

## ¿Pero desde cuándo existen las aduanas?

---

Nora Bazzi Figueroa de Pérez Alen

La función aduanera es anterior a la aparición del Estado tal como hoy lo conocemos, aunque su nombre fuese diferente, su establecimiento no fuese permanente, y lo realizasen simplemente quienes contaban con poder suficiente para ello, desde emperadores, reyes y señores feudales, hasta bandas de salteadores que controlaban sectores de las primitivas rutas.

Para algunos, las aduanas o, por lo menos, los tributos aduaneros aparecen en el Antiguo Testamento. Gladstone, en *Omeric Studios* (Oxford 1958), y antes aún, A. M. Andreades en *Historia de las Finanzas Griegas* (Harvard University, 1933), coincidieron en tomar como verdaderos tributos aduaneros (en especie y destinados al peculio personal del rey) a los presentes llevados por los hijos de Jacob cuando fueron enviados a comprar trigo en Egipto.

Pero fue en Grecia donde las aduanas y los tributos, a la entrada y salida de la mercadería, comienzan a tomar las formas con que hoy los conocemos. En el año 470 A.C. Atenas aplicaba iguales impuestos a la importación como a la exportación, sobre la base del valor de la mercadería, y su monto era habitualmente del 2%, aunque en la guerra del Peloponeso los gastos militares llevaron a que aquella alícuota fuera elevada hasta el 5% y el 20%.

Sin embargo, también conocían los tributos específicos, estimados sobre la base de alguna característica física de la mercadería, como su peso o medida. Habiendo monopolizado el comercio con el Ponto (sudeste de Asia), Atenas estableció relaciones regulares con Egipto y Chipre y acordó tratados de comercio con ciudades italianas. El comercio se realizaba casi totalmente por mar y los tributos se exigían en los puertos.

Desde la época ateniense entonces, fuera ya de su originaria forma en especie con característica de donativo al Príncipe, los tributos de aduana pasan a tener forma de pago en dinero pero mantienen la finalidad puramente recaudatoria sin objetivo proteccionista.

Aristóteles describe que los ingresos ordinarios de los Estados griegos provenían del patrimonio privado del Estado, de los impuestos al consumo, de los impuestos aduaneros, y de las contribuciones especiales de los ciudadanos ricos, llamadas *liturgias*.

Y es también Aristóteles quien introduce la idea de que la política financiera de los Estados debe basarse en el conocimiento de la diferencia de valor entre las importaciones y exportaciones, con lo que comienza a aparecer, además del objetivo puramente fiscal, el análisis de las consecuencias económicas del comercio exterior y los tributos que sobre él se aplicaban.

Es interesante advertir que las aduanas eran arrendadas generalmente a particulares, costumbre que siguió aplicándose en muchos países hasta el siglo XIX.

Paralelamente se desarrollaron instituciones aduaneras en Roma, apareciendo referencias al *portorium* desde el año 500 A.C., aunque esa denominación reunía diversos tributos conocidos luego como:

- *derechos*: tributos pagados en la frontera de un Estado, a la entrada o salida de las mercancías;
- *arbitrios* (en España): tributos que se pagaban por las mercaderías que se ingresaban o sacaban por las puertas de las ciudades; y
- *peaje*: cantidad a pagar por transitar por ciertos caminos y puentes.

En el Imperio Romano, las Aduanas fueron originariamente arrendadas a sociedades a cambio del pago de una suma fija primero y un porcentaje sobre la recaudación luego. Alrededor del año 40 A.C., Tiberio las hace depender de la administración imperial. En la España no invadida por los árabes parece haberse mantenido la organización romana, constituyendo toda ella un único territorio aduanero.

