

# ELIGE TU PROPIA AVENTURA

*¡Tu eres funcionario del Gobierno del Bicentenario!*

“LA ARGENTINA Y EL MUNDO: UNA MIRADA ESTRATÉGICA”

## CAPITULO I: MERCOSUR



Coordinador Académico  
Juan Pippia

Investigadores  
Alejandra Brea, Esteban Del Sar, Pablo Strada



argentina2025  
La Argentina que soñamos

---

## **MERCOSUR: El problema del doble cobro del Arancel Externo Común.**

### ***Objetivo***

El objetivo de este trabajo analizar un tema de política comercial del MERCOSUR, como lo es la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC), de manera de aportar una visión clara y accesible de una temática compleja en términos políticos, económicos y técnicos. Todo ello dentro del contexto de la evolución que ha tenido el MERCOSUR y a fin de poder avanzar en una explicación del estado de situación y posibles caminos a seguir. La eliminación del doble cobro está íntimamente relacionada con la problemática del AEC, que es a su vez una de las herramientas clave de la política comercial del Mercosur y central en cuanto a su objetivo de constituir una Unión Aduanera, pero claramente no la única. No aspiramos con este trabajo a dar una completa visión de la problemática de porqué el MERCOSUR no logra avanzar hacia una integración más profunda pero sí creemos que los elementos (causas, problemas, beneficios) que surjan de este trabajo sí puedan ayudar a ulteriores investigaciones y análisis.

### ***Introducción***

El MERCOSUR con sus más de 15 años de vida aún no logró conformar una Unión Aduanera perfecta. Si bien se estableció un AEC, esta herramienta aún presenta imperfecciones (p.ej.: "perforaciones" al AEC, listas de excepción, etc.). Pero además, el AEC que se aplica en los 4 Estados Miembros del MERCOSUR no evita que cuando una mercadería de un país extrazona ingrese en un Estado del MERCOSUR y luego continúe su traslado hacia otro Estado del MERCOSUR se le vuelva a cobrar el AEC. Aquí entonces surge el problema del doble cobro del AEC, es decir que se cobra dos veces un arancel de importación. Aquí radica a nuestro entender uno de los mayores obstáculos que en la actualidad se mantiene en el MERCOSUR y frena la posibilidad de avance en la integración. Este hecho contradice el espíritu de lo establecido en el Tratado de Asunción del año 1991 (Tratado fundacional del MERCOSUR), sobre la libre circulación de bienes entre los Estados parte. La eliminación del doble cobro del AEC es uno de los puntos a resolver conforme el la Dec 54/04 con el objetivo de alcanzar la Unión Aduanera, y además en la XXXVI Reunión del Consejo del Mercado Común, en Diciembre 2008, fue el tema central del debate junto con el Código Aduanero del MERCOSUR, en torno a los cuales no se llegó a un acuerdo. Resulta imprescindible una resolución en torno a esta cuestión para que el MERCOSUR prosiga su camino hacia su verdadera razón de ser.

### ***Situación de la eliminación del doble cobro del AEC***

El Tratado de Asunción (26-Mar-91) que dio vida al MERCOSUR establece la constitución de un Mercado Común entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que deberá estar conformado al 31 de Diciembre de 1994. Este Mercado Común se define como uno de libre circulación de bienes, servicios y

---

factores productivos, bajo políticas coordinadas y con el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común.

Luego, en el año 1994, por Decisión 7 del Consejo del Mercado Común (CMC) se estableció el AEC, el cual entró en vigencia el 1° de Enero de 1995 en base a la Decisión N° 22/94 en reemplazo de los aranceles nacionales. El AEC es el sistema que identifica y clasifica todas las mercancías que se comercian entre el MERCOSUR y el resto del mundo.

El AEC está compuesto por una Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y una alícuota correspondiente a cada ítem, totalizando 8 dígitos. Se estructura a partir de 11 niveles. Las alícuotas varían entre un 0% y un 35%.

