

Universidad de la República

Facultad de Derecho

Licenciatura en Relaciones Internacionales

EL AUMENTO DE LA DENOMINADA TASA CONSULAR EN URUGUAY Y SUS
REPERCUSIONES INTERNACIONALES, 2017.

Monografía final de grado

2018

Lucia Kovacs

Tutor: Dr. Andrés Varela

ÍNDICE:

1) Introducción	1
2) Compromisos Internacionales.....	2
2.1. Marco teórico	2
2.2. GATT/OMC	5
2.3. MERCOSUR	9
2.3.1 Nacimiento de la Organización	9
2.3.2 Tratados internacionales vs Derecho interno.....	11
2.3.3 Estructura	12
2.3.4 Cláusula de la Nación más Favorecida	13
2.3.5 Los tributos en el Mercosur	13
3) La “Tasa Consular”.....	14
3.1. Evolución	14
3.1.1 Creación, derogación y re implementación de la Tasa Consular	14
3.1.2 La “Tasa Consular” en el Acuerdo entre Uruguay y México.....	16
3.1.3 Proyecto de reducción frente a los compromisos asumidos	17
3.1.4 Instancias judiciales relacionadas a la “Tasa Consular”: Intento de inconstitucionalidad de la “Tasa”.....	18
3.1.5 El caso de la “Tasa Consular” en la Revisión de la política comercial uruguaya frente a la OMC.	20
3.2. El aumento de la “Tasa Consular” (art.265 de la Ley Nº 19.535)	21
3.3. Naturaleza jurídica de la “Tasa Consular”	25
4) Verificación.....	29
4.1. Del “Compromiso Internacional”	29
4.1.1 Compromiso jurídico	29
4.1.2 Compromiso “moral”	31
5) A modo de conclusiones	31
6) BIBLIOGRAFÍA	33

1) Introducción

En la presente investigación se estudiarán si como consecuencia del aumento de la “Tasa Consular” por parte de Uruguay, en mayo del 2017, se han transgredido compromisos internacionales.

Se evaluarán las normas internacionales aduaneras tanto en el marco del General Agreement on Tariffs (GATT) como dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por otra parte, de forma paralela se examinarán las normas aduaneras internacionales dentro del bloque regional, el Mercosur, del cual Uruguay es miembro fundador.

El aumento del tributo se propuso por parte del Poder Ejecutivo dado el contexto financiero del país, debido a un déficit fiscal.

Así, la propuesta preveía que desde el 1º de Enero de 2018, la referida “Tasa Consular” pasaría de estar en un 2% de alícuota para todas las importaciones, a un 3% para las importaciones provenientes del bloque Mercosur y a un 5% para los terceros países; todo ello con la excepción de las importaciones amparadas al Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México (2003), en cuyo marco existe un acuerdo relativo al régimen tributario, recogido en la Ley N° 18.166, de 10 de agosto de 2007.

Sin embargo, diversos medios de prensa, tanto nacional como internacional, aludieron a este aumento como una vulneración de los compromisos asumidos por el Uruguay a nivel internacional, que además iba a contramarcha de la prevista reducción progresiva de la tasa hasta su eliminación¹.

Finalmente, el artículo 265 de la Ley N° 19.535 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del 2016, promulgada el 25 de Septiembre de 2017 (la cual entró en vigencia el 1º de Enero del 2018) dispuso el aumento propuesto, previendo que

¹ El observador, Acceso 23/10/2017 Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/aumento-tasa-consular-afecta-la-credibilidad-segun-expertos-n1102115>

El observador, Acceso 23/10/2017 Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/costosa-torpeza-arancelaria-n1094989>

El País, Acceso 25/10/2017 Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-defendera-tasa-consular.html>

La Nación, Acceso 10/11/2017 Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2033391-uruguay-aumentara-impuestos-a-la-importacion-incluso-de-la-argentina>

la Tasa tendrá como destino Rentas Generales, y con lo que se recaude, el Poder Ejecutivo asegurará cubrir los costos de implementación de los compromisos asumidos por el país en el marco del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la Organización Mundial del Comercio (Ley N° 19.414, de 30 de junio de 2016).

No obstante, según surge de los antecedentes, particularmente del “Resumen del Informe Económico-Financiero” de la “Exposición de Motivos”, que acompañó al “Proyecto de Rendición de Cuentas” enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, el fin de la recaudación por dicho concepto estaría destinado a cubrir gastos vinculados a la mejora salarial a los docentes de la Universidad de la República (UDELAR) y para poner fin al diferendo salarial con los trabajadores del Poder Judicial fruto de un acuerdo firmado por el Poder Ejecutivo, con lo cual, se puede observar a priori, que existe una contradicción entre las razones exteriorizadas en el artículo y el verdadero destino del mismo.

Consecuentemente, el aumento de la “Tasa Consular” sería transitorio ya que en el artículo 265 de la Ley N° 19.535 se establece un cronograma de reducción a partir del año 2020; y específicamente para las importaciones de los bienes provenientes del Mercosur, se pretende una eliminación completa a partir del año 2025.

Si bien el tema ha generado diversas opiniones, se pretende analizar en profundidad sus posibles consecuencias, tanto internas como internacionales.

2) Compromisos Internacionales

2.1. Marco teórico

Autores como Keohane y Nye han hecho referencia a la Teoría Neoliberal como teoría relevante para entender los procesos de creación de las organizaciones internacionales post Segunda Guerra Mundial. Esta teoría enfatiza las ganancias absolutas como consecuencia de la cooperación internacional y además cree en las instituciones internacionales como limitadores de la anarquía.²

En igual sentido a esta corriente de pensamiento, otra teoría destacable es el institucionalismo; que sostiene la idea de la existencia de instituciones internacionales, en las cuales los Estados toman decisiones que les permiten interrelacionarse. Dentro de

² Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pág. 54- 56.

esta teoría los Estado prefieren basar sus relaciones en la cooperación y no en el conflicto.

Esto último nos permite explicar la importancia de las normas y principios dentro del sistema internacional³, en una estructura donde los Estados van a tomar sus decisiones y actuar.

Al crear o aceptar dichos procedimientos, normas y/o instituciones, los gobiernos regulan y controlan las relaciones trasnacionales.

Esta teoría también establece que los Estados crean instituciones como unidad para analizar la realidad política o económica, y por ende, los arreglos institucionales y organizaciones guían las acciones individuales y colectivas en las actividades económicas.

A pesar de ello, Keohane y Nye expresan que *“En la política mundial, las normas y los procedimientos no son ni tan completas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos; las instituciones tampoco son tan poderosas ni tan autónomas”*⁴, generando cierta inestabilidad en las Organizaciones Internacionales y en la aplicación del Derecho Internacional.

Tras hablar de normas y procesos, introducimos el concepto al que refieren Keohane y Nye, esto es, los regímenes internacionales, entendidos como un conjunto de normas, principios, reglas y procedimientos de toma de decisión.

La participación de los Estados en estos regímenes internacionales es voluntaria y su permanencia dependerá de los resultados beneficiosos que este le otorgue.⁵

Dentro de estas relaciones económicas, reguladas por el Derecho Internacional Económico, lo relevante son sus fuerzas económicas, la tensión o el conflicto, a posteriori sobreviene la norma como solución o forma de regulación⁶. Su origen en el Derecho Interno, es a la necesidad de regular la actividad económica internacional, mantener la libre competencia, la transparencia, la igualdad de oportunidades y tratamiento.

³ Debe aclararse que se utiliza aquí la denominación realista de sistema internacional, sin que ello implique una asunción teórica.

⁴ Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pág. 35.

⁵ Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). Op. cit., pág. 137.

⁶ Di Giovan, I. (1992). *Derecho internacional económico: y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pág. 64-70.

Es por esto que el comercio internacional, como lo conocemos hoy en día, ha sido producto de una evolución.

Así, en 1820, con el poderío industrial que habían adquirido algunos países europeos junto con el grado de especialización de sus poblaciones, llevo a una participación y dimensión mayor del comercio internacional⁷. Este aumento del comercio internacional también se debió a una mejora en materia de transporte y comunicación.

Esta serie de cambios llevaron a una orientación liberalista en términos de política comercial que se expandió a numerosos países, cuya base teórica se sustentaba en Adam Smith y David Ricardo (S XVIII, XIX), quienes evidenciaban las ventajas de participar en el comercio internacional. Posteriormente, a fines del siglo XIX, sobrevino la explicación de la disponibilidad de factores productivos (Teoría de Heckscher y Ohlin) la cual establecía que un país exportaba aquellos bienes cuya producción sea más intensiva en el factor en el que es relativamente mejor dotado (capital o trabajo); e importaba aquellos bienes que incorporen intensivamente el factor relativamente más escaso.⁸

Las revoluciones de 1830 y 1848 aumentaron el clima de inestabilidad internacional.

En 1860 ya se anunciaba un comercio más libre, siendo el Reino Unido y Francia los primeros practicantes.

En todos los tratados se incluía la *cláusula de la nación más favorecida*, la cual determinaba que aquellos países que ratificaran el tratado debían otorgarse mutuamente las mejores condiciones entre sí, con respecto de terceros países; de lo contrario esas mejores condiciones serian extendidas de manera automática.

Las mejoras en el transporte dieron lugar al surgimiento, en la esfera internacional, de nuevos países como Estados Unidos, Canadá, Australia y Alemania que amenazaban el dominio del Reino Unido. No obstante, a partir de 1870 el comercio se redujo notablemente por la incapacidad de muchos países de replicar los modelos de los países industrializados, manteniendo los vínculos de dependencia (el colonialismo alcanzo su máxima expresión en las últimas dos décadas del s. XIX).

⁷ Herrero, L. F. L. (2001). *El comercio internacional*. Madrid: Ediciones AKAL, pág. 8-10.

⁸ Herrero, L. F. L. (2001). *Op. cit.*, pág. 25-26.

La crisis económica de 1873 obligó a varios países a tomar medidas para proteger su mercado nacional, estableciendo aranceles más elevados.

2.2. GATT/OMC

Las mencionadas décadas de estabilidad se vieron alteradas por una serie de sucesos; entre ellos las dos Guerras Mundiales (1914-1918/ 1939- 1945). Las mismas dejaron el sistema productivo de varios países irreparable. Agregándose a ello, la desaparición del patrón oro, lo cual generó que varios países tomaran medidas proteccionistas para sus economías.

No obstante, el fin de la Segunda Guerra Mundial dio paso a una nueva etapa, la misma caracterizada por el librecambismo y el multilateralismo, el cual se concretó con la creación de una serie de instituciones de diversa índole como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial a través de los acuerdos de Bretton Woods (1944).

En materia de comercio internacional, en 1947 se pretendió la formación de la Organización Internacional del Comercio mediante la Carta de la Habana, desarrollando a un segundo nivel un acuerdo provisorio, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT.

La organización se vio frustrada, mayormente, tras la oposición de los Estados Unidos de su ratificación, ya que la misma constituía una amenaza para su comercio y limitaba su autonomía.⁹ A partir de ese momento el GATT, que pretendió ser un acuerdo provisorio, se convirtió en el mecanismo regulador del comercio internacional hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995.

