



Estudios

Arancel externo común, derechos de exportación y su incoherencia en el MERCOSUR

Por Felipe Ezequiel Ríos Díaz

Resumen

El presente artículo tratará el concepto del Arancel Externo Común, su implicancia y sus perspectivas. El análisis está contextualizado dentro del proceso de integración sudamericano del MERCOSUR, y está proyectado en un plano internacional. El enfoque de análisis es desde el derecho internacional, poniendo énfasis en aspectos comerciales e ideológicos. Finalmente se analizará su relación con los derechos de exportación.

Palabras clave

Arancel Externo Común; MERCOSUR; medidas arancelarias y Paraarancelarias; integración; OMA.

Abstract

The following article was the concept of the Common External Tariff, its implications and prospects. The analysis is contextualized within the Mercosur the South American integration process, and is projected at international level. The focus of analysis is from international law, with an emphasis on commercial and ideological aspects. Finally his relationship with export duties be analyzed.

Key words

Common external tariff; MERCOSUR; tariff and nontariff measures; Integration; WCO.

I- Introducción.

Tomando la definición de la OMA (Organización Mundial de Aduanas), "los tributos denominados derechos de aduana se conocieron y aplicaron en distintas civilizaciones desde hace muchísimo tiempo, en sus dos especies: los derechos de importación y los derechos de exportación". Los mismos se aplicaban y se aplican a las mercaderías que ingresan y egresan de un territorio aduanero, y tienen como objetivo principal, como en el caso de Argentina, la recaudación. Esto está expresado en su Constitución Nacional, art. 4: "El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación...", sin embargo, con el correr de los años, se ha utilizado para poder implementar políticas económicas que permitan beneficiar a distintos sectores:

- Permitiendo el ingreso de mercaderías desde el exterior con derechos de importación bajos;
- Restringiendo el ingreso de mercaderías desde el exterior con derechos de importación altos;
- Permitiendo el egreso de mercaderías hacia el exterior con derechos de exportación bajos;
- Restringiendo el egreso de mercaderías hacia el exterior con derechos de exportación altos.

Estos son solo algunos ejemplos de la utilización de los tributos para llevar a cabo políticas económicas, que solo por partidas arancelarias (4 dígitos componen la partida, 11 dígitos la posición SIM) disponemos de un total de 1.241 políticas diferentes sobre las mercaderías existentes en el Sistema Armonizado.

Este artículo tiene como objetivo, tratar la trama compleja del Arancel Externo Común y de los derechos de exportación en el marco del tratado del Mercado Común del Sur.

Aspecto Técnico y Legal

La aplicación de los derechos de importación y de exportación, se calcula a partir de una base imponible, denominada "valor en aduana de la mercadería", expresada a través de los INCOTERMS¹ y sus modificaciones normativas de la siguiente manera:

Para las mercaderías que se importen, en términos generales, se tomara como base imponible, el valor CIF² de las mercaderías, con los ajustes correspondientes que nos permitan llegar al valor en aduana.

Para las mercaderías que se exporten, en términos generales, se tomara como base imponible, el valor FOB³ de las mercaderías, con los ajustes correspondientes que nos permitan llegar al valor en aduana.

1 Los INCOTERMS son emitidos por la Cámara de Comercio Internacional, y constituye el lenguaje comercial aplicado no solo en transacciones privadas de compra y venta internacional para la determinación de costos, riesgos y niveles de responsabilidad entre partes, sino que constituye una codificación para el tratamiento de regímenes públicos de derecho.

2 CIF: Cost, Insurance and Freight (Costo, seguro y flete). Esto significa, que la base imponible para la importación estará constituido por la sumatoria del valor de la mercadería (Costo), sumado el valor del seguro y el valor del flete internacional.