El objetivo del AEC, como elemento central de la Política Arancelaria Comercial (PAC) del MERCOSUR era reemplazar completamente los aranceles nacionales de importación. Dicho objetivo aún no fue logrado ya que el AEC ya que si bien está vigente se encuentra sujeto a múltiples excepciones establecidas por los Estados Parte (DEC.59/07). Además el MERCOSUR no logró liberalizar el comercio intrabloque por un lado porque persisten excepciones al libre comercio tales como los sectores del azúcar y automotriz; Uruguay aplica aranceles a productos argentinos elaborados en "zonas de promoción industrial"; se aplican derechos antidumping y compensatorios intrazona; y existen innumerable cantidad de barreras no arancelarias (prohibición de importar neumáticos recauchutados y usados, hay productos monitoreados, licencias no automáticas de importación) y por otro lado al no haberse conformado un territorio único aduanero y al no haberse eliminado las fronteras internas, los países siguen cobrando derechos de importación (en este caso el AEC) lo que nos lleva al doble cobro del AEC.

Con lo antedicho, queda en evidencia que a pesar de los esfuerzos y el tiempo transcurrido, el MERCOSUR aún no cumple con los requisitos establecidos para la conformación de una Unión Aduanera y menos aún para un Mercado Común como lo establecía el Tratado de Asunción. Estas restricciones al libre comercio y en particular el doble cobro del AEC fueron duramente criticadas por la Unión Europea cuando se encontraba negociando (nunca se alcanzó un acuerdo) un Acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

En este contexto en el seno del MERCOSUR se aprobaron dos Decisiones relevantes a este punto. Por un lado se aprobó la Dec 26/03 con el Plan de acción 2004-2006 y por otro la Decisión 54/04 concerniente a la eliminación del doble cobro del AEC y la redistribución de la renta aduanera.

Procedemos a comentar brevemente ambas Decisiones:

a) La Dec. CMC N° 26/03 llamada "Programa de Trabajo 2004-2006", se estableció identificar los aspectos conceptuales básicos del Código Aduanero del MERCOSUR que requerirán definiciones por parte del Grupo Mercado Común, este aprobó por Res 40/06 los lineamientos que debían guiar la elaboración de

---

este Código, en dicha Resolución se reconoce que aún se está transitando el camino hacia una Unión Aduanera. Allí se indica que el código aduanero regulará el tráfico de los Estados Partes del MERCOSUR con terceros países y a su vez el tráfico interno. El Territorio Aduanero será la totalidad de los Estados Partes, y los enclaves concedidos a su favor, en el que se aplica un único régimen arancelario y de restricciones de carácter económico a las importaciones y las exportaciones.

De todas formas como aún no hay un marco regulatorio definido, por las diferencias de tratamiento y asimetrías en las legislaciones nacionales, los ilícitos aduaneros quedarán bajo tratamiento de cada Estado Parte.

El Código Aduanero es sustancial para la comercialización, para el tratamiento y disminución de las asimetrías entre los Estados Partes. El Código representaría un gran avance ya que sería resultado de la comunicación adecuada y armonización regulatoria entre los países para concertar políticas y acciones. Además promovería la competencia como así también la cooperación, ya que habría reglas mas claras para los actores económicos y se generarían economías de escala ya que tendrían que operar con un solo "set" de reglas en todo el territorio del MERCOSUR.

Por supuesto que no es tarea sencilla, claro que se pueden presentar problemas recaudatorios para los países menos competitivos. Sabemos que cada Estado tiene su forma y estructura tributaria. El caso entre Argentina, Paraguay e Uruguay es similar, la recaudación tributaria queda a cargo del Estado Nación, como así también es facultad del Estado disponer las tasas tributarias. No como en el caso de Brasil, que los Estados que lo conforman tienen capacidad de determinar la tasa tributaria, su exención y su distribución. Además, los Estados brasileños tienen a discreción la capacidad de otorgar incentivos, lo cual genera problemas entre los socios del MERCOSUR en materia de reversión de flujos de inversión. Esta desconexión entre las administraciones tributarias marca la necesidad de comunicación e intercambio de información fiscal para evitar el fraude fiscal, y en el futuro eliminar el doble cobro de impuestos para los productos que ingresen a la región. Pareciera ser pues un camino eficaz y necesario ponerse de acuerdo sobre las bases y alícuotas impositivas.