El GATT se desarrolló a través del ejercicio de tres funciones: aplicando diversos principios, como marco de negociación y como foro para la solución de disputas.

En relación a los principios, uno de sus pilares es *la cláusula de la nacional más favorecida*, mencionada con anterioridad, la cual mantiene su vigencia.

El trato nacional es otro de los principios vinculados a la no discriminación al igual que el principio anterior, el mismo refiere a la igualdad en el tratamiento de productos tanto

⁹ Herrero, L. F. L. (2001). *Op. cit.*, pág. 31.

nacionales como importados (para la tributación interna y regulaciones comerciales).¹⁰

La transparencia, otro principio rector de la OMC basado en la obligación de los Estados miembros de publicar oficialmente toda la normativa referida al comercio exterior, de no hacerlo, estas no podrán ser impondibles a los demás Estados miembros.

Por otro lado, debemos atender a *la prohibición de las restricciones*, lo cual implica que ninguna parte impondrá ni mantendrá prohibiciones ni restricciones a la importación, con el fin de reducir de forma progresiva la protección arancelaria.

En cuanto al Acuerdo como foro de solución de disputas, su evolución es relevante; sin embargo, producto de las carencias institucionales del GATT, el mismo no puede obligar a los países que utilizan el sistema de solución de diferencias a que acaten la resolución tomada; solamente las partes contratantes tienen el derecho de adoptar medidas que penalicen a los que no las acepten¹¹.

El GATT pronuncia recomendaciones a efectuarse en un periodo de tiempo, consecuentemente, si un país no las cumple se pueden adoptar contramedidas como la pérdida del derecho a votar, la suspensión de la calidad de miembro o su expulsión.

Aquí, la vía internacional se muestra como una herramienta tendiente a desarrollar y promover una solución mutuamente conveniente, cuyos elementos básicos son las consultas, la conciliación y la solución de diferencias¹².

Por otra parte, en 1964 se crean los *sistemas generalizados de preferencias* (SGP), los cuales constituyen una excepción a la Cláusula de la Nación más Favorecida (amparados en los artículos 36, 37 y 38 del GATT).

Dada las asimetrías entre los países, y el deterioro del comercio de los países en vías de desarrollo Naciones Unidas convoca a La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en Ginebra en 1964; a fin de cuestionar ciertos postulados jurídicos del GATT.

La conferencia tenía como foco el Informe de Raúl Prebisch (Secretario General de la Conferencia), al final de la misma, la Asamblea de Naciones Unidas resolvió darle carácter institucional y conferirle los problemas relativos al comercio y el desarrollo, para amparar económicamente a los países atrasados.

¹⁰ GATT Artículo III

¹¹ Herrero, L. F. L. (2001). *Op. cit.*, pág. 35-37.

¹² Di Giovan, I. (1992). *Op. cit.*, pág. 297-309.

En definitiva estos sistemas permiten acortar la brecha comercial entre los países industrializados y los países atrasados al recibir tratamientos arancelarios preferenciales de los primeros sin necesidad de reciprocidad, es decir, sin que los países subdesarrollados deban devolver tales ventajas.

En la UNCTAD los SGP se encuentran recogidos en la Resolución 21, y los define como preferencias transitorias, sujetas a disminución progresiva, sin necesidad de reciprocidad; y establece que estos sistemas no deben ser utilizados como instrumentos de coacción por parte de los países desarrollados.¹³

Existen tres tipos de preferencias arancelarias; aquellas preferencias que conceden los países desarrollados frente a las exportaciones de los países subdesarrollados, aquellas preferencias que conceden los países desarrollados frente a ciertos productos exportados de los países subdesarrollados y aquellas preferencias concedidas entre países subdesarrollados¹⁴.

En 1986 como consecuencia de las negociaciones en la Ronda Uruguay, culminadas en 1993, se firmó el Acta de Marrakech (1994) que dio nacimiento a la Organización Mundial del Comercio; el GATT, por su parte, fue incorporado, sin derogarse.

A lo largo de la década de los 90 se fueron incrementando los acuerdos de integración, los cuales teóricamente irían en contra de los principios del GATT, específicamente del Artículo primero de la Cláusula de la Nación más Favorecida¹⁵, la existencia de estos acuerdos dieron lugar a la creación de una excepción a la aplicación de esta cláusula; la misma se expresa en el Artículo XXIV del Acuerdo en donde los países además de notificar la creación de un acuerdo de integración deben comprometerse a no crear más obstáculos de los ya existentes con otros países, y esas preferencias comerciales que se otorguen deben abarcar lo *esencial de los intercambios comerciales*.

La OMC implicó un gran esfuerzo en materia institucional. Organización con personalidad jurídica propia teniendo capacidad propia para el ejercicio de sus funciones.

¹³ Di Giovan, I. (1992). *Op. cit.*, pág. 131-134.

¹⁴ De la Peña, 1980. De la Peña, R. M. (1980), *Las preferencias del Comercio Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 59-60.

¹⁵ GATT “*Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedida inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás Partes contratantes o a ellas destinado*”

A nivel institucional en la cima del organigrama ubicamos a la Conferencia Ministerial (compuesta por los ministros de relaciones exteriores de todos los países miembros) y el Consejo General (órgano encargado para la resolución de controversias y la revisión de políticas comerciales) donde los tres acuerdos multilaterales comprometen a todos los miembros de la OMC sin necesidad de ratificación (el GATT, GATS y ADPIC).

Las decisiones son adoptadas por mayoría de votos expresados y sobre la igualdad de países, es decir, “*un país, un voto*”.

En la práctica existen tres instrumentos jurídicos multilaterales: los tratados, las resoluciones y los acuerdos multilaterales.

En primer lugar, un tratado podemos definirlo según el artículo 2 la Convención de Viena sobre los Tratados de 1969 como “*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional*”.

Los tratados se caracterizan por ser irreversibles, salvo denuncia del mismo; pero los procesos tanto de ratificación como denuncia son lentos y complejos.¹⁶

En segundo lugar, una resolución es aquella decisión adoptada por un órgano deliberativo, siendo cualquiera su contenido. La misma debe ser precisa, universal, equitativa y lógicamente posible¹⁷; el control de las resoluciones son que los Estados deben explicar sus actividades, lograrlo a través del consenso.

Por último, los acuerdos multilaterales son instrumentos en el marco de las Organizaciones Internacionales para el desarrollo de lineamientos y pautas de acción.

Ahora bien, en los Acuerdos GATT/OMC no existe una referencia explícita a una armonización fiscal, de todos modos, existen los principios que rigen en todos los Acuerdos de la organización como el acceso a los mercados, libre y seguro, y sana competencia con condiciones equitativas de intercambio.

Asimismo, en materia tributaria tenemos las llamadas Tasas de efecto equivalente, recogidas en el artículo III del GATT 1947, que establece la obligación para los Estados de no fijar dichas tasas con el objetivo de impedir obstáculos al libre comercio.

Estas tasas se aplican a los productos importados, aquellos que muestran una discriminación con los productos nacionales, colocando a los primeros en una situación

¹⁶ Di Giovan, I. (1992). *Op. cit.*, pág. 107-121.

¹⁷Di Giovan, I. (1992). *Op. cit.* pág. 110-114.

de desventaja. El GATT a través de su normativa prohíbe la discriminación fiscal de los productos extranjeros ya sea de manera directa o indirecta.

El artículo VIII del GATT expresa que los tributos impuestos a la importación o exportación no deben superar el costo del servicio efectivamente prestado al contribuyente que tampoco puede representar un instrumento de protección hacia los productos domésticos.

La Corte de Justicia comunitaria de la Unión Europea ha denominado a las tasas de efecto equivalente como un derecho impuesto unilateralmente a las mercaderías en razón del hecho que estas traspasan la frontera y que produzca el resultado de alterar el precio, incidiendo así sobre la libre circulación de las mercaderías de la misma forma que un impuesto aduanero.¹⁸

Ahora bien, en referencia a la obligatoriedad de las normas del GATT/OMC, la organización ha pronunciado que el derecho interno de un Estado miembro no exime al mismo de cumplir con sus obligaciones.¹⁹

Por otra parte, los llamados “Aranceles consolidados” son uno de los acuerdos dentro del marco de la OMC, donde los miembros se comprometen a no aumentar los aranceles por encima de los establecidos, que son los “consolidados”. Los mismos funcionan como límites máximos para la aplicación de aranceles.

A pesar de esto, los miembros pueden incumplir con estos compromisos, pero deberán negociar con las partes afectadas y podrían acarrear otras consecuencias como compensaciones para con el Estado afectado.

2.3. MERCOSUR

2.3.1 Nacimiento de la Organización

El Mercosur es una organización intergubernamental creada el 26 de marzo de 1991 a través de su tratado constitutivo el Tratado de Asunción (TA), el cual se incorpora en el ordenamiento jurídico de sus miembros en base al proceso jurídico interno de cada uno de ellos; en el caso de Uruguay por medio de la Ley N° 9/91.

¹⁸ Uckmar, V. (2003). *Curso de Derecho Tributario Internacional*, Tomo II. Bogotá: Editorial Temis S.A., pág. 470.

¹⁹ Cotter, J. P. (2014). *Derecho Aduanero*, Tomos I, 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pág. 539.

Este bloque regional se crea dentro del marco jurídico de los Acuerdos de Complementación Económica de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (ACE N°18), estos acuerdos pretenden el aprovechamiento de los factores productivos, impulsar el desarrollo de los países miembros y facilitar condiciones equitativas de competencia.

El artículo primero del Tratado de Asunción prevé;

“Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR).

Este 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 de cualquier otra medida equivalente;

-El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;

-La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

-El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.”

En términos generales un Mercado Común implica, entre otros, el establecimiento de cuatro libertades: de mercancías, servicios, capitales y personas.

Como se describió anteriormente el Mercosur como organización intergubernamental, está dotada de órganos intergubernamentales, que actúan por delegación expresa de los gobiernos nacionales, a diferencia, por ejemplo de la Unión Europea.

Sin embargo, se puede observar en el artículo 7 del Tratado de Asunción una

característica de Derecho Comunitario en la aplicación del efecto directo.

El Artículo 7 dispone lo siguiente:

“En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte, gozarán en los otros Estados Partes del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”.

Este artículo establece una obligación de hacer (de eliminar cualquier impuesto, tasa u otro gravamen) y de no hacer (de no crear nuevos gravámenes que afecten) generando una obligación para los Estados Miembros.

De acuerdo con Di Giovan: *“estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas; podrán estar basados tanto en la desgravación arancelaria como en la programación industrial, podrán ser sectoriales y multisectoriales y deberán contener un programa de desgravación arancelaria para el sector o los sectores que abarquen y podrán contemplar la eliminación o reducción de restricciones no arancelarias”.*²⁰

2.3.2 Tratados internacionales vs Derecho interno

Por otro lado, es preciso analizar el tratamiento de los tratados internacionales atendiendo las diversas Constituciones de cada uno de los miembros.²¹

La Constitución Argentina²² prevé en el artículo 75 que el Congreso es el encargado de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, las normas dictadas tienen jerarquía superior a las leyes.