Se distinguirán dos aspectos a tener en cuenta para la aplicación de los tributos:

Hecho imponible: Se aplicaran derechos de importación o exportación, a las mercaderías que ingresen o egresen en forma **definitiva** del territorio o al territorio aduanero, por ejemplo, no se aplicaran tributos a las mercaderías que provengan del extranjero para la exposición de una feria internacional, dado que su permanencia en el territorio será en forma **suspensiva o temporal**, por lo tanto, no hay consumo de la mercadería.

El momento imponible: Se aplicaran tributos en el momento de oficializada la declaración de la mercadería en la aduana, o en el acto en que fuera detectado un ilícito aduanero.

Es imprescindible tener en cuenta que para la determinación del valor en aduana de la mercadería, en las situaciones de importación, se utilizará como marco normativo el artículo 7 del acuerdo del GATT de 1947, y las resoluciones de la AFIP en el caso Argentino, complementadas con las resoluciones del MERCOSUR, esto quedó establecido en el "Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana", que debe aplicarse junto a la Decisión 16/94 CMC⁴, sobre despachos aduaneros en el MERCOSUR, pero, para la determinación del valor en aduana de la mercadería a exportar, se tomará como referencia, la legislación nacional de cada país.

Por último, los tributos de aduana, son aquellos que se distinguen de los impuestos internos y las tasas.

Marco histórico y contextual

El proceso de integración económico producido en Sudamérica inicialmente conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (posteriormente sumado el ingreso de Venezuela, acuerdo suscripto en 2006 y aprobado en 2012) es una consecuencia del esfuerzo de las potencias extranjeras para la apertura de los mercados internos⁵ en el mundo.

Si bien el acuerdo del MERCOSUR constituye un sistema de preferencias arancelarias entre dichos países, y que los acuerdos llevados a cabo con países/bloques del extranjero han sido caracterizados por ser, con el grupo de los denominados "en vías de desarrollo, subdesarrollados o periféricos", el proceso institucional y normativo ha ido siguiendo las directrices de los acuerdos globales de apertura comercial. Es loable destacar que el principio de Nación Más Favorecida para la aplicación de las preferencias arancelarias otorgadas a otros países, tenga como exclusión a los acuerdos de libre comercio, lo cual ha permitido la proliferación de los mismos desde 1989.

La inserción internacional en el mundo de las preferencias arancelarias, ha profundizado el modelo de ventajas comparativas como mecanismo ideológico, productivo, económico, y político. Esto puede verificarse en los destinos (China, Europa y EEUU son los principales consumidores de materias prima, alimentos y manufacturas simples en el mundo) de las produc-

3 FOB: Free on Board (Franco a bordo). Esto significa, que la base imponible para la exportación, estará constituido por el valor de la mercadería, sumado todos los gastos hasta la última dependencia aduanera de salida en el puerto, aeropuerto o el lugar de salida de la mercadería del territorio aduanero.

4 CMC: Consejo del Mercado Común

5 Ideológicamente, fue la imposición de un modelo que se enfocó en la especialización de producción determinado por las ventajas comparativas (Rodrik; 2005).

ciones de mercaderías de los dos principales países del bloque, dirigidas a los grandes mercados, esto refuerza la hipótesis de que el modelo es funcional a la economía mundial. La apertura de la producción minera, que este año (2013) en Argentina pasara a tener una participación del 8% del PIB por acuerdos con una de las potencias mineras como es Canadá, es uno de los antecedentes recientes en el avance del modelo de especialización productivo en el factor de abundancia de recursos naturales a través de las ventajas comparativas de la región, en el caso del MERCOSUR: tierra, minerales y productos alimenticios lideran la participación del PIB en los dos grandes protagonistas del bloque.

Mapas: Principales destinos de exportación de Argentina y Brasil



Fuente: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/statistics_maps_s.htm
Mapas comerciales y arancelarios – OMC.

Pero, tenemos que definir que el acuerdo del MERCOSUR ha nacido a partir de las reglas del librecambio y siguiendo los objetivos expresados en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del año 1947, que fijaba como fines que “reconociendo que las relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos, mediante la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales” los mismos se llevarán a cabo mediante acuerdos de estandarización de principios del comercio internacional y de preferencias arancelarias.