*"La armonización fiscal se encuentra estrechamente vinculada con el futuro del MERCOSUR. Como proceso destinado a transformarse en una unidad económica y política, necesita financiamiento de instituciones y políticas comunes deberá pensar en fuentes con vinculación tributaria. Así, por ejemplo, si elige utilizar porcentajes de recaudación del IVA, las bases imponibles de cada país deben ser homogéneas con el fin de evitar esfuerzos asimétricos por parte de los países miembros<sup>1</sup>."*

---

<sup>1</sup> Estudios del CEI n° 10. (Agosto de 2005) "Armonización Fiscal en el MERCOSUR: Aspectos tributarios e incentivos".

b) La Dec 54/04<sup>2</sup> la cual estableció avanzar y lograr la eliminación del doble cobro del AEC en la circulación intrazona de productos importados desde un tercer país, ya sea que no sufran transformación o que sean utilizados como insumos. Lograr dicha eliminación implicaría generar avances, y a su vez presión por resolver problemas, sobre los siguientes elementos: libre circulación intrazona, generar un territorio aduanero común, avanzar en la eliminación de las perforaciones al AEC y avanzar en una política de defensa comercial común<sup>3</sup> como se ha indicado en el párrafo anterior.

La Dec 54/04 también estableció, con gran sentido común, que la condición para avanzar en la eliminación del doble cobro del AEC venga acompañada por la interconexión de los sistemas informáticos de gestión aduanera, el Código Aduanero Común y un mecanismo de distribución de la renta.

Estos tres temas están con distintos grados de avance, la interconexión de los sistemas informáticos está más avanzado (igual se requerirán modificaciones para que se aplique a todo el universo arancelario), al Código Aduanero le faltan temas por resolver como por ejemplo los derechos de exportación, y finalmente el mecanismo de redistribución de la renta ha avanzado muy poco, ya que la propuesta brasilera realizada en Diciembre de 2008 fue rechazada por Paraguay al considerar la cifra de U\$\$ 30 millones una "dádiva". Vale aclarar que Paraguay depende aproximadamente en un 17% del total de sus ingresos aduaneros y las listas de excepción del AEC representan el 60% de su comercio. Además el 81% de todas las importaciones procedentes de extrazona ingresó a través de algunos de los mecanismos que generan desvíos respecto al AEC.<sup>4</sup> La eliminación del doble cobro del AEC conduce inevitablemente a la necesidad de una distribución con reglas claras.

---

<sup>2</sup> Grado de avance del MERCOSUR en diversos temas (que no le permiten llegar a Unión Aduanera):

- Arancel externo común, aún con perforaciones –Bajo-
- Dec 54/04 – Aspectos aduaneros y comercio intrazona –Bajo-
- Tratamiento de zonas francas -Nulo-
- Defensa comercial (Salvaguarda, Antidumping) –Nulo-
- Disciplinas sobre incentivos (Subsidios y Countervailing) –Nulo-

<sup>3</sup> Todos estos últimos puntos son relevantes para lograr un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y otros socios comerciales

<sup>4</sup> Informe del Centro de Difusión y Análisis de la Economía Paraguaya.-

<http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/Regimenes-Especiales-Importacion.pdf>.

---

Avanzar con la eliminación del doble cobro del AEC también implica eliminar el requisito de "origen" (certificado de origen) para productos procedentes de intrazona. La condición, deben cumplir con la PAC, ya que los afectados por excepciones, regímenes especiales, etc. no estarían alcanzados por la DEC 54. Es decir que, aún eliminando el doble cobro del AEC, nuevamente el avance hacia la liberalización del comercio intrazona sería parcial.

En definitiva, nos encontramos en Febrero del año 2009 y el MERCOSUR aún se encuentra trabajando para lograr la creación de una Unión Aduanera, con un territorio único y un Código Aduanero del MERCOSUR. Llama la atención también que a pesar de ello no existan documentos oficiales de análisis de impacto en los aspectos fiscales, los flujos de comercio y los precios si se llegara a avanzar finalmente.

