

MÓDULO I: "Elaboración del Código Aduanero del MERCOSUR" (conclusiones consensuadas):

Tristán Conde (Argentina); Héctor Hugo Juárez (Argentina); María Fabiana Goldsztein (Argentina); Rosaldo Trevisan (Brasil); Liziane Angelotti Meira (Brasil); Miguel Angel A. Ruiz Viera (Paraguay); Norma E. Locatelli (Uruguay); Mario Gandelman (Uruguay):

Luego de 4 años de exhaustivo trabajo de redacción y negociación, se aprobó (Decisión CMC N° 27/10) el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), un cuerpo normativo comunitario de 181 artículos que establece y unifica las definiciones e institutos fundamentales en materia aduanera, y regula el tráfico internacional de los estados parte del Mercosur con terceros países o bloques de países.

El texto recoge institutos de vanguardia en el derecho aduanero internacional: gestión de riesgo, operador económico calificado, la incorporación de tecnología de información e intercambio de información, selectividad de control, facilitación del comercio lícito, como también el ingreso y egreso de mercaderías a través de conductos fijos (oleoductos, gasoductos, líneas de transmisión de electricidad, etc).

Asimismo crea un TERRITORIO ADUANERO UNICO, el segundo más grande del mundo, con una superficie total de 11.889.654 km², con 250 millones de habitantes, y con un Producto Bruto Interno de aproximadamente 2.300 billones de dólares.

Ello permitirá avanzar en el camino hacia la Unión Aduanera, fortalecer la posición del MERCOSUR y robustecer la seguridad jurídica del sistema normativo comunitario aduanero.

Además de ser un código de "vanguardia", el CAM es también usualmente presentado como un código "marco", por tratar sintéticamente de los institutos aduaneros esenciales, estableciendo definiciones y dejando a las normas reglamentarias y complementarias la función de completitud del ordenamiento jurídico mercosureño. Se puede afirmar que el CAM es asimismo un código "posible", en el sentido de que se buscó tratar los temas aduaneros más sensibles de una forma que permita a todos los Estados Partes incorporarlo a sus ordenamientos jurídicos, esperándose con ello que dicho código de vanguardia, marco y posible, entre en vigencia a la brevedad en todos los Estados Partes.

MÓDULO II: Estructura y metodología del Código Aduanero del MERCOSUR

Ricardo Xavier Basaldúa (Argentina); Lauri Kotz (Brasil); Pablo Labandera (Uruguay); Julio Rodrigo Carrazana Gallo (Venezuela): (conclusiones consensuadas):

El art. 2º debería expresar "El territorio aduanero del Mercosur es aquél en el cual se aplica el arancel externo del Mercosur". El ámbito de aplicación del CAM es el "territorio del Mercosur" (concepto jurídico-político) -tal como bien lo prevé el art. 1º, numeral 2 del CAM- y el ámbito de aplicación del AEC es el "territorio aduanero del Mercosur" (concepto jurídico-económico). Existe una contradicción entre el art. 1º, num. 2 y el art. 2º.

En el art. 3º "Definiciones básicas", al definirse "Mercadería" debería sustituirse "bien" por "objeto". Las aduanas tienen competencia sobre la importación y exportación de todas las mercaderías, fueren "bienes" (C.Civil argentino, art. 2312 "susceptibles de valor") o "no bienes" (sustancias tóxicas, residuos radiactivos). La Constitución de la Argentina en su art. 41, in fine, "prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos", que no obviamente son "bienes". En consecuencia, la definición debe referirse al concepto más comprensivo, que es "objeto" y podría expresar: "todo objeto susceptible de ser importado o exportado" o, en su defecto, también "...susceptible de un destino aduanero" o incluso "susceptible de ser clasificado en la Nomenclatura del Sistema Armonizado". Lo importante es que se sustituya la palabra "bien" por "objeto".

El art. 35 clasifica los "destinos aduaneros de importación" e incluye entre ellos el "reembarque", el "abandono" y la "destrucción", que no son en sentido propio "destinos aduaneros". Debería suprimirse esa denominación para los mismos.