La Constitución paraguaya²³ en los artículos 137 y 141 afirma la preeminencia de los tratados sobre las normas internas.

Brasil, por su parte, no contiene en su derecho interno norma alguna que establezca la preeminencia de los tratados sobre la ley, sin embargo, en la jurisprudencia brasileña

²⁰ Di Giovan, I. (1992). *Op. Cit.*, pág. 152.

²¹ Mazz, A. (2001). *La integración económica y la tributación*. 1ª edición, Fundación de Cultura Universitaria, pág. 88-89.

²² Constitución Argentina: Acceso <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

²³ Constitución Paraguaya: Acceso https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm

prevalece la teoría de la igualdad de rango normativo entre la ley y el tratado (país no ratificante de la Convención de Viena de 1969)²⁴.

Uruguay tampoco tiene norma que refiera a la preeminencia de los tratados, por lo tanto, las decisiones aprobadas en el marco del Mercosur deben ser interiorizadas por el país.

A nivel interno, jurídicamente, la ratificación de los tratados internacionales se negocia por el Poder Ejecutivo, el que los remite al Poder Legislativo para su aprobación, a efectos de proceder a la ratificación, una vez cumplida la instancia parlamentaria. El Poder Legislativo tiene la potestad de aprobar o no el tratado, pero no de introducir modificaciones o enmiendas. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de celebrar tratados internacionales; cuando se trata de tratados comerciales internacionales, las negociaciones se realizan en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y con el apoyo técnico de otras dependencias del Estado, según sea el caso.

2.3.3 Estructura

En el capítulo II del Tratado de Asunción se establecen las instituciones que serán la base de la organización; el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común.

El primero de ellos es el órgano superior conformado por los ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados miembros, encargado del cumplimiento de los objetivos previstos en el Tratado de Asunción y de direccionar su política. El segundo, el Grupo del Mercado Común es el órgano ejecutivo y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos de cada Estado parte que representen al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Economía y los Presidentes del Banco Central; las funciones se relacionan con la ejecución de las decisiones tomadas por el Consejo.

En relación a lo anterior, el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto establece que los actos típicos del Mercosur son obligatorios, entendidos por actos típicos aquellos que sean claros, precisos e incondicionados.²⁵

²⁴ Convención de Viena sobre los Tratados, artículo 27: “*Los Estados partes, no pueden invocar normas de derecho interno, para excusar el incumplimiento de sus obligaciones*”

2.3.4 Cláusula de la Nación más Favorecida

Así como se observó en el GATT, dentro del Mercosur también se visualiza la Cláusula de la Nación más Favorecida, de la Decisión: N° 41/03 del Consejo del Mercado Común, la cual establece:

“Que resulta necesario adoptar criterios para que mantengan para los Estados Partes del Mercosur condiciones no menos favorables que las concedidas a terceros en negociaciones externas, agregando en el artículo primero de la decisión que los Estados Partes asumen el compromiso de aplicar el mismo tratamiento tanto para el comercio intra bloque como para terceros países.

Se entiende que los reclamos realizados por el aumento de la “Tasa Consular”, por parte de algunos países miembros del bloque como Argentina, son pertinentes desde el punto de vista jurídico, debido a que Uruguay no estaría cumpliendo con el anterior apartado, teniendo en cuenta la ausencia del cobro de la “Tasa Consular” a los productos de México, fruto del acuerdo existente sobre el régimen tributario entre ambos.”

2.3.5 Los tributos en el Mercosur

En relación a los tributos, el Tratado de Asunción arroja un concepto amplio, comprendiendo tanto los aranceles aduaneros como toda otra medida de efecto equivalente, fiscal y monetaria, cambiaria o de toda otra naturaleza, impuesta al exterior.²⁶

Hasta el momento, en el Mercosur no se han creado normas comunitarias en materia tributaria, si existe un código aduanero vigente, sin embargo, el mismo no se encuentra internalizado en Uruguay ni en Paraguay.

Jurídicamente, con respecto a la tributación, los Estados miembros advierten: en el caso de Brasil al tratarse de una Unión, a través del artículo 146 de la Constitución²⁷ se

²⁵ Freeland López Lecube, A. (1996), *Manual de Derecho Comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*. Buenos Aires: Ábaco, pág. 212-213.

²⁶ Uckmar, V. (2003). *Curso de Derecho Tributario Internacional*, Tomo II. Bogotá: Editorial Temis S.A., pág. 326-332.

²⁷ Constitución Brasileña Acceso:

http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

expresa que la misma puede sancionar impuestos relacionados con la importación de productos extranjeros, entre otros.

Argentina por su parte, el Gobierno Nacional es el encargado de manera exclusiva y excluyente de los impuestos aduaneros. Argentina creó la llamada “alícuota base cero” que alcanza las importaciones y exportaciones de mercaderías, sobre todo en el ámbito del Mercosur.

Por último, Uruguay y Paraguay, sistemas unitarios de gobierno donde la división de su territorio se constata en departamentos, municipios o distritos.

En Paraguay los recursos tributarios de los departamentos son integrados por impuestos, tasas y contribuciones que fija el Congreso Nacional mediante ley.

En última instancia, en Uruguay, el Estado Nacional es quien tiene la potestad de dictar todo tipo de impuestos con excepción de los asignados a los gobiernos departamentales; el gobierno nacional puede imponer una política tributaria orientada a la integración.

Hasta la fecha, el Mercosur no ha logrado alcanzar el nivel de integración previsto en el Tratado de Asunción, ha logrado consolidar una Zona de Libre Comercio (2000) pero teniendo dos excepciones, el sector azucarero y el automotriz.

La no conformación del Mercado Común no solo se debe a razones jurídicas y económicas sino también políticas, de esfuerzos de cada uno de los Estados miembros de despojar cualquier aspecto supranacional.

Además, el Tratado de Asunción no determinó ni modalidades o cronogramas para el establecimiento del Mercado Común.

3) La “Tasa Consular”

3.1. Evolución

3.1.1 Creación, derogación y re implementación de la Tasa Consular

La “Tasa Consular” en sus inicios, surge como una prima a pagar por parte del importador como contrapartida a la prestación de ciertas actuaciones vinculadas a determinados actos. Así lo establece el Artículo 233 (numerales A, B, C y J (61, 62 Y

63)²⁸ de la Ley 16.170 del primero enero de 1991.²⁹

En relación a los gravámenes aplicados a las importaciones, la “Tasa Consular” se había **eliminado** en 1992 mediante el artículo 473 de la Ley 16.226. Así, según el Informe de la Secretaria de la OMC³⁰ en esa época el PIB se contrajo a una tasa promedio anual del 0,2 % durante el período 1998-2004. Los problemas económicos de los países vecinos que originaron un importante retiro de los depósitos bancarios en 2002 y

²⁸ Numerales vinculados al estudio de la “Tasa Consular” A (1, 2, 3, 4 y 5), B (6, 7 y 8), C (9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16) y J (61, 62 y 63).

²⁹ El Artículo 233 (numerales A, B, C y J (61, 62 Y 63) de la Ley 16.170 del 1º de enero de 1991, dispone:

“Artículo 233: A partir del 12 de julio de 1991, las oficinas consulares de la República percibirán entre 1 (uno) y 30 (treinta) pesos consulares, por las actuaciones relacionadas con los siguientes actos:

A) Actos relativos a la navegación:

- 1. Visación del juego de manifiesto de carga de un buque.*
- 2. Visación de declaración de salida en lastre o de tránsito de un buque.*
- 3. Visación del juego de manifiesto suplementario.*
- 4. Visación de cada copia del manifiesto de carga además de las correspondientes al juego.*
- 5. Toda actuación no mencionada y relacionada con esta sección.*

B) Actos relativos al tráfico terrestre:

- 6. Visación del juego de manifiesto de carga por vía terrestre.*
- 7. Visación del juego de manifiesto de introducción de animales por vía terrestre.*
- 8. Toda actuación no mencionada y relacionada con esta Sección.*

C) Actos relativos al comercio:

- 9. Visación del juego de conocimiento de embarque.*
- 10. Visación del juego de conocimiento consolidado.*
- 11. Visación de cada copia de conocimiento que se solicite además de las correspondientes al juego.*
- 12. Visación del juego de facturas comerciales.*
- 13. Visación de recibo o declaración de pequeños bultos sin valor comercial por bulto.*
- 14. Visación de cada copia de factura comercial además de las correspondientes al juego.*
- 15. Visación de carta de corrección de las declaraciones de la factura comercial, manifiesto de embarque o conocimiento de embarque.*
- 16. Toda actuación no mencionada y relacionada con esta sección.*

...

J) Actos de índole diversa:

- 61. Certificación de certificado de sanidad animal, vegetal o similar.*
- 62. Visación de certificado o declaración relativa a enseres y mobiliarios usados que ingresarán a la República.*
- 63. Legalización de relación de explosivos o inflamables.”*

³⁰ Informe de la Secretaria de la Organización Mundial del Comercio, 2006. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp264_s.htm

desencadenaron una crisis financiera. La crisis financiera fue acompañada de un aumento de la inflación, del déficit fiscal, una caída de las importaciones y un aumento del desempleo.³¹

Para salir de la crisis, Uruguay aplicó un programa de ajuste macroeconómico, junto a un programa de fortalecimiento del sistema financiero y reestructuración de los gastos públicos.

En este contexto la “Tasa Consular” fue **reimplantada** en 2002 a través del artículo 585 de la Ley 17.296 de 21 de febrero del 2001. En el año siguiente la Ley 17.453 de 28 de febrero de 2002 en concordancia con el Decreto N° 70/002, de 28 de febrero de 2002, dispuso que su alícuota sería del 2 % del valor CIF de las importaciones; estando exoneradas las importaciones de bienes de capital destinados a los sectores industrial, agropecuario y pesquero y las de petróleo crudo.

Paralelamente, debemos analizar el caso particular de Uruguay con México, ya que por medio de acuerdo Uruguay exonera el cobro de la “Tasa” para el comercio bilateral entre ambos.

3.1.2 La “Tasa Consular” en el Acuerdo entre Uruguay y México

Previamente al inicio de las negociaciones entre los dos países, México debía regular la situación con el bloque regional, el Mercosur, en el marco de la ALADI para lo cual suscribió un Acuerdo de Complementación Económica con los países miembros del Mercosur.³²

En el 2003 a través de Acuerdos por canje de notas entre Uruguay y México, firmados el 26 de abril de 2004, se establecen de forma bilateral, ciertos beneficios arancelarios, a las mercaderías amparadas al Tratado de Libre Comercio celebrado el 15 de noviembre de 2003³³, previsto en la Ley N° 18.166, de 10 de agosto de 2007.