Argentina suscribió al GATT el 11/10/1967, Brasil el 30/07/1948, Paraguay el 06/01/1994 y, por último Uruguay el 06/12/1953, los cuatro países con distintas posturas internas que llevaron a la confrontación y asimilación del acuerdo, pero que finalmente al que todos adhirieron.

Es necesario recordar, que este acuerdo firmado en La Habana en 1947, tiene como principales antecedentes en el continente Americano a las Conferencias Internacionales Americanas, que trascendieron desde el año 1889 hasta 1936, con resultados dispares, buscando la armonización del comercio americano entre otras cuestiones, plasmando la práctica de la doctrina Monroe de 1823, siendo la primera definición de la política exterior norteamericana, con una postura territorialista, que buscaba salvaguardar los intereses en el continente y, posteriormente, con la doctrina Roosevelt de 1904, que significó la doctrina de intervención en los países donde se veían afectados los intereses nacionales norteamericanos.

Otro antecedente de suma importancia, es el Acta de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, firmado en el Congreso Norteamericano, que permitía a éste, la celebración de

acuerdos comerciales, y que tuvo como escenario la creación del GATT junto con Gran Bretaña. Hubo otro hecho que podría haber trascendido en la historia, como ser la constitución de la Organización Internacional del Comercio, pero que no fue aprobado por el Congreso Norteamericano.

Citando a Morgenthau (1986), EEUU y Gran Bretaña, en pleno proceso de la Segunda Guerra Mundial, reorganizaron el escenario comercial mundial, sin permitir jamás que un aliado débil tome decisiones por ellos, sino que fueron estas potencias mundiales las que fijaron los principios del comercio internacional, hoy reinante, pero esta diplomacia, observó el escenario político desde el punto de vista de las otras naciones, dado que, anterior a la segunda guerra mundial, y desde la crisis del año 1929, el mundo manifestó políticas comerciales cerradas, con altos porcentajes de derechos de importación, lo que dificultaba muchísimo el comercio, y el posicionamiento de los productos de las grandes potencias en el resto del mundo, y este fue el desafío puesto: La apertura de los mercados a través de la reducción de las barreras económicas y no económicas justificando lograr el pleno empleo y el desarrollo en la calidad de vida de las personas. De esta forma instalar el concepto de la economía de escala como principal instrumento de desarrollo económico.

Retomando nuestro análisis centrado en el MERCOSUR, este proceso de integración, por ende, se centró en la reducción de los aranceles de importación, esto fue a los fines de lograr una unión logística-industrial de los países del cono sur (Lavagna, 1995), sin tener en cuenta en principio las distintas asimetrías estructurales existentes, y que no ha sido tenido en cuenta para la instrumentación de instituciones que permitan un mayor desarrollo a los países, que según analiza el profesor Berretoni (2013), "después de 20 años del tratado de Asunción, no ha logrado un desarrollo económico significativo". Condicionantes como el AEC⁶ y las barreras intrarregionales, las cuales se llevan a cabo en detrimento de las economías de Paraguay y Uruguay han sido claves en este estancamiento.

Respondiendo a la pregunta sobre quién produce la integración, si la economía o el derecho, efectuada por Grimaux (2002) en su análisis del MERCOSUR, podemos observar que la falta de decisión política para poder llevar a cabo la conformación de instituciones supranacionales, ha caracterizado al bloque del MERCOSUR como un bloque de integración económica, esto significa, que los objetivos son el mercado, el comercio y la producción a escala a través de la conformación de un MERCADO COMUN.

II – Definición del Arancel Externo Común.

