

Consideraciones Jurídicas/Aduaneras sobre la Incorporación al Ordenamiento Nacional de la Directiva MERCOSUR/CCM/DIR. N° 31/09 Regímenes Especiales de Importación

I. ANTECEDENTES DE LA DIRECTIVA MERCOSUR/CCM/DIR. N° 31/09

El pasado 11 de enero, fue publicada en Gaceta Oficial N° 41.072 la Providencia Administrativa N° SNAT2016-0126, de fecha 27 de diciembre de 2016, mediante la cual el SENIAT, incorpora al ordenamiento jurídico nacional la **Directiva MERCOSUR/CCM/DIR. N° 31/09** (en lo sucesivo **DIR 31/09**), relativa a los Regímenes Especiales de Importación, es por ello, que hemos querido efectuar el siguiente aporte intelectual, consistente en un breve análisis para esbozar consideraciones técnicas y jurídicas sobre la citada norma, así como sus efectos y alcances dentro de la materia aduanera.

En principio, es necesario destacar que la **DIR 31/09** tiene su fundamento jurídico en el **Tratado de Asunción**, el **Protocolo de Ouro Preto** (en lo sucesivo **POP**) y las **Decisiones N° 69/00, 33/05 y 03/06** del Consejo del Mercado Común, estableciendo como objeto la **inclusión en la Lista de Argentina** (anexa a la **Decisión CMC N° 03/06**), el régimen que exime del pago de todos los tributos que gravan la importación para consumo de diversas mercaderías destinadas a la rehabilitación, al tratamiento y la capacitación de las personas con discapacidad, establecido por la Resolución del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 1388 del 5 de diciembre de 1997, publicada en el Boletín Oficial del 11 de diciembre de 1997, y su modificatoria, Resolución del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 953 del 3 de agosto de 1999, publicada en el Boletín Oficial del 10 de agosto de 1999, dado que el citado régimen tiene impacto económico limitado y responde a una finalidad no comercial.

Es importante destacar que los Estados Partes del MERCOSUR habían acordado mediante **Decisión CMC N° 31/00**, la elaboración de una norma que contemplase la totalidad de los regímenes aduaneros especiales de importación aplicados por éstos y que implicasen la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros que gravaban la importación

temporal o definitiva de mercancías, salvo aquellas que tenían como objetivo el perfeccionamiento y posterior reexportación de las mercancías resultantes hacia terceros países.

En consecuencia, derivado de ese acuerdo se adoptó la **Decisión CMC N° 69/00**, aplicable a los referidos regímenes aduaneros especiales de importación que hayan sido adoptados unilateralmente por los Estados Partes, los cuales se comprometieron, entre otros aspectos, a:

- Eliminar completamente el 1 de enero de 2006, es decir, extinguir la totalidad de los regímenes aduaneros especiales de importación que impliquen la suspensión total o parcial de los derechos aduaneros que gravan la importación temporal o definitiva de mercancías y los beneficios concedidos al amparo de éstos, salvo aquellos regímenes dirigidos al perfeccionamiento de bienes para su reexportación extrazona.
- Acordar una lista reducida compuesta de un máximo de veinticinco (25) ítems de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), por cada Estado Parte para analizar las condiciones que regirán su comercio intrazona la cual deberá ser elaborada por la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), teniendo en cuenta ciertas condiciones adicionales.
- Presentar información sobre características, naturaleza y base legal de cada uno de los regímenes aduaneros especiales de importación, que cumplan con las características indicadas en los párrafos precedentes, así como intercambiaran periódicamente, por medio de la CCM, las estadísticas sobre la efectiva utilización de estos mecanismos.
- Prohibir de manera expresa que los Estados Partes adopten de manera unilateral los regímenes aduaneros especiales de importación que no se encontraban vigentes el 30 de junio de 2000.

Posteriormente, los Estados Partes adoptaron la **Decisión CMC N° 33/05**, la cual “**modificó la definición de los regímenes aduaneros especiales de importación**”, a efectos de

reestablecer y delimitar el ámbito de aplicación normativa sobre la **Decisión CMC N° 69/00**. En consecuencia, dispuso en su artículo **1** lo siguiente:

La presente Decisión se aplica a los regímenes especiales de importación, adoptados unilateralmente por los Estados Partes, **que impliquen la exención total o parcial de los derechos aduaneros (Arancel Externo Común) que gravan la importación definitiva de mercaderías que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior exportación de las mercaderías resultantes para terceros países**. Lo previsto en el párrafo anterior no comprende las áreas aduaneras especiales, las zonas de procesamiento de exportaciones, ni las zonas francas de cualquier naturaleza, a las que se refiere la Decisión CMC N° 8/94.