### ***Problemas***

Tal como hemos anticipado y aún cuando se avance con la instrucción de la Dec 54/04 de eliminar el doble cobro del AEC. Dado que el AEC colisiona con diversos instrumentos que lo perforan, la eliminación del doble cobro perdería efectividad. Las perforaciones que hoy tiene el AEC impiden la libre circulación intrazona, actualmente sólo el 44% de las importaciones del MERCOSUR cumplen con el AEC, lo que equivale al 67% de las posiciones arancelarias. Las principales perforaciones al AEC son las siguientes:

- A) existe un "waiver"<sup>5</sup> para Bienes de Capital;
- B) existe otro "waiver" para Bienes de Informática y Telecomunicaciones.
- C) existen listas nacionales de excepción al AEC para otorgar flexibilidad;
- D) Regímenes especiales de importación –drawback y admisión temporaria;
- E) zonas francas.

Esto marca que los posibles efectos de la Dec 54/04 estarían de por sí limitados. Si a ello agregamos que existen posiciones arancelarias que ya tienen un AEC del 0% (donde no hay un efecto real) la eficacia de la eliminación del doble cobro se reduce aún más. Con esto no queremos decir que no se debe avanzar en la eliminación del doble cobro, sino todo lo contrario, creemos que sí se debe avanzar y obligar a resolver los otros problemas, pero no abandonar esta empresa por los problemas que existen.

El hecho de que tampoco haya una política común de defensa comercial genera resistencia en los Estados miembros para seguir avanzando en la liberalización del comercio intrazona.

Para los Estados más chicos del MERCOSUR podría generar dejar de percibir ingresos fiscales por derechos de importación, ya que es posible que los bienes de terceros países ingresen por algunos puntos específicos (nodos) del MERCOSUR y desde allí se redistribuyan dentro de todo el territorio. Estos

---

<sup>5</sup> "waiver": con esta palabra estamos indicando que existe una excepción a la aplicación del AEC.

---

Estados por lo tanto no van a ceder ni a avanzar hasta no tener en claro como funcionará la redistribución de los fondos percibidos como derechos de importación por todo el MERCOSUR.

Existe el riesgo de que se generen desvíos de comercio, tanto generación como pérdida, afectando a su vez producciones locales y distribución regional de bienes. Aquí es donde se deberían estar realizando estudios de impacto de las medidas a adoptar y nos llama la atención la falta de estos (o su falta de publicidad si es que existen).

Obviamente se complejizaría (al menos en un principio) el proceso de administración tributaria. Si bien como observamos anteriormente la integración de los sistemas informáticos de los cuatro Estados pareciera estar avanzando a buen ritmo.

Los Estados quizás lo vean como un paso más hacia una futura armonización tributaria y quizás aún no estén preparados o las decisiones políticas internas no estén aún tomadas en ese sentido.<sup>6</sup>

Otro problema que percibimos que puede estar afectando el avance en esta temática es la misma institucionalidad del MERCOSUR para la toma de decisiones ya que se exige unanimidad. Se suma a este hecho la falta de perspectiva global para superar los inconvenientes económicos, la cual choca con una exacerbada defensa del interés nacional.

A su vez, la realidad nos muestra que hay un Estado Parte, muy fuerte por sobre los otros, lo que nos obliga a dar cuenta que esto puede generar una disparidad de intereses. Con Brasil, encontramos un país que busca cada vez más insertarse en la esfera internacional, pero lo hace a través de medidas unilaterales, y con un alto grado de discrecionalidad de políticas, esto hace que los países se alejen de sus objetivos últimos: la integración interna como bloque y la integración con el resto mundo.

La eliminación del doble cobro de AEC en estos momentos, no haría desaparecer inmediatamente las aduanas internas, ya que permanecerían temas de armonización legislativa, por ejemplo en requisitos técnicos, licencias de importación, el tráfico comercial de todos los productos que ingresan por alguna de las "perforaciones" al AEC, etc.