Por la primer Nota Reversa se confirma el entendimiento por el cual se elimina el texto de los párrafos 4° y 5° del apartado "Tributos Internos vinculados a las importaciones"

³¹ *Ibidem*

³² Este Acuerdo surge luego de que Uruguay también haya negociado con cada uno de los miembros del Mercosur la suscripción al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica, a partir de este Uruguay pudo iniciar las negociaciones con México (ACE 5 APP/CE N°60 inscripto ante ALADI).

³³ Cámara de Industrias del Uruguay. *Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México*. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/429/1/tlc-uruguay--mexico.pdf>

de la Sección B Medidas de Uruguay del anexo 3-10 del Tratado de Libre Comercio entre la Uruguay y México.

Uruguay aplicará, a los bienes importados con certificado de origen, la “Tasa Consular” (establecida por la Ley 17.453 del 28 de febrero de 2002 y decretos reglamentarios) y la Tasa BROU (Establecida por Ley 16.492 del 2 de junio de 1994 y modificada por Decreto N° 33/002, del 30 de enero de 2002) por un período de tres años, a contar desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

A partir del primer día del cuarto año de la entrada en vigor del TLC, la República Oriental del Uruguay eliminará la aplicación de la “Tasa consular” y la Tasa BROU. Frente a este hecho Argentina presentó quejas ante la Comisión de Comercio, sin embargo, las mismas no prosperaron.

3.1.3 Proyecto de reducción frente a los compromisos asumidos

En vista de los compromisos asumidos por el país como consecuencia de los acuerdos multilaterales, como por ejemplo el Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la OMC junto a las recomendaciones efectuadas por esta última en la Revisión de Política Comercial, y para mejorar la competitividad del país a nivel mundial, en el 2004 se plantea una reducción, mediante el Decreto N° 349/004, del 29 de setiembre de 2004. En el mismo, las autoridades decidieron fijar un programa de reducción de 1,5% entre el 1° de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2006; de 1% entre el 1° de enero de 2007 y el 30 de junio de 2007 y de 0% a partir de julio de 2007, e indicaron que lo hicieron por los compromisos internacionales asumidos por el país.

Sin embargo, el Decreto N° 558/005, de 29 de diciembre de 2005, mantuvo el establecimiento de la “tasa consular” con un valor del 2% para el periodo comprendido del 1° de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2006.

Así, como el Decreto 664/006, de 29 de diciembre de 2006, mantuvo la alícuota de la tasa en el 2% hasta el 30 de julio de 2007.

El Decreto N° 231/007, de 29 de junio de 2007, estableció mantener la alícuota de la “tasa consular” en el 2 % hasta el 30 de junio de 2008 y luego reducirla al 1% hasta el 31 de diciembre de 2008.

Luego, el Decreto N° 308/008, de 24 de junio de 2008, modificó nuevamente estas alícuotas, fijándolas en 2 % del 1° de julio de 2008 al 30 de junio de 2009 y en 1 % del 1° de julio al 31 de diciembre de 2009.

La Ley N° 18.301, de 3 de junio de 2008, en su artículo cuarto derogó las disposiciones legales que prevén el cobro de la comisión del derecho consular a partir del 1° de enero de 2011.

3.1.4 Instancias judiciales relacionadas a la “Tasa Consular”: Intento de inconstitucionalidad de la “Tasa”.

Conjuntamente a nivel judicial se llevaron a cabo dos instancias de debate sobre la “Tasa Consular” en cuanto a su constitucionalidad, de tratarse de una tasa o un impuesto.

A) En el caso de sucesión Carlos Schneck y otros con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de Primer Turno de Uruguay interviene frente a la demanda en la que solicitan la declaración de inconstitucionalidad del artículo 585 de la Ley 17.926, que reimplanta la “tasa consular”, por considerarla violatoria de los compromisos asumidos por Uruguay en el ámbito del Mercosur, derivados de un tratado internacional anterior en el tiempo (Tratado de Asunción).³⁴

El 21 de agosto de 2008, el Tribunal Uruguayo solicita a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) que remita una Opinión Consultiva (OC) al Tribunal Permanente de Revisión (TPR) preguntando si prevalece el Tratado de Asunción (TA) frente a la ley uruguaya; y si el Tratado de Asunción permite a un Estado parte adoptar una norma nacional como la que reestablece la “tasa consular”.

El TPR comienza haciendo alusión a que en la actual etapa del proceso de integración los tribunales del Mercosur no tienen competencia para declarar en forma directa la nulidad o inaplicabilidad de una norma interna, sino que son los órganos estatales los que deben derogar o modificar la norma interna incompatible. Asimismo, aclara que al TPR no le corresponde indicar al juez

³⁴ La Sentencia N° 3637/2011, de 28 de Septiembre de 2011, es en los autos caratulados: “SUCESION CARLOS SCHNEK Y OTROS C/MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS Y OTRO- COBRO DE PESOS- EXCEPCION DE INCOSTITUCIONALIDAD ART. 585 DE LA LEY N° 17.296”, FICHA 2-32247/2007.

nacional qué normas debe aplicar sino que es el propio juez interno quien debe resolverlo.

B) En el 2011 se presentan dos casos en la SCJ con respecto al tema (sentencias 3637/11 de 28 de setiembre de 2011 y 4765/11 de 16 de diciembre de 2011).

La SCJ solicita información al TPR (puede hacerlo si un juez tiene dudas sobre la validez de una norma del Mercosur), el Tribunal explica que la compatibilidad de una norma interna con una norma del Mercosur surge “*como consecuencia de la obligatoriedad de los Estados Parte de eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes originarios de la región*”.

En estos casos el TPR necesita que el órgano judicial uruguayo determine (en base a su Derecho interno) si la “Tasa Consular” es efectivamente una tasa o un impuesto para determinar la incompatibilidad con la normativa del bloque.

No obstante, a diferencia de los demás miembros del Mercosur, en la Constitución uruguaya no hay norma expresa que indique la jerarquía entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional, en relación a los acuerdos internacionales.

El artículo 6 párrafo 1 de la Constitución contiene una norma programática referida a que el Estado Uruguayo proponga la resolución de conflictos internacionales, en relación a los tratados, mediante el arbitraje u otros medios pacíficos.

SCJ resuelve que “*siendo la Ley 17.296 posterior a la ratificación del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, estos han quedado derogados en lo que la contravienen por su propio texto y por esa circunstancia*”.³⁵ Esto es sin perjuicio de la eventual responsabilidad internacional del Estado Uruguayo. Consecuentemente, en ambos casos, la SCJ desestima la excepción de inconstitucionalidad.

³⁵ La Sentencia N° 4765/2011, de 16 de Diciembre de 2011, es en los autos caratulados: “FRIGORIFICO CENTENARIO S.A. C/MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS Y OTRO- COBRO DE PESOS-CASACION Y EXCEPCION DE INCOSTITUCIONALIDAD ART. 585 DE LA LEY 17.296”, FICHA 2-43923/2007.

3.1.5 El caso de la “Tasa Consular” en la Revisión de la política comercial uruguaya frente a la OMC.

El mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales fue uno de los resultados de la Ronda Uruguay de 1994, el mismo se lleva a cabo por el Órgano de Examen de Políticas Comerciales (OEPC) (Consejo General de la OMC) integrado por todos los miembros de la Organización con apoyo de la Secretaría.

Los Exámenes se realizan a todos los países miembros y su objetivo principal es mejorar el sistema multilateral a través de la transparencia en las políticas comerciales.

El informe contiene capítulos en los que se examinan las prácticas y políticas comerciales del país miembro y se describen las instituciones responsables de la política comercial, así como la situación macroeconómica. Las observaciones recapitulativas de la Secretaría, en las que se resume el informe y se presenta la perspectiva de la Secretaría sobre las políticas comerciales del miembro. El informe de la Secretaría y la declaración de políticas del Miembro se publican después del examen, con el acta de la reunión y el texto de las observaciones formuladas por el Presidente del OEPC como conclusión.

Desde el 2006-2012 Uruguay contaba con un crecimiento elevado y sostenido, acompañado de un crecimiento del PBI a una tasa promedio anual del 6,2%.³⁶

A nivel aduanero, durante el periodo, se presentaron una serie de modificaciones, entre ellas, la facilitación de la documentación aduanera; en este contexto se da una pertinente iniciativa legal de Reforma Tributaria aprobada e implementada en tal periodo; en base a la misma se llevó a cabo la eliminación de una serie de tributos y la creación de un impuesto único Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En relación a lo anteriormente mencionado se introdujo legislación para eliminar algunas cargas que afectan a las importaciones, como la comisión cobrada por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que recaía sobre las importaciones y los productos industrializados nacionales.

³⁶ Conforme resulta de los datos contenidos en el Informe de la Secretaria de la Organización Mundial del Comercio, 2012. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp363_s.htm

En dicho marco se plantea la eliminación de la “tasa consular”, prevista para el 1° de enero de 2011, fue cancelada como resultado de las repercusiones de la crisis de 2008 y 2009, por el artículo 834 de la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, que derogó a su vez el artículo 4 de la Ley 18.301 y estableció la vigencia del artículo 585 de la Ley 17.296, de 21 de febrero de 2001, y el artículo 37 de la Ley 17.453, de 28 de febrero de 2002, con lo que quedó sin efecto la eliminación de la “tasa consular”.

Fue finalmente el Decreto 410/010, de 30 de diciembre de 2010, que fijó la alícuota de la “tasa consular” en 2 %. Según el Informe en 2010 las sumas percibidas por la “tasa consular” alcanzaron a 1.793 millones de pesos uruguayos y representaron un 0,76% del total de ingresos fiscales.

A raíz del Informe de Revisión de Política Comercial de la OMC del 2012, se manifestaron varios aspectos a mejorar, dentro de ellos referidos a la “tasa consular”. En particular, se invitó al país a considerar la eliminación de la misma. Frente a ello, el Embajador Álvaro Ons expresó que *“la eliminación de la tasa consular era un objetivo prioritario de la política comercial.”*³⁷

3.2. El aumento de la “Tasa Consular” (art.265 de la Ley Nº 19.535)

El artículo 265 de la Ley Nº 19.535, promulgada el 25 de Septiembre de 2017 (la cual entró en vigencia el 1° de Enero del 2018) establece;

“La Tasa Consular a la que refiere el artículo 585 de la Ley Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001, y el artículo 236 de la Ley Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015, se aplicará a las importaciones y su cuantía será de 5% (cinco por ciento) calculado sobre el valor en aduana de los bienes importados.

La Tasa tendrá como destino Rentas Generales. Con lo recaudado el Poder Ejecutivo asegurará que se cubran los costos de implementación de los compromisos asumidos por el país en el marco del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC (Ley Nº 19.414, de 17 de octubre de 2013).

A las importaciones de productos amparadas en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica Nº 18 (MERCOSUR) se les aplicará una tasa

³⁷ Véase en las Observaciones formuladas por el Presidente a modo de conclusión, en la Revisión de Política Comercial de la OMC al Uruguay en el 2012.

cuya cuantía será de 3% (tres por ciento) calculado sobre el valor en aduana de los bienes importados.

