

## **¿Hacia un Código Aduanero del Mercosur?**

**En los próximos meses, las autoridades del bloque adoptarían una norma marco común para las aduanas. Los expertos cuentan qué aspectos regulará y qué asuntos no debería pasar por alto**

**Por Ariel Alberto Neuman**

Si el Mercosur fuera un verdadero Mercado Común, como hace suponer su nombre, debiera contar, al menos, con pautas aduaneras unificadas. Sin embargo, a 15 años de su creación, aún se rige por las normas específicas de cada uno de los estados miembros, con algunas regulaciones conjuntas como el arancel externo común.

De adoptarse durante el próximo semestre un Código Aduanero del Mercosur (CAM) que debería entrar en vigencia en 2008, tal como se acordó en la Cumbre del Mercosur en Córdoba, se estaría dando un gran paso para profundizar esta unión de naciones. Pero, a pesar de lo pomposo de su denominación, la norma no será más que un código marco. "El marco encierra lo sustancial, pero no es lo sustancial en sí mismo", advirtió Enrique Barreira, uno de los titulares de BRSV Abogados, miembro de la comisión que entre 1977 y 1980 redactó el Código Aduanero Argentino, norma que sirvió de inspiración para buena parte de los países de la región.

"El Código Aduanero del Mercosur es una necesidad desde el momento mismo de la creación del bloque. Si se trata de establecer una barrera arancelaria y no arancelaria común a los cuatro países, respecto a las mercaderías que se importan desde extrazona, es necesario que tengan un mismo sistema de restricciones a fin de evitar que haya lugares blandos, por los cuales las mercaderías entre en ventaja respecto a otros lugares", explicó Barreira.

Por principio, todo ordenamiento o código aduanero debería tener por finalidad alcanzar el equilibrio de los intereses contrapuestos del estado -como controlador de las exportaciones e importaciones- y del comerciante, que pretende que ese control no genere obstrucciones al flujo de sus negocios. "La idea central que tiene que tener un Código Mercosur es receptar las necesidades del comercio sin obstruirlo y dar garantías para evitar posibles abusos generados a través de la discrecionalidad aduanera", explicó el experto.

Entre el código ideal y el posible, las autoridades de los distintos estados partes habrían optado por el segundo. Ocurre que las diferencias entre países en materias de infracciones, delitos y tributos, sumadas a las malas experiencias de proyectos de establecer una normativa aduanera común en el '94, '97 y 2000, sugieren que lo mejor es un avance cauteloso. Al menos por ahora.

Por eso se opta por fijar las grandes pautas. "Y en las que no nos ponemos de acuerdo, dejamos la legislación delegada a cada uno de los estados", explicó Francisco Menéndez, socio del Estudio O'Farrell y secretario del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros.

"Lo ideal sería que tuviéramos un cuerpo que reemplazara las legislaciones nacionales, pero según los mismos funcionarios no están dadas las condiciones para llegar a este punto y no hay por qué dudar de que sea así", prosiguió.

Para Barreira, esas pautas básicas deberían contemplar ciertas garantías y ciertos derechos para el comercio, como se hizo en el Código Nacional. Con sustento en dos pilares básicos: la posibilidad de recurrir las decisiones de la Aduana con efecto suspensivo (sin que se aplique el arancel o la medida aduanera hasta tanto se resuelva la cuestión planteada) y permitir el libramiento de la mercadería bajo un régimen de garantía para no entorpecer el comercio.

En este contexto, la finalidad de una aduana no debería ser recaudatoria, sino de razonable regulación del flujo de exportación e importación. De esta manera, se preservarían ciertos valores que van más allá de lo fiscal, como la promoción de industrias o la prohibición del ingreso de determinados productos (drogas ilícitas, por ejemplo).

Pese a ello, en las iniciativas anteriores para establecer un Código Aduanero Común se advirtió un cierto "privilegiar las necesidades del estado sin tener en cuenta las garantías que tiene que tener el administrado", recordaron los entrevistados.