El art. 126, numeral 4, parece habilitar a los Estados Parte, sin condición ni restricción alguna, la creación de zonas francas en el Mercosur. Debería fijarse un límite. Con la actual redacción se contraría lo previsto en la Decisión CMC n° 8/94. Pero, lo que es más grave, es que desnaturaliza el compromiso fundamental de cada Estado a conformar el Mercosur, que implica una unión aduanera con un "territorio aduanero común". El "aporte" de cada Estado Parte es su ámbito espacial, que no puede ser reducido a voluntad luego de conformarse dicho territorio común, adonde debe aplicarse el AEC.

Arts. 157 y 158: existe una incongruencia, pues el art. 157 expresa que por "tributos aduaneros", deben entenderse tanto los "impuestos o derechos de importación" como las "tasas retributivas de servicios", lo que es correcto, en el art. 158 se expresa que los "tributos" pueden ser "ad valorem" o "específicos". Debería sustituirse en el art. 158 "tributos" por "impuestos". Sólo los impuestos pueden ser ad valorem o específicos. Las tasas no pueden ser "ad valorem", según lo dispone el Art. VIII, párr. 1, ap. a), del GATT de 1994, ya que deben limitarse al coste aproximado de los servicios prestados y no deben constituir una protección indirecta de los productos

CONCLUSIONES RESUMIDAS

nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o la exportación". Por lo tanto, no puede estar relacionados con el valor de la mercadería, sino con el valor del servicio prestado.

Los arts. 169 y 170 tratan, respectivamente, de la "clasificación de la mercadería" y de las "reglas de origen". Estos temas deben ubicarse al inicio del CAM. Se trata de una función esencial aduanera, que atañe tanto a los tributos como a la aplicación de las prohibiciones. Mientras la aduana no conozca la ubicación de la mercadería en la Nomenclatura no está en condiciones de aplicarle tributo ni restricción alguna -económica o no económica-. Así es que debería figurar, por ejemplo en el Título III, antes de los destinos aduaneros a los que puede someterse y, obviamente antes de los tributos y de las prohibiciones.

MÓDULO III: Elementos básicos

Ricardo Gilberto Torres Brizuela (Argentina): Respecto al Código Aduanero argentino existen dudas en la distinción entre territorios (especial y general) y áreas que integran el territorio aduanero; asimismo sobre la compatibilidad entre el concepto "mercaderías" y a la extensión del mismo. No se contemplan institutos tales como "ignorando contenido" o "supeditación"

MÓDULO IV: Tributos y restricciones a la importación: (conclusiones consensuadas):

Martín Jovanovich (Argentina); Jonathan Barros Vita (Brasil); Pablo Labandera (Uruguay):

1. En relación a los conceptos de "obligación tributaria aduanera", los elementos que permiten su configuración y consiguiente determinación, así como el régimen jurídico aplicable, el CAM – en relación al Derecho de todos los Estados Partes del Mercosur – no implica modificación sustancial alguna.
2. Sí pueden mencionarse algunas novedades – valiosas – que aparezcan un verdadero avance en materia tributaria.
3. En término similar, cabe resaltar que se define claramente cuáles son los "tributos aduaneros", deslindándolos – desde el punto de vista conceptual – de aquellos "tributos internos" que se abonan en ocasión de la importación, pero que no por ello pertenecen a la primera categoría.
4. En otro sentido, cabe señalar que no existe ninguna mención ni calendarización referidas a la necesaria armonización de la normativa tributaria interna, más allá de la prevista y pauta de eliminación del "doble cobro del AEC", esto es, de lo sustancial en materia de tributación aduanera. Y dicha situación, no hace otra cosa que – en el mejor de los escenarios – mantener el "statu quo" que en materia de asimetrías intrabloque, por ejemplo, en cuanto a las condiciones para atraer inversiones extranjeras directas, en claro perjuicio de los dos socios más pequeños.
5. El sentido similar, cabe recordar que el hecho generador del impuesto de importación es la "importación definitiva" que es un término definido en el art. 51 del CAM. La importación definitiva está definida como un "Régimen". El hecho generador debe definirse como un "hecho" y no como un "régimen". Por lo tanto, el hecho generador debería definirse con independencia de la definición del artículo 51 o debería definirse como "la inclusión de mercadería en el régimen de importación definitiva". El Código Aduanero Argentino, al igual que el Código Aduanero Uruguayo, no presenta este problema dado que la importación para consumo está definida como un hecho (la introducción de mercadería al territorio aduanero por tiempo indeterminado).
6. El hecho generador, tal como está definido, no contempla los supuestos de importación irregular, salvo los casos previstos en los arts. 55.1, 58.1, 61.1 y 95.1. No están comprendidos en el hecho gravado, entre otros: el contrabando; la diferencia en menos no justificada en el faltante a la descarga (el art. 25.2 se refiere a "introducción definitiva" no a "importación definitiva"); el faltante, sobrante, avería o destrucción de mercadería en depósito temporal (art. 29.3), el faltante en el régimen de depósito aduanero.
7. Existen disposiciones que otorgan facultades a la autoridad competente para disponer sobre la exigibilidad de tributos en supuestos que no están definidos como Hecho Generador: arts. 66.3, 69.3, 84.3 y 89.3. Esto puede resultar en una violación al Principio de Legalidad.
8. El CAM no distingue entre deudor principal de la obligación tributaria y responsables por deuda ajena. Tampoco establece si los distintos responsables allí definidos son solidarios o si la responsabilidad de uno excluye la del otro. De igual modo, no prevé el momento imponible para establecer el régimen tributario aplicable a los supuestos de importación irregular asimilados a importación definitiva, ni existen disposiciones específicas con respecto a la entrada en vigencia de las prohibiciones o restricciones, por lo que no existe un supuesto de excepción para las prohibiciones económicas similar al previsto en el art. 618 del Código Aduanero Argentino.
9. Con la aprobación del CAM, aun existen restricciones tributarias a las importaciones, especialmente por problemas de armonización entre las leyes tributarias y los aspectos estructurales de los sistemas tributarios.