El primer antecedente que tenemos del AEC es la experiencia de la Unión Europea en 1968, que como expresa Herrera Orozco (2011), la implementación de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera facilitó la individualización por mercaderías de los derechos de importación, de manera uniforme a las cargas y fundamentalmente utilizada para impedir la desviación del tráfico comercial y la distorsión en la libre circulación de mercancías. Pero, tenemos que agregar, que el salto cualitativo en las negociaciones de preferencias arancelarias fue a partir de la implementación del sistema armonizado, el cual permitió llevar a cabo políticas de promoción económicas sectoriales.

6 Arancel Externo Común

Aquí tenemos que analizar el primer problema que presenta la premisa del TJCE⁷, que afirma que el AEC busca ofrecer equilibrio comercial, pero lo único que provoca, en los casos en que no se tengan en cuenta las situaciones particulares, es perpetuar los desequilibrios estructurales industriales y comerciales. Utilizando la teoría clásica de la geopolítica, preocupada por las consecuencias de la abundancia o escases de recursos naturales, topografía y cuestiones climáticas, entre otros temas, tenemos que ver la desventaja que por ejemplo presenta para países como Paraguay, que siendo mediterráneo, tiene una dependencia del acuerdo por el uso de la Hidrovia⁸ (Res. 238, del año 1969, del Comité Ejecutivo del Tratado de la Cuenca del Plata) para poder sacar el 80% de su producción por los ríos Paraná-Paraguay. Del tramo total de 3.442 Km, 1.240 km corresponden a Argentina, y la misma tiene la responsabilidad del dragado y los controles de tráfico fluvial sobre su jurisdicción, la cual si bien compartida en cuanto a los aportes de fondos de los países que la utilizan, el país que más la utiliza en su plenitud es Paraguay, y por ende, el que más sufre de la falta de políticas de infraestructura.



Fuente:
http://www.puertosfe.com/contenido/Relacion__Geografica.html. Pagina del Puerto de Santa Fe.

Retomando el análisis del AEC en el marco del Mercosur, el Tratado de Asunción de 1991, fija en su artículo N° 1, que "el Mercado Común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías", y fija en su segundo párrafo, la creación del Arancel Externo Común.

El mismo fijará la adopción de una política común por parte de los países miembros del bloque con relación a terceros Estados. Esto quiere decir, que los derechos de importación, para los países integrantes del MERCOSUR van a tener una preferencia arancelaria del 100%, ergo, los derechos de importación serán del 0%, y que la política que adoptarán, respecto a los derechos de importación a aplicar a terceros Estados, será la misma para los países miembros del MERCOSUR, esto quiere decir que adoptarán un mismo derecho de importación en los países del bloque para aplicar al ingreso de mercadería que provenga extra zona del bloque.

En su artículo 4, contrario al proceso de integración europeo, fijará la adopción de la supremacía del derecho interno, a falta de normativa supranacional, expresando que: "se aplicaran sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones con terceros países(...)", "(...) paralelamente los Estados coordinaran sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial", aspecto que no ha evolucionado

7 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del 05/10/1995, asunto C-125/1994, Rec. 1995, párrafo 32.

8 Ley 24.385 de 1994.

hacia el proceso de integración efectivo, dado las políticas de barreras no arancelarias que aumentaron en los últimos años, profundizada desde la crisis del 2008.

La aplicación del AEC se llevó a cabo a través del Sistema Armonizado utilizado como base para la aplicación de las distintas políticas comerciales arancelarias, que pasó a llamarse Arancel Externo Común del Mercosur de la Nomenclatura Común del Mercosur⁹.

III – Derechos de exportación en el MERCOSUR

“Los derechos de exportación son tributos que gravan a las destinaciones de exportación para consumo. Se trata de tributos que no obedecen únicamente a una finalidad recaudatoria” (Monzo, 2010).

Los derechos de exportación existen dentro del MERCOSUR, o sea, se abonan tributos por exportar mercaderías a países con los cuales hay un acuerdo del 100% de preferencia arancelaria para las importaciones, y con los cuales se adoptó un arancel común para con terceros países extra zona del MERCOSUR. ¿El motivo? Varias serán las opiniones de especialistas, pero es totalmente contrario al principio de libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR.