Por ahora no hay un verdadero Código del Mercosur, sino una serie de ideas rectoras. "Se ha avanzado en la definición de ciertos conceptos, ciertos lineamientos para establecer qué puntos deberían ser tratados en el código y qué aspectos deben ser reservados a las legislaciones internas de cada estado parte", aportó Juan Patricio Cotter, socio de Petersen & Cotter Moine. En resumidas cuentas, se fijó qué entra en el CAM y qué debe ser normado por cada uno de los estados.

Así, se estableció que los aspectos procesales no debían estar incluidos en un Código Mercosur, sino que debían estar reservados a cada estado parte. También se excluyeron del código las sanciones de tipo administrativo o tributario y lo relativo a la definición de la política criminal aduanera y los tipos penales aduaneros. Lo mismo pasa con la determinación de las responsabilidades tributarias.

"Se aprendió de la experiencia de Ouro Preto de 1994, en cuanto a ser mucho más cautos", aseguró Cotter.

Similar línea adoptó el Código Aduanero de la Unión Europea, que tuvo el mérito de acompañar la elaboración del código con los avances que se fueron registrando en la unión aduanera, con un carácter evolutivo que fue de lo más simple a lo más complejo.

"Estamos en una unión aduanera imperfecta, que no es plena, sino que admite excepciones de distinto tipo y grado. Una norma como la que está por adoptarse de alguna manera va a regular los institutos que se tienen que aplicar dentro del Mercosur y va a unificar criterios y permitir solucionar conflictos en frontera", resumió Horacio Alais, titular de Alais & De Palacios, especialista en derecho aduanero y profesor de la materia en la Universidad Austral.

Claro que hasta el momento la ausencia de barreras internas parece estar muy lejos. "En la medida en que no haya una firme voluntad política de coordinar aspectos

macroeconómicos y mientras cada cual lleve agua para su molino, va a costar bastante", reconoció Alais.

Al problema de los pasos fronterizos sin controles, como el de la Triple Frontera, se unen hoy la discrecionalidad de los funcionarios, el doble cobro del arancel externo común cuando la mercadería ingresada desde el exterior pasa de un país miembro a otro y la distribución de la renta aduanera.

Por lo pronto, el Código deberá regular de manera general la actividad de los despachantes de aduana y el ingreso y egreso de mercancías, al tiempo que definir el concepto de la valoración de la exportación y el hecho generador de la obligación tributaria: la importación o exportación de mercadería para consumo.

En los próximos meses, es probable que se avance con el proyecto y, finalmente, exista un Código Común que deberá ser aplicado en cada país juntamente con el respectivo Código Aduanero local. "Seguirá existiendo una administración aduanera de cada estado parte que deberá aplicar normas comunitarias y normas locales", clarificó Cotter.

Los especialistas coincidieron en que si bien es una utopía hablar hoy de una aduana comunitaria, la intención es avanzar hacia allí.

"Tratar de ir alcanzando acuerdos parciales es un paso adelante. Son pasitos en pos del perfeccionamiento de la unión aduanera que se pretende", definió Menéndez.

La clave parece estar en la coordinación de políticas macro y, principalmente, en tener en claro qué es lo que se busca con esta unión de países. En definitiva, la idea debería ser que cada región, cada sector, cada actividad, sea aprovechada al máximo en su potencialidad.

## RECUADRO

### **Un código marco**

La decisión del Consejo del Mercado Común que establece como objetivo contar con un código marco tiene como antecedente al mismísimo Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y a dos decisiones más: una de 1994 y otra de 2004.

Esta norma establece el ámbito de aplicación para el futuro código y el territorio aduanero, donde se "regulará el tráfico internacional de los estados partes del Mercosur con terceros países y también el tráfico interno entre ellos, hasta que entre en vigencia la unión aduanera completa".

Asimismo, detalla que "las legislaciones aduaneras de cada uno de los estados partes serán aplicables supletoriamente dentro de sus respectivas jurisdicciones, en aquellos aspectos no regulados" por el código. De esta forma, infracciones y sanciones pecuniarias por incumplimientos seguirán siendo potestad de cada estado.

**Fuente: Suplemento Abogados Corporate - El Cronista - 31/07/2006**