CONCLUSIONES RESUMIDAS

10. Como ejemplos de otros tributos incidentes sobre las importaciones brasileñas no abordados por el CAM, tenemos: ICMS, IPI e PIS/ COFINS importaciones que igualan la carga tributaria de los productos importados a aquellos de los productos nacionales. Se añade, en el Derecho Brasileño, a los prenombrados, el IOF, esto es, el impuesto sobre operaciones financieras, que constituye una restricción indirecta a las importaciones, pues grava los contratos de cambio en la importación de mercancías.

MÓDULO V: Tributos y restricciones a la exportación: (conclusiones consensuadas):

Julio Carlos Lascano (Argentina); María de Fátima Ribeiro (Brasil); Daniel Olaizola Amen (Uruguay):

1. La consagración a texto expreso en el CAM de los tributos aduaneros a la exportación así como las restricciones a la exportación, sin aclaración que las mismas no son aplicables, en general, a los países miembros, son una traba a la integración del bloque con distorsiones en el mercado regional, haciendo crecer las asimetrías entre los socios.
2. En Chile las exportaciones no pagan derechos de aduanas. En el CAM se prevé expresamente esta posibilidad.
3. No Brasil os impostos sobre o comércio exterior podem ter alíquotas alteradas pelo Poder Executivo necessitando de alterar a Constituição da República nos termos dos objetivos e fundamentos do MERCOSUL.
4. El art. 157, apart. 4, del CAM prohíbe la aplicación de derechos de exportación a las exportaciones intra Mercosur.

CONFERENCIA:

Enrique Carlos Barreira (Argentina): "Análisis global del Código Aduanero del MERCOSUR"

1. El concepto de código no se compadece con la idea de una "norma marco", a la cual le falta completitud, certeza y estabilidad.
2. El estado de derecho implica protección de la estabilidad jurídica y conocimiento de la ley con anticipación. La delegación del CAM atenta contra ello.
3. So color de remitirse a normas "reglamentarias" se produce una indebida delegación de parte sustancial de la materia en órganos que pueden degradar las reglas aprobadas por los Estados Partes.
4. Los órganos del MERCOSUR carecen de competencia para asumir el dictado de esas reglas y el Congreso argentino carece de competencia para delegar el dictado de reglas "no reglamentarias" en órganos interestatales.

MÓDULO VI: Regímenes especiales (tipos; regulación)

Horacio Félix Alais (Argentina): El CAM hace un tratamiento adecuado, no taxativo de regímenes especiales, sujetos al control y simplificación de formas.

Adilson Rodrigues Pires (Brasil): Pese a los avances normativos, la implementación de las reglas referidas a los Regímenes aduaneros especiales del CAM demandará un esfuerzo muy grande en el sentido de la eliminación de incompatibilidades legales, en particular en Brasil.