Exceptúese de la tasa a la introducción de bienes al territorio nacional en régimen de Admisión Temporal, al petróleo crudo, a la importación de bienes de capital de uso exclusivo en los sectores industrial, agropecuario y pesquero cuya Tasa Global Arancelaria extra zona es de 2% (dos por ciento) o 0% (cero por ciento) y también se aplicará lo previsto en la Ley N° 18.166, de 10 de agosto de 2007.

A partir del 1° de enero de 2020, una vez culminada la implementación de los compromisos internacionales asumidos por el país, se faculta al Poder Ejecutivo a implementar para esta tasa una reducción de hasta 0,5% (cero con cinco por ciento) por año hasta alcanzar una cuantía de 2% (dos por ciento) para las importaciones en general y hasta su eliminación para las importaciones en el marco del ACE N°18 (Mercosur).”

A partir del “Resumen del Informe Económico-Financiero” de la “Exposición de Motivos”³⁸, que acompaña al “Proyecto de Rendición de Cuentas” enviado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo se puede relevar algunos datos; en primer lugar el Resultado Global del Sector Público Consolidado del año 2016 se ubicó en -3,9% del PIB, desmejorando un 0,3% respecto al cierre del año anterior.

En cuanto a los ingresos del Gobierno Central, estos se ubicaron en 20,4% del PIB, aumentando 0,7% del PIB respecto a 2015. La recaudación tributaria de la DGI explicó la mayor parte del incremento (0,5% del PIB).

Según el Informe los ingresos se encuentran creciendo en términos reales por encima de lo previsto el año anterior, algunos egresos también lo están haciendo en el mismo sentido.

Se dice además, que la economía uruguaya se encuentra transitando un camino de recuperación gradual, luego de haber registrado en 2015 el menor crecimiento del PIB de los últimos quince años (0,4%). Asimismo, que en 2016 la economía creció por encima de lo previsto en la última instancia presupuestal, lo que llevó a que se ajustaran

³⁸ Resumen del Informe Económico-Financiero de la Exposición de Motivos. Disponible en: https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/82483/1/informe_economico_exposicion_de_motivos.pdf

las proyecciones de crecimiento para 2017 y 2018 de 1% a 2% y de 2% a 2,5% respectivamente.

En relación al Comercio Exterior, se dice también que, los ingresos se redujeron 0,1% del PIB como consecuencia de la caída de 9,5% de las importaciones de bienes medidas en dólares, mientras que el total de los ingresos de otros rubros, se ubicaron en 2,3% del PIB registrando un aumento de 0,3% del PIB respecto a 2015.

Las importaciones de bienes y servicios terminaron de ajustarse a la baja en 2016 y se espera que crezcan paulatinamente a partir de 2017. Finalmente, dado el comportamiento de la cuenta comercial y del saldo de rentas, se prevé que comience a ser moderadamente deficitaria a partir de 2018.

Según el mencionado Informe tanto para el caso de la economía mundial como de la regional existen riesgos que podrían derivar en tasas de crecimiento menores a las esperadas.

En Argentina, en materia fiscal, los datos de los cuatro primeros meses del 2017 mostraron un nivel de déficit elevado.

Por otra parte, el déficit fiscal global de Brasil se ubicó en 9,2% del PIB en el 2017.

En Uruguay, en materia fiscal, el resultado estructural del Sector Público Consolidado ha mostrado mejoras en los últimos meses, aunque continúa ubicándose en torno al -4% del PIB; mientras que la deuda pública muestra una tendencia creciente que es necesario revertir. De acuerdo al Informe esto lleva a la necesidad de restricciones en materia presupuestal y conduce a extremar la prudencia en el manejo de las cuentas fiscales.

Como consecuencia de ello, en el 2016 el Gobierno aprobó un conjunto de medidas de ingresos y egresos con el objetivo de reducir los desequilibrios fiscales, y lograr un resultado fiscal del Sector Público Global de 2,5% del PIB en 2019.

A los efectos de no aumentar el déficit fiscal, se definió que toda nueva asignación de gasto debe ser financiada por **nuevos ingresos**; es por eso que la propuesta de mejora salarial de los docentes y la solución del diferendo salarial con el Poder Judicial se encuentran acompañadas por una propuesta de aumento de ingresos, US\$ 72 millones se proponen sean cubiertos por un incremento de los ingresos de igual magnitud asociado a cambios en la tributación de los **juegos de azar** y de la **“Tasa Consular”** que paga la importación de productos.

En el siguiente cuadro extraído del informe, se observan las importaciones extra Mercosur, donde según los valores se evidencia que a pesar del incremento de la “Tasa Consular”, en el futuro la misma continuaría por debajo de la alcanzada en el periodo 2002-2007.

Evolución de los Tributos y Tasas aplicados a las importaciones

Período	Arancel Aplicado por Uruguay a Extra Zona (Prom. Simple)	TCI (Tasa BROU)	Tasa Consular	COFIS	IVA importaciones	Carga Impositiva TOTAL
1998-2001	12,2%	1,1%	0,0%	0,0%	23,0%	36,3%
2002-2004	12,2%	3,0%	2,0%	3,0%	23,0%	43,2%
2005 - 2007	9,3%	2,5%	2,0%	3,0%	23,0%	39,8%
2008 - 2017	9,4%	0,0%	2,0%	0,0%	22,0%	33,4%
2018- 2019	9,4%	0,0%	5,0%	0,0%	22,0%	36,4%
2020	9,4%	0,0%	4,5%	0,0%	22,0%	35,9%
2021	9,4%	0,0%	4,0%	0,0%	22,0%	35,4%
2022	9,4%	0,0%	3,5%	0,0%	22,0%	34,9%
2023	9,4%	0,0%	3,0%	0,0%	22,0%	34,4%
2024	9,4%	0,0%	2,5%	0,0%	22,0%	33,9%
2025 en adelante	9,4%	0,0%	2,0%	0,0%	22,0%	33,4%

Nota: Para todos los impuestos y tasas se tomó el supuesto de que el producto tributa la tasa más alta. Este supuesto sólo perjudica a las medidas tomadas del 2005 a la fecha debido la tasa mínima de IVA tuvo una reducción de 4% con la reforma tributaria y también deja de lado la tasa diferencial propuesta para el MERCOSUR

Fuente: Extraído del “Resumen del Informe Económico-Financiero”, 2018.

Asimismo se prevé un incremento de los ingresos asociados al Comercio Exterior (0,2% del PIB) explicado por el incremento de la alícuota de la “Tasa Consular” a partir de 2018 y por el crecimiento de las importaciones de bienes.

El artículo 265 anteriormente descripto establece el aumento de la “Tasa Consular” con una aplicación del 3% a los productos originarios del bloque Mercosur, y una cuantía del 5% para los terceros países.

Se propone que lo recaudado por dicho concepto tendrá como destino Rentas Generales, y los mismos cubrirán los costos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC (Ley N° 19.414, de 30 de junio de 2016); en principio, aquí se visualiza una incongruencia, ya que en el Informe se expresa que la recaudación por el incremento de la “tasa” sería para cubrir la mejora salarial de los docentes y la solución del diferendo salarial con el Poder Judicial.

Además, de acuerdo con el Informe se propone incrementar por algunos años la alícuota de la “Tasa Consular”; conforme a los valores que arroja el mismo, se estima que la medida no tendrá repercusiones en el sector productivo.

No obstante, algunos académicos si observan posibles consecuencias comerciales y económicas derivadas de este aumento; una de ellas es la desviación y/o destrucción del comercio debido a que dicho aumento se trasladaría al precio final, lo que resulta en precios más altos a pagar por los consumidores, y ende, la cantidad consumida a nivel local sería menor, existiendo un costo social por la pérdida de bienestar.

Por su parte, los importadores verían afectados sus costos de producción, al elevarse estos vía incremento de la “tasa”, por lo que de trasladar dicho costo adicional al precio final, perjudicarían su competitividad frente a sus competidores.

Por último, como dice el Dr. Pablo Labandera³⁹ el aumento de la “tasa” que grava las importaciones y afecta las exportaciones, generaría incidencia en los precios de los insumos productivos, al ser más caros; y en la baja del tipo de cambio por una menor demanda en moneda extranjera.

3.3. Naturaleza jurídica de la “Tasa Consular”

Para poder examinar el incremento de la “Tasa Consular” en el contexto anteriormente presentado, debemos atender a su naturaleza jurídica. En ese sentido, cabe mencionar la existencia de la teoría de la preminencia de la naturaleza frente a la denominación, de aquí la importancia de estudiar los elementos jurídicos tanto de las tasas como de los impuestos dejando así, en segundo orden su denominación.

Los tributos podemos subdividirlos en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Según el artículo 10 del Código Tributario uruguayo⁴⁰ se entiende por tributo;

“Tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

No constituyen tributos las prestaciones pecuniarias realizadas en carácter de contraprestación por el consumo o uso de bienes y servicios de naturaleza económica o

³⁹ Labandera, P. (2017). El incremento de la “Tasa Consular” en Uruguay: una medida a contramano de la apertura comercial y la lucha contra el proteccionismo.

⁴⁰ En su artículo primero excluye de su aplicación a los tributos aduaneros, no obstante, es considerado por la Suprema Corte de Justicia como la doctrina más recibida.

de cualquier otro carácter, proporcionados por el Estado, ya sea en régimen de libre concurrencia o de monopolio, directamente, en sociedades de economía mixta o en concesión.”

Según Dino Jarach un tributo es un recurso financiero del Estado, el cual es producto de una relación entre dos sujetos regulado por el derecho. Entendida como una prestación pecuniaria coactiva del contribuyente al Estado u otra entidad pública.⁴¹

Villegas por su parte, lo define como *“las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de policía, en virtud de una ley.”*⁴²

En el artículo 11 del Código se define lo que se entiende por impuesto;

“Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.”

Andrea Amatucci examina el impuesto como una especie de tributo.⁴³

Guiliani Fonrouge define impuesto como *“las prestaciones, en dinero, o en especie, exigidas por el Estado en virtud de su poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles”*.⁴⁴

El Modelo de Código Tributario para América Latina expresa un concepto amplio de impuesto en su artículo 15 *“El tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”*.⁴⁵

Teóricamente, los impuestos suelen clasificarse entre directos e indirectos, teniendo múltiples criterios para tal división como: el científico, de la incidencia o jurídico administrativo. Sin embargo, podemos concluir que un impuesto directo es aquel que se aplica sobre la obtención de rentas o patrimonio sobre el contribuyente; y un impuesto indirecto es aquel que grava las transacciones externas y aisladas como el consumo y los derechos de aduana.

Gran parte de las Cartas Políticas establece que el poder de creación y regulación de los impuestos al comercio exterior, reconocidos como impuestos indirectos externos le corresponde al ámbito central o nacional de gobierno.⁴⁶

⁴¹ Jarach, D. 2004. *El hecho imponible*, 3ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pag. 9-13.