---

<sup>6</sup> Experiencia de la UE en la armonización tributaria (tema que nos excede pero nos sirve de ejemplo). El primer hito en la UE de armonización tributaria se halla en 1967 cuando se establece que antes del 1 de Enero de 1970 todos los países debían adoptar un impuesto general a las ventas tipo IVA, estableciendo la estructura, modalidades y principios técnicos del impuesto, determinándose que se aplicaría el principio de origen con un esquema de compensaciones que evitase desplazamientos de ingresos considerables dentro de la región. En la década del 70 se siguió trabajando sobre la estructura del impuesto procurando una correcta definición de las bases imponibles. Debido a que el 1% de la recaudación nacional se destinaba a la financiación de la comunidad, tratamientos diferenciales en exenciones, reembolsos a las exportaciones o la determinación del lugar de prestación de un servicio podrían generar esfuerzos fiscales muy diferentes. Sobre fines de los 80, con las perspectivas de la unificación de los mercados (se produciría en 1993) el foco se puso en la convergencia de las alícuotas y la transformación del principio de destino al de origen para eliminar los controles fronterizos. Fuente: <http://cei.mrecic.gov.ar/serie/pdf/10armo.pdf>

---

## ***Beneficios***

- Implicaría una liberalización del tráfico comercial intrazona, con su consecuente reducción de costos, tornándolo más competitivo.
- Daría estabilidad jurídica a los operadores privados y promovería mayores inversiones en el bloque por las economías de escala.
- Promovería la integración productiva entre los países.
- Le facilitaría al MERCOSUR las negociaciones comerciales externas con socios comerciales, especialmente la Unión Europea.
- Se integrarían las aduanas de los cuatro Estados Parte y obligaría a una armonización legislativa y regulatoria.
- Generaría experiencia en una administración centralizada y redistribución de fondos.
- Debería estar funcionando el Código Aduanero del MERCOSUR y la conexión de los sistemas aduaneros de los 4 Estados Parte
- Se generaría una institucionalidad a nivel MERCOSUR, la cual traería mayor estabilidad y previsión.
- Por último, se enviaría una señal inequívoca en cuanto al compromiso y voluntad política de seguir avanzando y apostando por el MERCOSUR hasta alcanzar una Unión Aduanera más perfecta.

## ***Conclusión***

A modo de conclusión podemos mencionar que lo que ocurre con la doble eliminación del AEC no es distinto de los problemas que presenta en MERCOSUR en otros aspectos comerciales y del proceso de integración. Es decir, aquí observamos las ya conocidas y tan debatidas fallas del MERCOSUR, donde encontramos la gran cantidad de generación de reglas sin su consecuente aplicación al interno de los ordenamientos jurídicos de los Estados, una deficiente preparación en las reglas que se aprueba que nuevamente se traduce en su baja internalización de normas, todo esto acompañado de una falta de transparencia y en muchos casos la toma de decisiones trascendentales se basó en priorizar aspectos políticos por sobre los técnicos. (Ej: Ingreso de Venezuela al bloque.)

En los 18 años de vida del MERCOSUR las crecientes dificultades de consenso implicaron sucesivas postergaciones de temas relevantes o la prórroga de concesiones, principalmente a los países más chicos (Uruguay y Paraguay), que retrasaban la integración en su estado más "puro". De esta manera quedan en evidencia las grandes asimetrías (básicamente por tamaño económico) existentes y la falta de cooperación entre los socios. Es decir, que Brasil (y en menor medida la Argentina) no han ejercido su rol de liderazgo inclusivo en este proceso.

En particular, en lo referente a la eliminación del doble cobro del AEC, claramente los plazos establecidos por los distintos órganos del MERCOSUR no han sido cumplidos. No obstante ello, estamos convencidos de los beneficios y

---

de la necesidad de avanzar en dicha eliminación para que todo el proceso de integración no quede trunco. El hecho de avanzar en la eliminación del doble cobro del AEC sería un enorme paso en la demostración del compromiso real de los Estados miembros de alcanzar la Unión Aduanera con la futura eliminación de las aduanas intrazona.

Por lo expuesto, nuestra opinión es que Brasil y Argentina deberían retomar su rol de liderazgo en el proceso de integración y consensuar con los Estados más chicos la manera de avanzar en una integración más profunda.

Este status quo de incertidumbre y una indefinición entre zona de libre comercio y unión aduanera imperfecta termina afectando al sector privado que apostó por la integración, invirtió en las cadenas productivas regionales, y transita por todo el territorio del MERCOSUR teniendo que sortear aduanas (barreras) en el comercio intrazona, aumentando sus costos, tiempos y por ende restándole competitividad. Consideramos que este hecho también impacta negativamente en las decisiones de inversión del sector privado regional y mundial que no ven al MERCOSUR como una posibilidad seria y atractiva para su negocio.