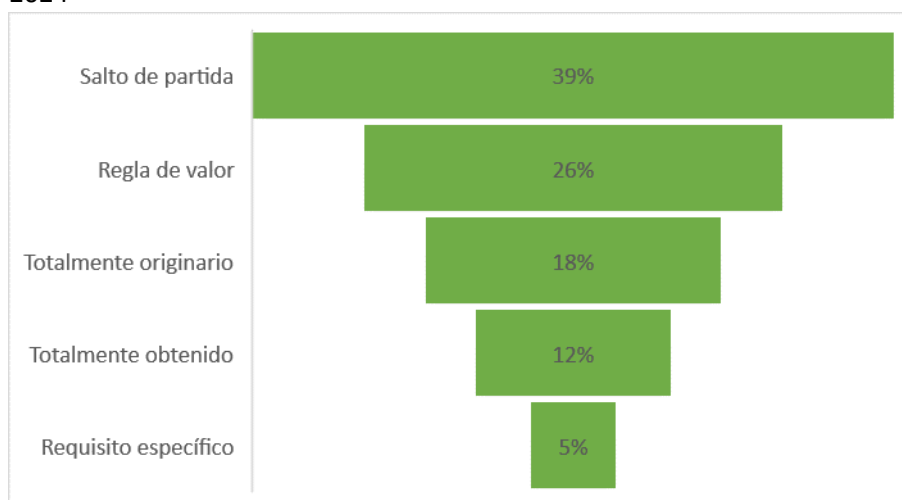
Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, los exportadores uruguayos han declarado en su gran mayoría el cumplimiento del requisito de salto de partida (39 % del total), seguido por la regla de valor (26 %). Si consideramos, adicionalmente, a los requisitos específicos de origen, el porcentaje asciende al 70%. Esto quiere decir la gran mayoría de los procesos productivos con destino a la exportación en el marco de acuerdos comerciales requiere utilizar materiales no originarios de terceros países.

En la categoría denominada “requisitos específicos de producto”, se agruparon reglas de proceso (ejemplo: una reacción química) y reglas de exigencia combinada (ver tipo de requisito del numeral 5). Estos requisitos podrían representar un nivel de exigencia mayor para el productor, en relación los requisitos de salto de partida o regla de valor.

Gráfica 4

Tipo de requisito declarado por los exportadores en los acuerdos comerciales suscritos por Uruguay(*)

2024



(*) no se consideran los certificados emitidos por la Dirección Nacional de Industrias.

El 30% restante de los requisitos declarados son Totalmente obtenido y Totalmente originario. Se trata de dos requisitos exigentes, y su cumplimiento depende gran parte de la dotación de recursos naturales, mientras que en el segundo caso, a la capacidad de proveerse de materiales que aún cuando incorporen insumos no originarios se configura un proceso de producción suficiente para que se califique de originarios.

En general, Uruguay tiende a solicitar requisitos flexibles en las negociaciones comerciales, ya que para una economía pequeña como la de Uruguay es relevante contar con reglas del producto que promuevan tanto las exportaciones de productos como el acceso a insumos, tanto originarios como no originarios. Esto se traduce, por ejemplo, en no tener reglas exigencia combinadas o aumentar el % permitido para utilizar materiales no originarios. En esa línea, en el caso del nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR (Decisión 05/23) se logró flexibilizar la mayoría de requisitos.

Productos cuyas reglas fueron flexibilizadas en el ACE 18

Con el nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR aprobado por la Decisión CMC 05/23⁶, los requisitos de origen fueron flexibilizados para gran parte de los productos. A los efectos de este informe y a manera de resumen, se puede decir que, en comparación con el ROM anterior (Decisión 01/09), fueron flexibilizados parcialmente tanto la “regla general” como los “requisitos específicos de origen (REOs)”⁷.

Para los productos que tenían “regla general” (grupo 1) el cambio significó flexibilizar la exigencia del salto de partida o la regla de valor o ambas cuestiones, y en otros agregar una tercera exigencia como opcional. En el caso de Uruguay el porcentaje permitido del valor de los materiales no originario subió de 50 a 55%.

Para los productos que tenían “requisitos específicos de origen” (grupo 2) el cambio significó en algunos casos convertirlos en requisitos opcionales – incluso agregando un tercer requisito – y en otros mantener la estructura de requisito combinado (exigencia de salto más un porcentaje máximo de valor de los materiales no originarios) pero flexibilizando el porcentaje, y en otros casos que el requisito era únicamente una regla de valor, aumento el porcentaje en cuestión.