⁴² Cotter, J. P. (2014). *Op. Cit.*, pág. 482.

⁴³ Uckmar, V. (2003). *Op. cit.*, pág. 415.

⁴⁴ Cotter, J. P. (2014). *Op. cit.*, pág. 486.

⁴⁵ Basaldúa, R. X. (2011). *Tributos al comercio exterior*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, pág. 22.

Gilbert Tixier y Guy Gest manifiestan que el impuesto es *“un medio de acción sobre la coyuntura”*⁴⁷

Se denominan, entonces, tributos o gravámenes a la importación, a aquellos cuyo presupuesto de hecho son las operaciones aduaneras de importación de mercaderías y que se recaudan por parte del Estado (no se incluyen precios pagados por servicios portuarios). Incluye los derechos relacionados con el despacho de las operaciones aduaneras, vinculados a un servicio prestado por parte del agente comercial.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) define los derechos aduaneros como toda prestación pecuniaria debida como consecuencia de un hecho relevante para la actividad aduanera.⁴⁸ Estos son tributos indirectos, reales y permanentes.⁴⁹

Asimismo, la OMA define los derechos e impuestos a la importación como *“los Derechos de aduana y todos los demás derechos, impuestos y gravámenes diversos que se perciben sobre la importación o en ocasión de la importación de mercaderías, con excepción de aquellos gravámenes cuyo importe se limite al costo aproximado de los servicios prestados o que son percibidos por la aduana por cuenta de una autoridad nacional”*.⁵⁰

Los impuestos aduaneros, dada su naturaleza de ingreso fiscal, constituyen un instrumento de política comercial, por medio del cual, generan una disminución de la demanda de productos extranjeros en favor de los productos nacionales.

En relación a las tasas, el Código Tributario uruguayo las define en el artículo 12, disponiendo:

“Tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo.”

García Vizcaíno define la tasa como *“toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de una ley,*

⁴⁶ Uckmar, V. (2003). *Op. Cit.*, pág. 416-417.

⁴⁷ Basaldúa, R. X. (2011). *Tributos al comercio exterior*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, pág. 14.

⁴⁸ Uckmar, V. (2003). *Op. cit.*, pág. 466.

⁴⁹ Cotter, J. P. (2014). *Op. cit.*, pág. 570.

⁵⁰ Basaldúa, R. X. (2011). *Op. cit.*, pág. 66.

*por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago”.*⁵¹

Si como contrapartida de la obligación se recibe un servicio personal que se puede identificar, estamos ante una tasa. En la aplicación de la “Tasa Consular” de 1990 si se identifica un servicio prestado para la emisión de los certificados de navegación, existía un control por parte de un agente.

A pesar de ello, los dos elementos que expresa el Código Tributario no están presentes en la actual aplicación de la “Tasa Consular”, ya que no existe ninguna actividad realizada por alguna entidad estatal (de manera unilateral y con carácter coercitivo), como así tampoco lo recaudado por la tasa tiene como fin último la financiación de algún tipo de servicio para los importadores.

Consecuentemente, se entiende que al no existir la prestación del servicio, tampoco se observa la relación necesaria entre el hecho generador y la base de cálculo, debido a que la “Tasa Consular” se fija como un porcentaje del valor en aduana de las mercaderías, por ende, en los hechos la tasa se trataría de un impuesto encubierto.

Como dice Gomes de Souza *“la tasa puede ser cobrada siempre que el servicio o la actividad hay sido prestada o ejercida, o bien, este a disposición del contribuyente, pero también solo puede ser cobrada en esos casos, no siendo legitimo el cobro cuando no exista el servicio o no haya sido ejercida la actividad.”*⁵²

La Suprema Corte de Justicia uruguaya también ha manifestado la importancia de la efectiva prestación del servicio en una tasa, en varias sentencias expreso que el hecho de que el servicio estatal no se prestara, revelaba que el objetivo era crear un impuesto aunque no se lo denominara como tal.

La “Tasa Consular” podemos finalmente definirla como un impuesto que grava los bienes importados, los pagan los importadores, sobre el valor CIF de los bienes importados, quedando exentos los bienes de capital de uso exclusivo en los sectores industrial, agropecuario y pesquero, el petróleo crudo, los bienes introducidos al territorio nacional en régimen de admisión temporaria.

⁵¹ Cotter, J. P. (2014). *Op. cit.*, pág. 488.

⁵² Shaw, J. L. (1993). *Tasas, precios e impuestos*, 1ª edición. Montevideo: Fundación de cultura universitaria, pág. 49.

4) Verificación

Una vez definida la naturaleza de la “Tasa Consular” y observado el contexto en el que se llevó a cabo su aumento, es menester relacionar los conceptos y contrastarlos para establecer conclusiones acabadas sobre el tema de estudio.

4.1. Del “Compromiso Internacional”

Podemos entender por compromisos internacionales al resultado de una negociación.

En tanto que, en materia arancelaria, serían aquellos compromisos que tienen un componente arancelario.⁵³

Dentro del ámbito del Mercosur entendemos por compromiso internacional al Tratado de Asunción, desde el momento que se indica que debe crearse una unión aduanera y por ende eliminar todo tipo de barrera arancelaria y no arancelaria.⁵⁴

4.1.1 Compromiso jurídico

El compromiso jurídico debe ser entendido en el ámbito de las negociaciones frente a los acuerdos internacionales ya se en el escenario del bloque Mercosur o en el marco multilateral de la OMC.

El compromiso por parte del país de eliminar de forma progresiva una “tasa” que no es una tasa, como se analizó en el punto 3.2 de la investigación, sino un impuesto, ya que su fin es únicamente recaudatorio sin la contraprestación de algún tipo de servicio. No se cumplió con tal compromiso sino que además se incrementó priorizando una necesidad fiscal, dada la coyuntura del país, frente a un tratado internacional y frente a una recomendación de la OMC, lo cual se considera perjudicial para un país pequeño como el Uruguay que debería cumplir las normas para tener herramientas con las cuales defenderse en las negociaciones futuras.⁵⁵

Además, se manifestó que lo recaudado por la “Tasa Consular” cubriría los gastos de implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC, lo cual se

⁵³ Ver Anexo, Entrevista Dr. Pablo Labandera, pregunta N°7.

⁵⁴ Ver anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°7

⁵⁵ Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°3.

presume que es irracional ya que en principio el Acuerdo no sería un gasto sino una inversión, el cual daría resultados muy positivos al país.⁵⁶

Por otro lado, encontramos una gran contradicción ya que el Acuerdo de Facilitación del Comercio pretende justamente facilitar el comercio, es decir, eliminar los costos de transacción; y por ende no va de la mano con el aumento de una “tasa” donde no se facilita el comercio.⁵⁷

Se considera, entonces, que en el marco de la OMC el aumento de la “Tasa Consular” no estaría incumpliendo con las normas de manera directa pero si de forma indirecta, ya que en base al sistema de arancel consolidado, que es el que se maneja en la OMC, el incremento de la tasa consular no supera el arancel consolidado que tiene Uruguay para todos los productos. Por lo tanto, no cabría más que una mención por parte de la OMC en la Revisión de Política Comercial.⁵⁸

Si bien no habría un incumplimiento de las normas de la OMC, tampoco la organización contiene instrumentos para realizar algo más que una mera recomendación al país en cuanto a la medida adoptada.⁵⁹

A nivel del Mercosur existe una clara violación al Tratado de Asunción donde en él se establece la reducción y eliminación de medidas arancelarias, no arancelarias, o cualquier otra medida de efecto equivalente. En caso de activarse el sistema de solución de controversias Uruguay perdería, pero se entiende que el mismo no se activa dada la cantidad de irregularidades normativas y de incumplimientos habidos dentro del bloque por parte de todos los miembros.⁶⁰

En adición a lo anterior, se advierte que esta medida atenta contra el Mercosur ya que Uruguay incrementa la “Tasa Consular” para los miembros del bloque manteniendo vigente el acuerdo con México donde se lo exime del pago de la “tasa” salvo, para el sector automotriz; discriminando notoriamente en relación a sus socios naturales como lo son Argentina y Brasil.⁶¹

⁵⁶ Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°6.

⁵⁷ Ver Anexo, Entrevista Dr. Pablo Labandera, pregunta N°6.

⁵⁸ Ver Anexo, Entrevista Dr. Pablo Labandera, pregunta N°2.

⁵⁹ Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°5.

⁶⁰ Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°2.

⁶¹ Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°6.

4.1.2 Compromiso “moral”

El Uruguay a lo largo de la historia se ha caracterizado por ser un país cumplidor del Derecho Internacional, apegado a las normas y a los compromisos asumidos, lo cual le ha dado gran prestigio y buena imagen internacional.

El prestigio internacional puede dar lugar a un incremento en las inversiones debido a la confianza de los socios y la estabilidad que presenta el país.

Se considera que esta medida no afectaría la imagen del país a nivel internacional dado que la “tasa consular” es un término técnico poco conocido, donde si bien algunas Cámaras y académicos han manifestado discrepancias, no es más que un mal mensaje comercial que podría perjudicar al país en futuras negociaciones comerciales.⁶²

5) A modo de conclusiones

A lo largo del presente trabajo de investigación se buscó estudiar los diversos aspectos vinculado a los compromisos internacionales asumidos por el país a raíz de un suceso como fue el aumento de la “Tasa Consular” en el 2017. Acompañado por el análisis de su naturaleza a fin de entender que estamos frente a un impuesto encubierto y no ante una tasa.

Este aumento se estudió en el marco de la OMC, la cual plantea la multilateralización de las ventajas de sus Estados Miembros conteniendo excepciones; y en el ámbito regional del Mercosur.

En el examen de política comercial de la OMC llevado a cabo en junio del 2018, se realizó una mención al país en referencia al aumento, donde se invitó al mismo a revisar dicha medida.

Se puede determinar que, a nivel de la OMC, no existe violación de los compromisos asumidos por el país, de todas formas, Uruguay debería reducir la alícuota de forma progresiva hasta su eliminación.

⁶² Ver Anexo, Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi, pregunta N°9.

A pesar de ello, en el ámbito regional del Mercosur si existe una transgresión de los compromisos asumidos por Uruguay establecidos en el Tratado de Asunción, sin embargo, consideramos que no habrá consecuencias negativas para el país, debido a la cantidad de otros incumplimientos habidos por parte de los miembros del bloque; lo cual permite ejemplificar los mencionados aportes teóricos y demostrar que en los hechos, la política comercial de los Estados suele responder más al interés nacional que al interés regional, sobre todo cuando existen fines recaudatorios.