Como puede observarse, se modificó la naturaleza de los regímenes aduaneros especiales de importación **respecto del medio de extinción de la obligación aduanera** y el carácter o modalidad de importación¹ al cambiar los regímenes cuya esencia se basa en la **“suspensión total o parcial”** de los derechos aduaneros que gravan la importación **“temporal o definitiva”** de mercancías, por regímenes que **impliquen la “exención total o parcial”** de los derechos aduaneros (Arancel Externo Común) que gravan la importación **“definitiva”** de éstas.

Asimismo, la citada Decisión **33/05** acordó prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2007 el plazo referido a la eliminación de la totalidad de los regímenes aduaneros especiales de importación, **ahora basados en una exención total o parcial de los derechos aduaneros**, a excepción de los de perfeccionamiento para su reexportación extrazona, así como la posibilidad de gozar de las bondades del libre comercio, siempre que cumpliesen con el Régimen de Origen del MERCOSUR y, **estableció que la CCM elevará al último Grupo de Mercado Común (GMC) del primer semestre del 2006 un proyecto de norma que contenga una lista de los regímenes nacionales que podrán permanecer vigentes por razones tales como impacto económico limitado o finalidad no comercial.**

¹ Sobre la posibilidad de poder efectuar **“importaciones”** que presenten el carácter antagónico de **“definitivas y temporales”**, nuestra legislación y doctrina rechazan tal eventualidad al considerar que la importación es en esencia un régimen aduanero ordinario, que implica necesariamente el ingreso de mercancías extranjeras a un territorio aduanero nacional para su uso o consumo **a título definitivo**. No obstante, la legislación aduanera de algunos de los Estados Partes del MERCOSUR, consagra la definición de importación en sus modalidades definitiva y temporal.

Derivado del mandato anterior, la CCM procedió a elaborar la lista de los regímenes aduaneros especiales de importación que mantendrán su vigencia, dentro del Anexo de la **Decisión CMC N° 33/06**, debido a que las implicaciones económicas en éstos son limitadas, o que su finalidad es atender aspectos de interés público o situaciones de naturaleza no comercial, siendo que cada uno de los cuatro Estados Partes originarios notificó e incluyó los referidos regímenes aduaneros especiales de importación en la referida Decisión.

Posteriormente, con la **Decisión CMC N° 14/07** se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2008 el plazo para la eliminación de los regímenes aduaneros especiales de importación previstos en la **Decisión CMC N° 33/05** y, mediante las **Directivas 12/06; 31/09** se amplió el listado de regímenes que han incorporado algunos Estados Partes, siendo categorizados a través de la **DIR 05/11** en tres subcategorías (A: Informatizados con fácil obtención de datos; B: Informatizados pero por su naturaleza no comercial no se pueden obtener los datos, y; C: No Informatizados y con dificultad para recopilar los datos).

II. IMPLICACIONES PARA VENEZUELA POR LA INCORPORACIÓN DE LA DIRECTIVA MERCOSUR/CCM/DIR. N° 31/09

De conformidad con lo establecido en el **POP** en sus artículos **9, 15, 20 y 42**, deben los Estados Parte internalar el derecho derivado de los órganos del MERCOSUR, al establecerse que los Acuerdos, Decisiones, Resoluciones y Directivas emanadas de tales órganos no solo constituyen fuentes jurídicas del grupo, sino que resultan obligatorias para éstos, teniendo que adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del bloque y de ser necesario incorporarlas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Para ello, el **POP** establece en su artículo **40** el procedimiento en el que se dispone y aplica el principio de vigencia simultánea del Derecho del Mercosur, siendo que cada Estado Parte una vez haya incorporado en su ordenamiento interno las normas del MERCOSUR,

de acuerdo con los preceptos clásicos del Derecho Internacional y la normativa constitucional y legal vigente, deberá comunicar a la Secretaría del MERCOSUR el cumplimiento de estas obligaciones, teniendo que, una vez recibidas las comunicaciones de la totalidad de los Estados Parte, si las hubiere, notificará a ellos esta situación. Luego de este último procedimiento, la norma del Mercosur entrará en vigor simultáneamente en los Estados Parte treinta (30) días después de la fecha de la comunicación efectuada por la Secretaría a éstos participando la realización de los trámites respectivos o el cumplimiento de lo necesario para ello en los mismos, según cada derecho nacional. Asimismo, los Estados Parte dentro del plazo mencionado, darán publicidad interna de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivas gacetas o diarios oficiales.

En este sentido, la República ha cumplido con la publicación oficial de la **DIR 31/09**, a través de un acto administrativo que permite incluir en el listado de Argentina contentivo de los regímenes especiales de importación vigentes y permitidos a la luz del Derecho del MERCOSUR, específicamente el régimen que exime del pago de todos los tributos que gravan la importación para consumo de diversas mercaderías destinadas a la rehabilitación, al tratamiento y la capacitación de las personas con discapacidad, establecido por la Resolución del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 1388 del 5 de diciembre de 1997, publicada en el Boletín Oficial del 11 de diciembre de 1997, y su modificatoria, Resolución del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos N° 953 del 3 de agosto de 1999, publicada en el Boletín Oficial del 10 de agosto de 1999, debido a que el citado régimen tiene impacto económico limitado y responde a una finalidad no comercial.