En fronteras y puertos de la España musulmana se cobra, el *almojarifazgo*, derecho *ad valorem*, de entre el 3% y el 15%, tanto por introducir como por sacar mercaderías. El nombre de *almojarifazgo* es adoptado luego de la reconquista por la legislación española. Durante la reconquista los gastos de la guerra obligaron a aumentar las tasas del *almojarifazgo*, creándose también las *alcabalas*, un impuesto sobre la transferencia de las mercaderías. Los reyes otorgaron la recaudación y custodia de las rentas reales a *almojarifes*, personas físicas o jurídicas con capacidad financiera para hacer anticipos sobre el producido.

Desde las crónicas de Alfonso XI, en la Alta Edad Media, los vocablos *aduanas* y *almojarifazgo* se utilizan indistintamente, así como en menor medida el *portazgo*. Los Reyes Católicos publican entre 1479 y 1503 las leyes de Aduanas de Cartagena, Granada y Murcia, denominando a los tributos *almojarifazgo* y *diezmo de aduanas*; y en 1492

promulgan el llamado *arancel*, distinguiendo el *almojarifazgo mayor*, para las mercaderías que pasaban de una jurisdicción a otra dentro del país.

En 1518, Carlos I, en una nueva tarifa y bajo la denominación de *Almojarifazgo de Indias* fija los porcentajes aplicables a las mercancías introducidas o extraídas de las posesiones españolas de ultramar sobre las cuales se ejercía el monopolio absoluto, lo que dio lugar, claro está, a un activísimo contrabando. Las aduanas eran arrendadas, pero en 1750, al llegar al trono la Casa de Borbón, las rentas generales pasan a ser administradas directamente por la corona.

Hacia el 1800, los derechos de aduana eran, del 15% *ad valorem*, porcentaje que pasa a ser aplicado después de la Revolución de Mayo con libertad de comercio pero desde 1815 (y pese a las quejas de los representantes diplomáticos, principalmente norteamericanos y franceses), con fuerte preferencia hacia Gran Bretaña.

En 1821 se dicta la primera ley de aduana de la Provincia de Buenos Aires a la que siguieron las de 1835, bajo el gobierno de Juan Manuel de Rosas con rasgos de proteccionismo, y la de 1853, después de la caída de Rosas, más abierta al mercado externo. De las tres leyes surge el hecho de que la Provincia de Buenos Aires constituía un territorio aduanero diferente respecto de las demás provincias.

## LA ADUANA ARGENTINA

### SU ORIGEN

La aduana argentina es la institución más antigua del país. Se remonta a los tiempos de la Conquista. Existen antecedentes históricos que señalan que los primeros derechos aduaneros en tierras del Plata fueron establecidos en la «Capitulación» celebrada entre Carlos V y Don Pedro de Mendoza para la conquista del Río de la Plata. Por Real Cédula del 19 de julio de 1534 se establecía la exención del pago de derechos de todos aquellos bienes que llevan consigo los colonos y pobladores, siempre que lo introducido fuera para uso personal y provisión de sus viviendas, anulándose el privilegio en caso del cambio de destino de la mercadería a introducir.

El 3 de febrero de 1536 arriban a estas costas las naves de la Armada de Don Pedro de Mendoza. Así, según la tesis que sustenta dicha admisión, en ese mismo día, el adelantado habría fundado la población que denominó "Puerto de Nuestra Señora María del Buen Ayre", a la entrada del puerto y brazo norte del Riachuelo. Mendoza había llegado investido con el título de "Adelantado, Gobernador, Capitán General de las Provincias del Río de la Plata y Alguacil Mayor". Representa, por lo tanto, la primera

autoridad que ejerció funciones aduaneras y policiales en el puerto y en la ciudad de Buenos Aires.

Según la mayoría de los historiadores, si bien la actividad aduanera, como entidad recaudadora y proveedora de recursos económicos, existió en forma elemental desde la primera fundación, la puesta en funcionamiento de la aduana en el Río de la Plata se corporizó durante la segunda y definitiva fundación de Buenos Aires, llevada a cabo el 11 de junio de 1580 por Don Juan de Garay, con el nombre de "Ciudad de la Santísima Trinidad y Puerto de Santa María de los Buenos Ayres".