En los últimos tiempos, la preocupación también creció en torno a las medidas paraarancelarias (normativas internas de los países que impiden el ingreso de mercaderías por la aplicación de licencias y certificaciones de distintas índole), llegando a transformarse, en palabras de la misma Dilma Rousseff como en el principal problema del comercio. Lejos quedó la necesidad de disminuir aranceles para llevar a cabo procesos de integración, cuando el promedio mundial está en 18% de derechos de importación y el arancel consolidado de la OMC es del 35%, por otra parte, agrega la presidenta de Brasil, las distintas políticas cambiantes de negociación de divisas en el mundo, han hecho disminuir muchísimo más el impacto de los derechos de importación en la comercialización de bienes que la negociación por preferencias, por lo tanto, argumenta, son las medidas paraarancelarias las que más restringen el comercio, y no tanto el avance en las medidas de una mayor reducción de aranceles¹⁰, algo que no pudo verse manifestado en el año 2012, cuando se decidió la suba al 35% del AEC a 200 posiciones NCM¹¹, por lo tanto, la negociación de preferencias, sigue siendo importante.

En el análisis del valor agregado de las mercaderías, y visualizando el NCM¹², en el capítulo 1, “animales vivos”, hasta el capítulo 97 “objetos de arte...”, podemos ver como las mercaderías aumentan el valor a través de la complejidad del propio trabajo dedicado a la elaboración de dichos bienes, comparando la exportación de animales, productos alimenticios, metales, manufacturas, plásticos y terminando con la expresión del propio ser como es el arte, las políticas de fomento de determinadas actividades han sido, promover aquellas que tengan mayor complejidad y limitar la salida de aquellas en donde la producción intensiva y menos compleja sean sus características.

9 Decisión N° 7/94 y 22/94 del CMC y NCM a través de la Res. N° 36/95 del G.M.C.

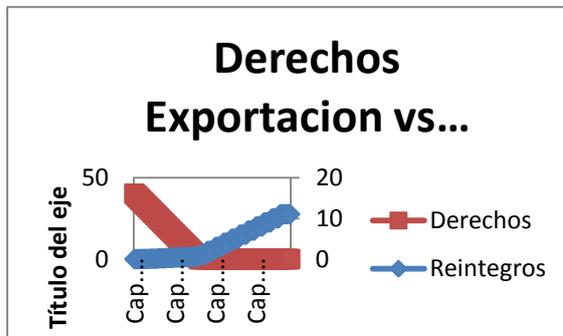
10 <http://historico.elpais.com.uy/111219/ultimo-613605/ultimo-momento/argentina-y-brasil-quieren-aumentar-aranceles-para-enfrentar-crisis-internacional/>

11 Decisión 25/12 CMC.

12 Nomenclatura Común del MERCOSUR.

Por lo tanto, modelizando la premisa mencionada, a medida que avanzamos en los capítulos del NCM, los productos no sólo tendrán una alícuota de exportación inferior, sino que serán beneficiadas con distintas políticas de promoción de exportaciones.

Gráfico 1: Relación de la aplicación de derechos de exportación como aspecto restrictivo



a la salida de mercadería, y la aplicación de reintegros¹³ de exportación, como aspecto positivo, que estimula la producción de bienes para destinar para el consumo en el extranjero, a partir de cómo se relaciona con los capítulos del NCM.

Dicha elaboración es propia del autor, e intenta mostrar la idea de aplicar medidas de políticas económicas a partir del valor agregado del producto.

La teoría clásica del comercio internacional, posiciona los derechos de exportación, como la facultad del Estado para absorber la renta extraordinaria generada por un sector productivo. De esta forma, los derechos en general, no sólo cumplen la función recaudatoria, sino que también cumplen la función de niveladores de precios a nivel interno con los derechos de importación y nivel internacional con los derechos de exportación.