Según surge de la base de datos, del total exportado al MERCOSUR en 2024, aproximadamente el 70% estuvo asociado a productos cuyos requisitos fueron flexibilizados por el nuevo ROM que se puso en vigencia en julio del mismo año. Esta flexibilidad constituye uno de los pilares del nuevo Régimen y un avance sustantivo en relación a la situación anterior.

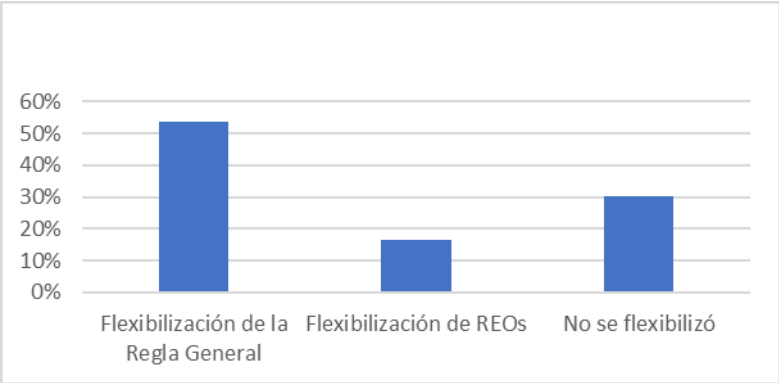
Del universo de productos cuyos requisitos fueron flexibilizados, el 53% de las exportaciones realizadas en 2024 estuvo asociado a productos que en el ROM anterior (Decisión 01/09) tenían “regla general” (grupo 1) y el 16% restante a productos que en el anterior régimen tenían “requisitos específicos de origen” (grupo 2).

Si se considera que los “requisitos específicos de origen” que constaban en el ROM anterior significaban una exigencia mayor en relación a la “regla general”, sería razonable pensar que en este grupo 2 es donde existiría un mayor impacto de la flexibilización que se negoció en el nuevo Régimen de Origen del MERCOSUR.

⁶ La Decisión CMC 05/23 se puso en vigencia el 18/7/2024.

⁷ En el nuevo ROM, a diferencia del anterior, el listado de requisitos específicos de origen contiene los requisitos para todo el universo de productos negociados, cuando en el proceso de producción sean utilizadas materiales no originarios, es decir que quedan fuera del listado los productos que productor o exportador declarar que cumplen los requisitos de “Totalmente obtenido” o “Totalmente originario”. Por el contrario, en el ROM anterior (Decisión CMC 01/09), en dicha lista se incluía solamente los productos cuya regla no era la “regla general (salto o partida)”, ni tampoco el caso de totalmente obtenido u originario.

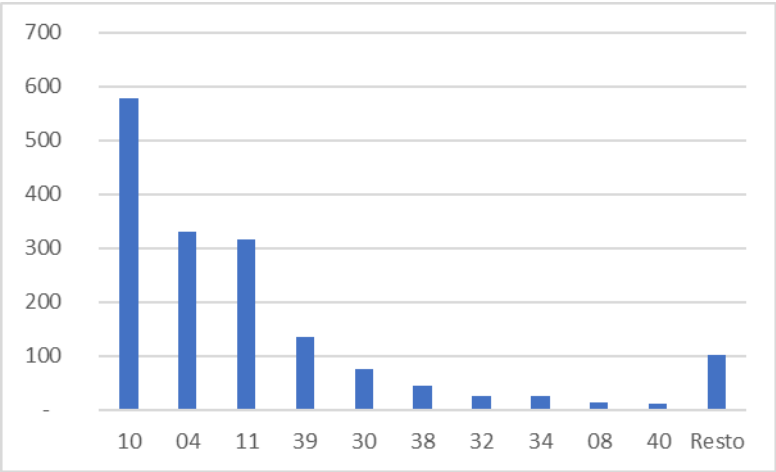
Gráfica 5
Grado de flexibilización de requisitos de origen en la canasta de productos exportados al MERCOSUR
2024



En términos de productos, de las 589 posiciones NCM exportadas al MERCOSUR, se flexibilizaron requisitos en 329, lo que equivale a exportaciones al bloque por 1.660 millones de US\$.

Si se considera únicamente los productos del grupo 2, se trata de 264 NCM asociadas a exportaciones al bloque por 391 millones de US\$.