Fundada ya la nueva ciudad, Juan de Garay, en nombre de su Majestad Real, y en virtud de los poderes y comisiones que de su persona real tenía, era el encargado de nombrar y proveer de los correspondientes títulos a los distintos funcionarios que debían secundarlo en las diversas tareas de gobierno. Así pues, instalada ya la aduana con el nombre de "Aduana y Registro", Garay pone en funciones a Don Diego de Olabarrieta, alcalde y uno de los primeros pobladores de Buenos Aires, en su nuevo cargo de Receptor de Rentas Aduaneras de la ciudad de Buenos Aires.

El desembarco de mercaderías arribadas en la carabela "Nuestra Señora del Rosario" el 1º de junio de 1586, al mando del Capitán Alonso de Vera y Aragón, y con carga procedente de las costas del Brasil, constituyó el primer registro oficial que se conserve de una operación de importación. Esa fecha fue instaurada como "Día de la Aduana" mediante Resolución Nº 792/62. En cuanto a antecedentes que dan cuenta de la primera exportación, la misma data del 2 de septiembre de 1587, cuando zarpó con destino a los puertos del Brasil la carabela "San Antonio", conducida por el Capitán Antonio Pereyra, transportando frazadas, sombreros, sobrecamas y otros artículos artesanales oriundos de la región.

#### LA ADUANA DE BUENOS AIRES EN EL VIRREINATO

En un principio, el inmenso territorio americano controlado por los españoles se dividió en dos jurisdicciones llamadas virreinato: el de Nueva España, creado en 1534, y el de Perú, fundado en 1544; y dos capitanías generales, la de Yucatán (1542) y la de Nueva Granada (1564). Pero los territorios a administrar seguían siendo muy extensos y difíciles de controlar, y la corona española decidió subdividirlos y crear nuevos virreinos y capitanías. Así, la Capitanía de Nueva Granada se transformó en Virreinato; se creó el Virreinato del Río de la Plata y las Capitanías de Chile, Cuba, Venezuela y Guatemala.

Durante muchos años el desarrollo de las actividades aduaneras estuvo ligado al lento crecimiento poblacional de la región del Plata que registraba una escasa actividad

comercial y reducida recaudación. El monopolio comercial impuesto por la metrópoli durante el siglo XVI, afectó seriamente al Río de la Plata porque priorizaron las rutas de las colonias proveedoras de metales preciosos. Para modificar esta situación, combatir el contrabando y controlar más poderosamente al Atlántico Sur, aprovechando también que Inglaterra estaba ocupada en la guerra de independencia de sus colonias, el Rey Carlos III de España, por Real Cédula del 1º de Agosto de 1776, decidió crear el Virreinato del Río de la Plata con capital en Buenos Aires; virreinato que quedaría integrado por las gobernaciones de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Cuyo, Potosí, Charcas, Cochabamba y La Paz.

Los Virreyes eran los representantes directos del Rey en América y eran los funcionarios más poderosos de estas tierras. El primer Virrey en el Río de la Plata fue Pedro de Cevallos, un experimentado jefe militar español, que había sido gobernador de Buenos Aires. Pedro de Cevallos, el 6 de octubre de 1777, daba el primer paso al gran cambio, y autorizaba a que Buenos Aires comercializara libremente sus productos con los Virreinos del Perú, Nueva España, Nueva Granada y Guatemala. La medida fue confirmada y ampliada por la Real Cédula del 2 de febrero de 1778, por la cual Buenos Aires se incorporó al libre comercio con España y comenzó así su reactivación comercial.