IV – Conclusión.

La incoherencia del AEC está planteada desde la problemática que provoca el condicionamiento de las políticas de los cinco países miembros del MERCOSUR sin una correcta articulación institucional, agravada con la doble imposición del AEC, en los casos en que las mercaderías que ingresan en Uruguay o Paraguay pasan a destinos como Argentina y Brasil.

Por otra parte, tenemos la trasgresión al tratado de Asunción y al **principio de libre circulación de las mercaderías** con la aplicación de los derechos de exportación dentro del mismo bloque, lo que genera no sólo un impedimento al libre comercio, sino que una prohibición a la exportación entre países que conforman un MERCADO COMUN, definido técnicamente como una prohibición económica.

He manifestado que la decisión de la conformación del bloque del MERCOSUR mantiene una estructura funcional a un modelo que aplica la coherencia de las ventajas comparativas y no un desarrollo íntegro a través de políticas de diversificación (Rodrik; 2005).

Este proceso de integración, tuvo como definición en sus inicios no repetir un proceso de sustitución de importaciones (como lo fue 20 o 25 años antes de la firma del tratado de Asunción, modelo que había sostenido el proceso de crecimiento de la gran mayoría de los países de Latinoamérica (Lavagna; 1995)), sino provocar un fuerte impacto en términos de reestructuración productiva (en el mercado cambiario lo llamaríamos un "shock" del mercado

13 Reintegros de exportación: alícuota porcentual fijada a partir de la posición arancelaria de la mercadería en cuestión analizada, y que conceptualmente hace referencia a los todos los tributos que impactaron en la producción del bien y que no pudieron ser tomados como crédito fiscal, relacionado con el concepto internacional que prohíbe la exportación de impuestos.

de cambios, pero esto sería en términos económicos, en donde los tiempos no son para nada tan finitos). ¿Y cuál sería, fue, y sigue siendo la principal variable a manejar? La administración de inversiones y el uso del ahorro hacia la inversión potenciando las ventajas comparativas.

La agenda en el marco de negociación del MERCOSUR, en estos últimos años, ha sido fortalecer la Unión Aduanera. Podemos mencionar como uno de los últimos grandes logros la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR, pero queda pendiente aún la decisión de eliminar el múltiple cobro del AEC¹⁴, algo que aun limita el principio de libre circulación de las mercaderías.

Finalmente, en términos internacionales, podemos ver que la tendencia normativa aduanera a nivel nacional, a nivel bloque, a nivel regional e internacional, seguirá avanzando en la armonización simplificando regímenes aduaneros, en un proceso que si bien ha tenido distintos estancamientos, su evolución en cuanto a procesos de estandarización ha avanzado muchísimo en estos últimos casi 70 años de libre comercio. Un ejemplo es el Convenio de Kyoto (El Convenio contienen normas para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros y de ciertos procedimientos o formalidades aduaneras, la revisión del mismo se encuentra en el CTP¹⁵ de la OMA), que entro en vigor en 1974, pero al cual muy pocos países han suscripto aún.

Bibliografía

Berretoni, D. (2013), "Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR: Balance a 20 años de iniciado el proceso de integración". Revista de Relaciones Internacionales. Vol. 22, N° 45.

Grimaux, J. C. (2002), "Solución de controversias en el Mercosur". Ed. Advocatus. pp. 166-171.

Herrera Orozco, C. G. (2011), "Arancel aduanero común en la Unión Europea". Revista Jurídica Jalisciense. N° 43, 44, 45.

Monzo, C. L. (2010) "Entorno a la Constitucionalidad de los derechos de exportación". Revista del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros.

Morgenthau, H. J. (1986), "Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz". Ed. GEL. Colección: Estudios Internacionales. Cap. 32.

Reg. 950/68 del Consejo de las Comunidades Europeas del 28/06/1968.

14 Decisión N° 56/10; 10/10 del CMC.

15 Comité Técnico Permanente