6) BIBLIOGRAFÍA

- 1- Basaldúa, R. X., (2007). *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. Buenos Aires: LexisNexis.
- 2- Basaldúa, R. X. (2011). *Tributos al comercio exterior*. Buenos Aires: AbeledoPerrot.
- 3- Blanco, A. (2005). *Tributos y precios públicos*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 4- Cotter, J. P. (2014). *Derecho Aduanero*, Tomos I, 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- 5- De la Peña, R. M. (1980), *Las preferencias del Comercio Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 6- Di Giovan, I. (1992). *Derecho internacional económico: y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- 7- Díaz, V. O. (2004). *Tratado de Tributación*, Tomo II. *Política y Economía Tributaria*, vol. 2. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea
- 8- Freeland López Lecube, A. (1996), *Manual de Derecho Comunitario: análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*. Buenos Aires: Ábaco.
- 9- Herrero, L. F. L. (2001). *El comercio internacional*. Madrid: Ediciones AKAL.
- 10- Jarach, D. (2004). *El hecho imponible*, 3ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- 11- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- 12- Magariños, G. (1991). *Uruguay en el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- 13- Mazz, A. (2001). *La integración económica y la tributación*. 1ª edición. Fundación de cultura universitaria.
- 14- Ruíz Garijo, M. (2002). *Problemas actuales de las tasas*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- 15- Shaw, J. L. (1993). *Tasas, precios e impuestos*, 1ª edición. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.
- 16- Uckmar, V. (2003). *Curso de Derecho Tributario Internacional*, Tomo II. Bogotá: Editorial Temis S.A..

ANEXO

Entrevista Dr. Pablo Labandera⁶³

- 1) ¿Qué entiende por tasa consular?
- 2) ¿Considera que el aumento de la tasa consular, en el 2017, traerá consecuencias internacionales para el Uruguay?
- 3) ¿Qué incidencia cree que tienen las normas internacionales en el ámbito doméstico del país?
- 4) ¿Cree que el Mercosur como bloque regional tomara alguna medida en contra del Uruguay?
- 5) La OMC como organización que promueve el libre comercio, este año 2018 en el examen de política comercial, ¿tomara alguna medida para con el país?
- 6) ¿Por qué cree que el país manifestó que lo recaudado por la tasa consular cubriría los gastos de la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC cuando en realidad expresa otro destino?
- 7) ¿Qué entiende por compromisos internacionales? Específicamente compromisos arancelarios.
- 8) En su opinión, ¿se han transgredido efectivamente los compromisos internacionales asumidos por el país?
- 9) Sabiendo que Uruguay a nivel internacional es visto como un país cumplidor del Derecho Internacional, ¿cree que pueda afectar su imagen?

⁶³ PhD en Derecho y Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco; Doctor en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad de la República; Master en Derecho y Técnica Tributaria, Universidad de Montevideo; autor de numerosos trabajos y conferencista en nuestro país y en el exterior.

Respuesta N°1

E: *“Me parece que de tasa lo único que tiene es el nombre, claramente desde el punto de vista conceptual es un impuesto encubierto, con nombre de tasa porque no cumple con los requisitos que el Código Tributario y toda la doctrina, y la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo deben exigirse como requisitos para que un tributo sea considerado una tasa. Acá no existe, si bien tiene una creación legal, que es lo único que cumpliría con lo de tasa, no hay como contrapartida un servicio, que es el rasgo diferencia dentro del elenco de tributos para ser considerado una tasa, es decir, que sea la contrapartida un servicio administrativo o jurídico prestado por el Estado; acá esa contrapartida no existe.*

Inicialmente, en sus orígenes, la tasa consultar era realmente una tasa porque implicaba un control y un visado por parte del cónsul del país de donde provenía la mercadería pero ese elemento hace rato que no existe, se sigue cobrando pero se eliminó la contrapartida del servicio.

El otro elemento que exige el cumplimiento de una tasa es que ese servicio vaya a financiar el organismo que presta dicho servicio, en este caso originalmente era el Ministerio de Relaciones Exteriores, tampoco se volcaba hacia la caja de la cancillería; aquí no va a financiar el servicio, sino que tampoco existe una razonable equivalencia entre el costo del servicio, servicio que no existe, y que de existir tendría un costo fijo la alícuota o el monto de la tasa, ¿por qué? Porque al ser la tasa un porcentaje del valor en aduana de la mercadería, claramente no existe esa razonable equivalencia porque si el servicio te cuesta 10, te cuesta 10; sin importar si la mercadería importada cueste \$1, \$10, o \$100.000.000. De ahí que este alejado el cumplimiento del requisito que se exige de la razonable equivalencia entre costo del servicio y el monto de la tasa.”

Respuesta N°2

E: *“No, primero somos muy chiquitos, no embromamos a nadie con esto, segundo a nivel del Mercosur son tantos los incumplimientos compartidos que hay, que esto es chiquito al lado de otros incumplimientos de Uruguay mismo, y de Argentina, Brasil y en menor medida Paraguay; lo cual no creo, existió si alguna discusión a nivel del Mercosur en el momento que se planteó pero la discusión se disipo, se enfrió y para que esto se discuta o para que se controvierta a nivel de la*

OMC y ponga en funcionamiento todo el sistema de solución de diferencias previsto en el organismo, tendría que ser planteado por un Estado al cual estuvieras perjudicando directamente como para poner en funcionamiento toda la maquinaria. Es tan poca la incidencia de Uruguay en el mundo, a nivel comercial, y tan baja relativamente la alícuota, que más de ser un pésimo mensaje comercial, no pasa de eso; no tiene ni la trascendencia ni la incidencia como para ser atacado desde el punto de vista jurídico, lo cual no quiere decir que sea correcto desde el punto de vista jurídico, claramente no lo es, porque viola los acuerdos a nivel del Mercosur, por lo menos. A nivel de la OMC es relativo si lo viola o no porque al tener el sistema de arancel consolidado que es el que se maneja a nivel de la OMC, en realidad, el incremento de la tasa consular no supera el arancel consolidado que tiene Uruguay para todo el universo de productos, entonces, tampoco estarías incumpliendo directamente, si en forma indirecta.

No ha tenido y no parece que vaya a tener un reclamo por parte de nadie, capaz que el día de mañana en una negociación te lo ponen arriba de la mesa, como moneda de cambio, pero no para cuestionarte.”

Respuesta N°3

E : “Ahí yo te separaría, por un lado, las normas de la OMC necesariamente tienen que internalizar los acuerdos, salvo los plurilaterales que eran no obligatorios, que eran comercio de bovinos, lácteos, compras gubernamentales y aviación civil; salvo esos cuatro necesariamente para formar parte de la OMC tenías que internalizar todos los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del GATT. Uruguay los internalizo y por tanto, cumple a nivel doméstico, hay un cumplimiento total. Todas las normas de carácter multilateral han cumplido íntegramente.

En el Mercosur, vos tienes una situación distinta, porque, primero no hay un derecho supranacional sino que es un derecho intergubernamental que obliga a internalizar las normas y a convertirlas en derecho domestico a través de un mecanismo bastante complicado que no siempre se ha cumplido. El Mercosur tiene dos mecanismos y Uruguay tiene un tercero bastante subyace para la incorporación de las normas Mercosur.

En el Mercosur está el Protocolo de Ouro Preto 38/40, después esta la norma que dispone que salvo que se establezca a texto expreso que hay que incorporar mediante un proceso... las normas se incorporan automáticamente; y después está el mecanismo de Uruguay, el Decreto 663 de 1985 que, como el Mercosur está bajo el paraguas jurídico de la ALADI, establece que los decretos que se aprueban como consecuencia de los Acuerdos de alcance Parcial dentro de la ALADI, cuando se aprueba una norma de derecho derivado, por ejemplo una decisión del Mercado Común o una directiva de la Comisión de Comercio, se incorporan simplemente con el dictado de la comunicación de la norma a cuenta del decreto posterior que se dicta sobre esa norma, le ha servido varias veces a Uruguay para, por la puerta de atrás, incorporar algunas disposiciones a nivel nacional.

La segunda limitación que tienes, y no siempre se respeta es que hay disposiciones a nivel del Mercosur que más allá del procedimiento que se utilice necesariamente por lo que implican restricción de derechos, algún tipo de sujeción, normas de carácter tributario, etc, requieren por un principio de legalidad la aprobación mediante una norma de rango legal y no siempre se ha cumplido con eso, el tema que te lo impugnan después; pero hay normas de derecho derivado Mercosur que se han terminado incorporando vía decreto cuando en realidad, por la naturaleza de esa norma o por el asunto que contemplaba, o sea por los aspectos materiales de la norma hubieran requerido de una normas de rango legal y no hubiera bastado con una norma de carácter reglamentario como se hizo.”

Respuesta N°4

Respondida en la pregunta N°1.

Respuesta N°5

E: “No, no, ni siquiera creo sé si va haber una mención, no creo que pase de lo mismo, cuales son las normas que te puede llegar a cuestionar la OMC con respecto a los aspectos arancelarios, en aquellos casos en los que de manera directa o indirecta exista un arancel por encima del consolidado, al no tener una incidencia directa por encima del consolidado, la OMC más que tirarte de la oreja, no va a pasar. No te lo puedo afirmar un 100% pero la experiencia con respecto al análisis de otras normas de carácter tributario, como nuestro régimen de admisión

temporaria de insumos que es incompatible en un proceso de integración y sin embargo, se tolera.”

Respuesta N°6

E: “En realidad fue tapar una macana con otra macana, si vos miras el mensaje del Poder Ejecutivo al Parlamento justificando el incremento de la tasa consular, dice claramente que eso va a ir a financiar la educación, ahí está explicitado en un sincericidio espantoso cual era la finalidad, con lo cual, a ver sacas todos los elementos de la tasa que hablamos hoy, va a financiar cualquier cosa menos lo que tiene que financiar y además, es una manera muy clara de decir, esto es como que vaya a rentas generales; cuando alguien se avivo, supongo yo, a ver esto es impresentable se agarraron de que se acababa de aprobar el Acuerdo de Facilitación del Comercio, acababa de tomar vigencia, enganchamos a la OMC de alguna manera, que aunque fuera a financiar eso, no justificaría el incremento de la tasa, crear una tasa nueva, asociado al servicio de facilitación que sería conceptualmente una contradicción enorme porque se supone que vas a facilitar el comercio, eliminar los costos de transacción o disminuirlos y resulta que terminas estableciendo una tasa.”

Respuesta N°7

E: “Es el resultado de las negociaciones en materia comercial que siempre tienen un componente arancelario, hoy en día, después de las distintas rondas del GATT/OMC, en realidad la incidencia de lo puramente arancelario, es muy baja, a nivel mundial el promedio de los aranceles de productos industriales está por debajo del 2%, si vos miras el arancel promedio de Uruguay debe estar en torno al 10 o 12% y es altísimo; entonces los compromisos arancelarios son compromisos de política comercial que en el marco de un acuerdo como el Mercosur, porque Uruguay no puede fijar libremente sus aranceles, se ha perdido la soberanía arancelaria, cediéndola en el bichito ese Mercosur.