Abierto entonces el puerto de Buenos Aires al comercio directo y libre con numerosos puertos de la Península, se hacía imperiosa la necesidad de organizar una institución administrativa que cuidara la percepción de las rentas: la aduana. Así entonces, el rey Carlos III daba nacimiento a la Aduana de Buenos Aires, creada por Real Cédula del 25 de junio de 1778. Por la misma Real Cédula designaba como primer Administrador de Aduana y Ramo de Alcabala, a don Francisco Ximénez de Mesa, por considerar que "la administración de la nueva institución debía ponerse al cuidado de personas de inteligencia e integridad".

Desde ese momento, la Aduana de Buenos Aires tuvo funciones consultivas de importancia. No era una simple oficina de recaudación. Era una institución de Hacienda con voz y opinión decisivas en el ánimo de los intendentes generales y del virrey. No se resolvía un solo asunto de orden comercial o financiero sin que se oyera previamente el informe del Administrador de Aduana dado que la recaudación de los derechos aduaneros servía para cubrir gran parte de las necesidades de la administración.

Como complemento de la incesante lucha para contener el contrabando y para contar con un control más severo del comercio portuario, a mediados del siglo XVIII, se creó un cuerpo militar denominado "Blandengues de la Frontera". A partir de 1810 dicho cuerpo pasó a llamarse "Regimiento de Caballería de la Patria". En 1817 volvió a su denominación original hasta que en 1824, por otras necesidades militares, encontró su fin. Podría afirmarse que la Policía Aduanera dependiente de la Dirección de Aduana,

creada años más tarde para mantener la vigilancia de las costas, mares y fronteras terrestres tuvo su origen en este antiguo cuerpo de caballería. Si bien ya existía, el objeto y organización del funcionamiento de la Policía Aduanera fue reglamentado el 10 de marzo de 1896 por decreto del Presidente José Evaristo Uriburu.

## LA REVOLUCIÓN

La Revolución de Mayo se constituyó en el punto de partida de un nuevo espíritu en los hombres y en las instituciones. En este nuevo orden se debieron reorganizar las instituciones administrativas y transformar a la Aduana en concordancia con el espíritu revolucionario de la época que estaba imbuido del liberalismo filosófico y político vigente a comienzos del siglo XIX.

La sanción de un Reglamento Provisorio, que establecía la libertad comercial, en mayo de 1810 marcó el fin del vínculo colonial con España. Junto con esa libertad comercial el Reglamento reconocía también a las rentas de Aduana como la principal fuente de sostenimiento económico para el nuevo gobierno, y a la Aduana como institución fundamental para la administración de estas. Fuente única de ingresos, entonces, la Aduana del puerto de Buenos Aires, debió financiar el aparato estatal heredado de la Colonia y costear la expansión de la provincia más próspera. La mayoría de los funcionarios que el primer gobierno patrio heredó de la administración virreinal permaneció en sus puestos, jurando "reconocimiento y obediencia" a la Junta. Entre estos, lo hizo Don José de Proyet, funcionario de la Real Hacienda que de esa manera se constituía en el postrer administrador de la Aduana Colonial y en el primero de la patria.

Los primeros gobiernos patrios se fijaron como objetivos mejorar los servicios aduaneros, combatir el aumento de la recaudación, tanto nacional como provincial, dado que existían Aduanas Interiores. Desde 1826 fracasaron diversos intentos para unificar las Aduanas. Recién en 1852, después de la caída de Rosas, en el Acuerdo de San Nicolás, se determina que los impuestos de Aduana en las importaciones y exportaciones tendrán carácter nacional y que las mercaderías de origen extranjero "una vez nacionalizadas" podrán transitar libremente de una provincia a otra.

Es menester destacar la figura de un argentino, Don Cristóbal Aguirre, que fue el primer funcionario que recorrió todos los grados del escalafón aduanero, desde 1844 a 1872 hasta llegar a ser el director, fue el autor de las Ordenanzas de Aduana aprobada por ley de la Nación N°810, del 5 de octubre de 1876, y que estuvieron vigentes hasta el actual Código Aduanero en 1981. Se lo consideró el creador de la Aduana moderna, posteriormente fue ministro de Hacienda en las presidencias de Mitre y Sarmiento, falleció en la Ciudad de Buenos Aires a los 72 años, el 21 de junio de 1892.