Gráfica 6
Exportaciones al MERCOSUR de productos cuyos requisitos de origen se flexibilizaron en el MERCOSUR, según Capítulos del Sistema Armonizado
2024, en millones de US\$



Considerando que el cambio de requisitos es relativamente reciente, sería oportuno en el futuro profundizar este análisis al menos con el año 2026 cerrado, en particular del grupo 2.

Productos exportados desde Zonas Francas

Las entidades también emiten certificados de origen para acreditar el origen de un producto que haya sido elaborado en una Zona Franca del territorio uruguayo, en el caso de que sea posible en un acuerdo comercial.

En el siguiente cuadro, se puede observar la cantidad de certificados de origen emitidos para productos elaborados en Zonas Francas, los valores de exportación, así como a que acuerdos comerciales y capítulos del Sistema Armonizado se asocian.

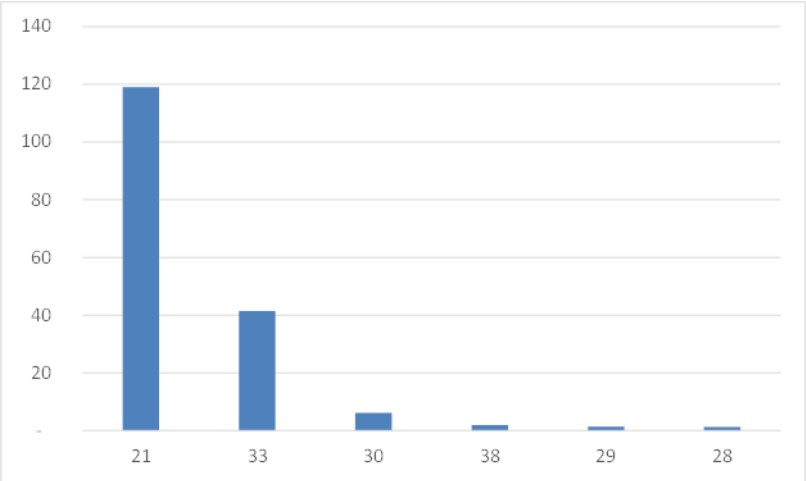
Según consta en la base, Uruguay exporta bienes productos en Zonas Francas aproximadamente 344 millones de US\$, de los cuales su principal mercado es México, seguido por Brasil y Colombia, en el marco de los respectivos acuerdos comerciales. El total de exportaciones preferenciales desde Zonas Francas representa el 7,5% del total exportado desde dichas Zonas al mundo para el mismo año, según Uruguay XXI.

Cuadro 2
Exportaciones preferenciales desde Zonas Francas
2024

Acuerdo Comercial	Exportaciones (US\$)
ACE 60: TLC México	142.294.940
ACE 2: Brasil	88.124.676
ACE 72: Colombia	50.798.937
ACE 35: Chile	27.506.338
ACE 59: Colombia, Ecuador y Venezuela	22.435.700
ACE 18: MERCOSUR	8.991.457
ACE 63: Venezuela	3.506.934
Total general	343.658.982

El 97% de las exportaciones preferenciales desde Zonas Francas corresponde a tres capítulos del Sistema Armonizado: 21, 33 y 30.

Gráfica 7
Exportaciones preferenciales desde Zonas Francas, según capítulos
2024



Al considerar la canasta de productos según los acuerdos comerciales, se observa que el capítulo 21 está en primer lugar (o es el único) en las exportaciones al amparo de los siguientes acuerdos: ACE2, ACE18, ACE35 y ACE72. Por otro lado, el capítulo 33 es el principal en el ACE60 y en el ACE63.

Cuadro 3
Exportaciones preferencias desde Zonas Francas según capítulos
2024

Acuerdo/Capítulo	Exportaciones (US\$)
ACE 60: TLC México	142.294.940
17	1.284.525
21	48.265.106
33	92.285.511
38	459.798
ACE 2: Brasil	88.124.676
21	81.372.623
28	1.232.379
29	1.966.302
38	3.553.373
ACE 18: MERCOSUR	8.991.457
21	8.991.457
ACE 35: Chile	27.506.338
21	10.217.522
30	9.079.552
33	7.669.727
38	539.537
ACE 59: Colombia, Ecuador y Venezuela	22.435.700
30	22.435.700
ACE 63: Venezuela	3.506.934
21	93.277
33	2.779.429
38	634.228
ACE 72: Colombia	50.798.937
21	23.459.552
28	168.168
30	9.906.935
33	16.262.492
38	1.001.790
Total general	343.658.982