Pero en general cuando se habla de compromisos arancelarios, se incluye también, todo lo que tiene que ver con las medidas no arancelarias, que son regulaciones administrativas, que tienen hoy, una incidencia tanto o más grande que los propios aranceles, porque desde el punto de vista conceptual los aranceles alto o bajo son previsibles, mientras que las restricciones no arancelarias, el gran problema que

tienen es que son imprevisibles; y por tanto desde el punto de vista del coste de una operación te genera un problema enorme, el no saber cuánto te va a costar tener un producto en la frontera hasta que consigas la licencia de importación, atenta contra cualquier operación. Fue lo que le paso a Argentina con el cuestionamiento que tuvo a nivel de la OMC con el tema de las licencias de importación, lo terminaron condenando, que modificara la normativa, y de hecho, así sucedió; y eso indirectamente nos perjudico porque los productos del propio Mercosur eran puestos bajo el mismo régimen de control de licencias de importación, sino además que se devaluó la reputación del bloque como consecuencia de esa actuación.”

Respuesta N°8

E: “A ver, siendo pie de letrista sí, claro que sí. La primera violación es de la normativa interna, se pretende designar una tasa, que no es una tasa, se pretende justificar la financiación de un servicio que no existe, indirectamente, por otro lado y de manera burda se vuelca hacia otra cosa; y a ver se eligió la tasa consular para financiar esto porque existía margen del punto de vista jurídico y porque además es una medida que no pega directamente, tiene una incidencia muy grande pero, a priori no pega directamente en el bolsillo de los ciudadanos. Incide en el importador y también en el exportador porque Uruguay muchos de los insumos que utiliza para producir, los importa, entonces cuando a vos se te incrementa el costo, vía incremento de una tasa, y con ese insumo vos fabricas un producto que terminas exportando, se te termina restando competitividad de manera indirecta al producto que va a competir el día de mañana”

Respuesta N°9

E: “La verdad que no, creo que no hay que darle la trascendencia, por supuesto que más vale portarse bien que mal, pero el portarse mal va desde la A hasta la Z, puedes ser el peor de la clase; creo que ni por la dimensión de lo que estamos hablando ni por la incidencia que tiene Uruguay en el comercio internacional y ayudado por los vecinos bien bandidos que tenemos, que de alguna manera funcionan por comparación y con las macanas que ha habido a nivel del Mercosur. El Mercosur es como un pacto de reciproca complacencia, donde yo tolero tus incumplimientos a cuenta del incumplimiento que ya estoy preparando, y en algún momento voy hacer; así funciona el Mercosur del día uno. Por supuesto los grandes, siempre los incumplimientos son más grandes y tienen una incidencia más

grande pero los chiquitos también hemos incumplido; por ejemplo el régimen de derechos específicos que utiliza Uruguay para grabar determinados productos que vienen de las zonas promovidas de Argentina está fuera de toda la ortodoxia jurídica de la OMC, y sin embargo Uruguay lo viene aplicando hace años.

Lo de la tasa consular es un decisión unilateral de uno de los países que decide incrementar un arancel interno, y tanto es así que por ejemplo Uruguay tiene acordado con México que la tasa consular se iba a eliminar, hoy la mercadería que viene de México con certificado de origen no paga tasa consular, si Uruguay no cumple, México denuncia el acuerdo y suerte en pila. Uruguay apenas elimino la tasa para México, vino Argentina a plantear el tema a la Comisión de Comercio y Uruguay le saco la lista con los incumplimientos de Argentina y se acabó la discusión, hoy en día, a México se le sigue sin cobrar la tasa.

Pero la verdad que no creo, comercialmente no molestamos a nadie, entonces que los productos de la Unión Europea tengan que pagar 2 o 3 puntos más del arancel, son gotas.”

Entrevista Dr. Ignacio Bartesaghi⁶⁴

- 1) ¿Qué entiende por tasa consular?
- 2) ¿Considera que el aumento de la tasa consular, en el 2017, traerá consecuencias internacionales para el Uruguay?
- 3) ¿Qué incidencia cree que tienen las normas internacionales en el ámbito doméstico del país?
- 4) ¿Cree que el Mercosur como bloque regional tomara alguna medida en contra del Uruguay?
- 5) En Junio de este año 2018, se realizó el examen de política comercial por parte de la OMC, ¿considera oportuna la mención que realizó la organización al país de revisar dicha medida?
- 6) ¿Por qué cree que el país manifestó que lo recaudado por la tasa consular cubriría los gastos de la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC cuando en realidad expresa otro destino?
- 7) ¿Qué entiende por compromisos internacionales? Específicamente compromisos arancelarios.
- 8) En su opinión, ¿se han transgredido efectivamente los compromisos internacionales asumidos por el país?
- 9) Sabiendo que Uruguay a nivel internacional es visto como un país cumplidor del Derecho Internacional, ¿cree que pueda afectar su imagen?

⁶⁴ Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Plata; Magister en Negocios Internacionales e Integración, Universidad de Montevideo; Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales en la Universidad Católica; Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República.

Respuesta N°1

E: *“Es una tasa adicional al arancel ad valorem de los productos, de estas tasas hay muchas en el mundo entero; tasas estadísticas, en su época estaba la tasa BROU, comisiones de otro tipo, esto es habitual, ocurre. No es habitual que sean de la incidencia que se da en Uruguay, y mucho menos habitual es que se cobren en el marco de acuerdos comerciales; este tipo de tasas suelen ser reclamadas a nivel internacional porque lo que busca la OMC es transparencia, entonces la transparencia es, tienes que tener un nivel de protección, si se puede definir un arancel como nivel de protección, como lo más transparente posible, o sea que tengas uno, que sepas que vos pagas un 10% del ad valorem y listo.”*

Respuesta N°2

E: *“Yo creo que sí, trae consecuencias internacionales porque la OMC en su examen de política comercial reclama que es poco transparente, pero fundamentalmente al Mercosur, esta tasa viola claramente el Tratado de Asunción, claramente; o sea si se activa el sistema de solución de controversias, Uruguay perdería. ¿Por qué no se activa?”*

Porque Argentina tiene la tasa estadística y porque Brasil tiene esto, porque en un mar de irregularidades e incumplimientos normativos, el reclamar en un sistema de controversias que, además, es limitado, en cuanto a que solo pueden reclamar los Estados y no los particulares, y eso desincentiva su uso. Además, podría tener consecuencias en las negociaciones internacionales porque claramente en los acuerdos comerciales no admitirían la aplicación de esta tasa.”

Respuesta N°3

E: *“En Uruguay es muy importante pero de momento en que aquí se está priorizando una necesidad fiscal frente al cumplimiento de un tratado internacional que es el Tratado de Asunción y frente a una recomendación de la OMC, bueno diría que la necesidad de recaudar lleva a incumplimientos internacionales que es muy malo para un país pequeño que tiene que velar siempre porque se cumplan los tratados, porque si no como te vas a defender.”*

Respuesta N°4

Respondida en la pregunta N°2.

Respuesta N°5

E: *“Es oportuna la mención por supuesto, la OMC no tiene instrumentos muy claros como para poder hacer algo más de lo que hizo, es una recomendación pero no es algo que viole las normas de la OMC, siempre y cuando no discrimines o que esa discriminación sea en el marco del Artículo XXIV, o de las cláusulas, etc.*

No hay un incumplimiento de la OMC, la OMC como órgano rector del comercio internacional te dice te recomiendo esto y aquello; un país como Uruguay, abierto, respetuoso de sus leyes, ir en contra de esto no está bien.

Y no creo que Uruguay revise esta medida, yo creo que el gobierno que viene tampoco la va a revisar, en un escenario de déficit fiscal, donde se habla tanto de que el próximo gobierno va a tener que hacer un ajuste fiscal, bueno lo que recauda la tasa consular, no va a ser fácil de dismantelar y si se irá dismantelando progresivamente en las negociaciones internacionales si tienen éxito, pero todavía no ha habido ninguna.”

Respuesta N°6

E: *“Esto es un argumento que no tiene ni pie ni cabeza, el Acuerdo de Facilitación del Comercio es un gasto que, no es un gasto sino una inversión que los países tienen que hacer para incorporar algo que además genera, está demostrado por diferentes estudios, que genera impactos positivísimos, incluso a veces mucho más que bajar los aranceles; por lo tanto no creo que esto sea un argumento lógico, o sea la tasa consular debería ser eliminada como lo fue en su momento, después se reimplantó pero con la idea de eliminarla y ahora no solo no se elimina sino que se incrementa y se incrementa discriminando, y atenta contra el Mercosur porque obviamente les estas cobrando esta tasa al Mercosur; y a México no se lo cobras salvo para los autos, porque los autos van por otro Acuerdo, no van por el ACE 60, discriminas con México con respecto de tus socios naturales que son Brasil y Argentina. Es algo que no tiene ningún sentido, ninguna justificación y que realmente es muy malo que esto haya ocurrido.”*

Respuesta N°7

E: *“Bueno eso es el Tratado de Asunción, el cual te indica que vos tienes que tener una zona de libre comercio, una unión aduanera a partir de tal fecha y eso hace que derribes todas tus medidas, arancelarias y no arancelarias o cualquier*

restricción equivalente. Por supuesto que la aplicación de detracciones por parte de Argentina ahora o derechos a las exportaciones como sería técnicamente el nombre también es una violación del Tratado de Asunción, de hecho, todos están violando, y esos específicamente son compromisos arancelarios, de eliminar barreras arancelarias, no arancelarias, salvo que sea una tasa que se explique por un servicio que prestas a cambio, eso sí lo permite la OMC, pero acá es un Tasa que no presta ningún servicio, que tiene como exclusivo fin recaudar y eso no está bien.”

Respuesta N°8

E: “En este caso sí pero no solo en este caso, el Uruguay ha trasgredido varias veces lo que pasa que siempre estamos diciendo pero Argentina tiene tal cosa y Brasil tal otra, pero Uruguay debería respetar las normas y no las ha respetado en este tema y mucho menos con la incorporación de Venezuela al Mercosur que eso te diría que es la violación más grosera que se ha hecho de las normas en los últimos 20 años en el país, una cosa brutal desde todo punto de vista; y esto es una mancha más al tigre, diría que negativa.

Que esto va a generar un impacto, que Uruguay ahora perdió el prestigio, no no, no hay que sobre exagerar tampoco, pero digo son una acumulación de medidas que después te quitan fuerza para pedirle al otro que haga las cosas bien, lo que Uruguay pierde es autoridad moral en un bloque ya de por sí muy golpeado por el incumplimiento de las normas, si es un país chico debería cumplirlas y la recaudación debería venir por otro lado.”

Respuesta N°9

E: “No hay un efecto de la imagen, a ver el efecto de la imagen se está afectando mucho con el caso de Venezuela, al no condenar la dictadura de Maduro, su golpe democrático, la violación de derechos humanos, eso sí afecta la imagen del Uruguay. La tasa consular, bueno, es algo muy técnico, la gente no sabe lo que es, se han quejado algunas cámaras, algunos académicos, el propio canciller de la República no estaba de acuerdo pero el Ministro de Economía le pidió que era un esfuerzo que había que hacer para recaudar, pero digo la señal es mala en cuanto a la señal que se da, afectar la imagen, tampoco creo que haya que dramatizar.”