MÓDULO VIII: Sistema normativo y jurisdiccional del MERCOSUR con especial referencia al Código Aduanero del MERCOSUR

Alejandro D. Perotti (Argentina): El CAM es una Decisión del CMC y su jerarquía surge del art. 41.iii del POP; en consecuencia es inaplicable si infringe el derecho originario y prevalece frente al derivado. Los jueces al controlar su aplicación podrán o deberán, según los casos, plantear opiniones consultivas al TPR. El CAM no puede implicar un retroceso en los derechos y garantías que las normas nacionales reconocen a los individuos.

Bernardo P. Sukiennik (Brasil): La Constitución brasileña exige la incorporación al orden doméstico de los tratados y protocolos celebrados en el Mercosur. El CAM no tendrá ningún tratamiento diferenciado por el Congreso Nacional. Las reglas internacionales en el Derecho interno, salvo excepciones, tienen estatus de ley ordinaria y producen efectos internamente según determine el decreto de promulgación del Presidente de la Nación

MÓDULO IX: Sujetos de la operatoria aduanera

Rubén Osvaldo Pérez (Argentina): No hay modificaciones sustanciales en cuanto a los sujetos contemplados en la legislación Argentina y la del Código Aduanero del MERCOSUR. Importante para destacar la inclusión y tratamiento de la figura del Despachante de Aduana en el Código Aduanero del MERCOSUR

Omar Rached (Brasil): El CAM no logró crear nada nuevo desde el punto de vista del Reglamento Aduanero de Brasil, excepción hecha de la inclusión en aquel código de la figura del Operador Calificado.

Luis E. Zayas Acevedo (Paraguay): La reafirmación en el CAM de la preeminencia y rol preponderante de la Administración aduanera en la zona primaria como autoridad rectora y contralora en relación con los demás organismos públicos. Coordinaciones públicas. Necesidad de mayor regulación. Establecimiento de plazos, etc.

CONCLUSIONES RESUMIDAS

Jorge Luis Bardier (Uruguay): *Operatoria aduanera: no existe la posibilidad de concebir ninguna operativa aduanera con fines meramente fiscales o de contralor de otra naturaleza, sean en el ámbito interno de los países o en la dimensión regional de la integración entre los países, que pueda funcionar en forma disociada de las necesidades de los sujetos intervinientes en el comercio exterior que son en definitiva los agentes y motores del desarrollo.*

MÓDULO X: Eliminación del múltiple cobro del arancel externo común, libre práctica y distribución de la renta aduanera regional: (conclusiones consensuadas):

Alexandre Lira de Oliveira (Brasil); Miguel Angel A. Ruíz Viera (Paraguay):

La Decisión CMC 10/10 al establecer el criterio de destino final de la mercadería no consagra la distribución de la renta aduanera y si un principio de eliminación de doble cobro de las mercaderías que hayan cumplido con la PAC con aranceles de 2% y 4%. Para haber libre práctica tiene que haber el fin de inspección aduanera en la circulación de bienes entre los Estados Partes

MÓDULO XI: Los Estados Asociados y el Código Aduanero del MERCOSUR

Alfredo E. Ugarte Soto (Chile): *CAM: Falta de tratamiento sistemático de los medios electrónicos, sus procedimientos, forma de prueba y regulación de la firma electrónica, elementos en extremo necesarios regular para establecer su validez y aplicación.*

Juan José Pérez-Cotapos (Chile): *La aprobación del Código Aduanero MERCOSUR, ayuda a la consolidación de un largo proceso de construcción regional hacia la Unión Aduanera. El Cam no se hace cargo de los Estados Asociados al Mercosur, en cuanto a las normas que resultarán finalmente aplicables en sus relaciones comerciales. Ello crea inseguridad jurídica.*

Eduardo Molina Saravia (Bolivia): *La aprobación del CAM supone sin lugar a dudas la consolidación de un largo proceso de construcción regional hacia la unión aduanera. Al respecto, la literatura ha sostenido que una de las principales ventajas de una unión aduanera consistente en lograr favorecer la especialización dentro de su territorio, al eliminar las restricciones en el intercambio de bienes y servicios, lo que genera oportunidades para la asignación más eficiente de recursos; norma moderna esperada por mucho tiempo.*