De esta manera, la República reconoce que el régimen especial de importación de la Argentina para personas con discapacidad, previamente evaluado por la CCM, cumple con las disposiciones de la **Decisión CMC N° 33/05** y, en consecuencia, realiza los trámites pertinentes para que pueda entrar en vigor simultáneamente cuando se cumpla el trámite respectivo ante tales decisiones del MERCOSUR.

Ahora bien, respecto de las implicaciones de estas Decisiones, es decir la **69/00; 33/05** y **33/06**, Venezuela está en la obligación de presentar un listado de regímenes especiales que no representen una “*perforación al AEC*”², para mantener plena vigencia en el ordenamiento jurídico nacional y dentro del bloque. Asimismo, es necesario precisar los siguientes aspectos en orden técnico y/o jurídico:

1.- La denominación “**Regímenes Especiales de Importación**”, crea un contrasentido, debido a que la *Importación* es un **Régimen Ordinario** y lo que se busca indicar son **Regímenes Especiales de Introducción o Ingreso**. Tales nociones que tienden a confundir los términos Importación e Introducción o Ingreso, se observan incluso en el Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay³, donde se señala que la importación es “**la entrada de mercaderías al territorio aduanero**” y como ha expresado reiteradamente nuestra doctrina **no todo ingreso de mercancía al territorio nacional o territorio aduanero constituye una importación**, sino que ésta se va a perfeccionar una vez se cumplan todos los trámites y procedimientos legalmente establecidos **dentro de esa destinación aduanera**.

2.- Las admisiones temporales sean simples o para perfeccionamiento, constituyen en nuestro país, de acuerdo a la legislación aduanera vigente, una categoría de regímenes aduaneros especiales de carácter suspensivos, en consecuencia estarían excluidos del ámbito de aplicación y del tratamiento previsto en la **Decisión CMC N° 33/05** que modifica parcialmente la **Decisión CMC N° 69/00**. Pero además de excluirse por esta razón, tanto el Código Aduanero del Mercosur⁴ (**Decisión CMC N° 27/10**), como en los ordenamientos jurídicos de Argentina⁵ y Uruguay⁶ consideran la Admisión Temporal o Temporal como regímenes Aduaneros Ordinarios, en cambio Paraguay⁷ y Venezuela⁸ lo establecen como

² Entiéndase por “perforación al AEC”: Toda posibilidad de ingresar mercancías libre del pago de los derechos de importación establecidos en el Arancel Externo Común, cuya finalidad representa obtener ventajas económicas sustantivas o comerciales, para luego ser puestas a libre práctica en el territorio aduanero de la unión aduanera del MERCOSUR.

³ Ley 19.276, artículo 2.

⁴ Artículo 53 del Código Aduanero del MERCOSUR

⁵ Artículo 250 del Código Aduanero Argentino.

⁶ Artículo 81 de la Ley 19.276.

⁷ Artículo 166 de la Ley N° 2422.

⁸ Artículo 131 de la Ley Orgánica de Aduanas y 31 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los regímenes de liberación suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales.

Regímenes Aduaneros Especiales, razón por la cual, su tratamiento jurídico en el MERCOSUR se regula por otras normas distintas a las **Decisión CMC N° 69/00 y 33/05**.

3.- En cuanto a los Regímenes Especiales de “*Draw Back*” y “*Admisión Temporal*”, considerando además, que se ha establecido como objetivo del bloque el establecimiento de la libre circulación de bienes en el territorio común de los Estados Partes del MERCOSUR, la **Decisión CMC N° 24/15** habilita en su artículo 1 a los Estados Partes para continuar utilizando tales regímenes hasta el **31 de diciembre de 2023** en lo que respecta al **comercio intrazona**.

Finalmente, las disposiciones enunciadas previamente requieren, para mantener su correcta aplicación, atendiendo a su razón y propósito, no solo su internalización adoptando el acervo normativo del MERCOSUR, sino que la Administración Aduanera vele por el interés general presente en cada uno de los objetivos propios de los regímenes aduaneros especiales, teniendo dicho órgano público una oportunidad inestimable para que en el marco del MERCOSUR, pueda proponer al Ejecutivo Nacional reformarlos, adecuarlos y hacerlos prácticos, para de esa manera mejorar las condiciones económicas, y, en consecuencia, sociales de la población, derivadas de la utilización de estos mecanismos como verdaderos instrumentos que coadyuvan en nuestra competitividad, flexibilidad y agilidad dentro de las operaciones del comercio exterior, generando además de inversión, empleo, crecimiento en la recaudación de la renta interna y una mejor calidad de vida a nuestra población.

Caracas, 16 de enero de 2017.

Abg. Juan Miguel Guerra Pedroza
ju.guerra13@gmail.com

Abg. Julio Rodrigo Carrazana Gallo
juliocarrazana@ambitoaduanero.com