## LAS DISTINTAS SEDES

Por definición semántica, la aduana es un organismo estatal, cuyo objetivo fundamental es proveer de fondos a las arcas fiscales. Paradójicamente, dada la importancia de su cometido, durante siglos careció de infraestructura propia acorde con la importancia de su relevante función.

Consumada la segunda fundación de Buenos Aires, en 1580, en la distribución que hiciera Garay de los solares, la receptoría de aduana ocupó la manzana ubicada entre las actuales calles Hipólito Yrigoyen, Perú, Alsina y Chacabuco. En 1602, el Cabildo ampliaba el trazado de la ciudad y destinaba para la aduana una cuadra de terreno al norte de la población. Así, en el predio ubicado en la cuadra de la actual calle 25 de Mayo hacia su intersección con Lavalle se construyó una pequeña casa que finalmente la aduana ocupó por poco tiempo. En 1603 se le asignó una nueva ubicación en lo que hoy son las calles Rivadavia y 25 de Mayo. En 1607 el gobernador Hernando Arias de Saavedra la trasladó a orillas del Riachuelo sobre un terreno inseguro, por lo que al poco tiempo hubo que llevarla a un nuevo predio, esta vez en la intersección de las calles Brasil y Defensa. Algunos años después, en 1617, Hernandarias la trasladó al mismísimo fuerte en su intento de controlar más de cerca las actividades mercantiles y erradicar el contrabando. No mucho más tarde, esta vez a causa de necesidades militares, la dependencia fue desplazada, ocupando una barraca en la margen izquierda del Riachuelo.

En 1667, el gobernador José Martínez de Salazar levantó otra Guardia de Aduana entre las actuales calles Carlos Calvo y Humberto 1º. Una vez creada la Real Aduana durante el Virreinato del Río de la Plata, el objetivo siguiente fue el de disponer de un edificio acorde con las misiones de la nueva institución. Así entonces, luego de funcionar transitoriamente en el fuerte, el 1º de mayo de 1779 la Aduana abrió sus puertas en el centro de la ciudad de Buenos Aires, estableciéndose en la Ranchería un asiento de los jesuitas sobre la calle Perú, al costado del Cabildo de la ciudad. Sin embargo, las comodidades de esta casa no eran suficientes frente al importante movimiento de personas y bultos, por lo que pronto fue trasladada a otro inmueble situado en las calles Perú y Alsina, detrás de la Manzana de las Luces.

Poco tiempo después, Ximénez de Mesa solicitó trasladar la Aduana a la casa llamada "Del Real Asiento de los Ingleses" construida en 1872, la cual estaba ubicada en el actual cruce de Av. Belgrano y Balcarce, esta construcción no fue diseñada para un destino de tipo aduanero sino privado, siendo su propietario Don Vicente de Azcuénaga, y era utilizada por los comerciantes negreros de esa nacionalidad, y situada a espaldas del convento de Santo Domingo sobre la calle del mismo nombre, hoy Avenida Belgrano. Así pues, el 28 de octubre de 1783 se celebró el contrato de loca-

ción y la Aduana se mudaba a la Casa del Asiento, la que con los años pasaría a llamarse Aduana Vieja o Aduana de Santo Domingo.

El acceso principal de la casa estaba sobre bajada de Santo Domingo a la que daba una importante puerta de doble hoja de madera con cuarterones y arco escarzado, sobre ella existía otra más pequeña que permitía el ingreso de personas. Dicha puerta estaba flanqueada por columnas y coronada por un frontón en curva que terminaba en tres cúspides. Otra de las entradas, en este caso de vital importancia para la operatoria aduanera daba a la hoy calle Balcarce, y estaba a pocos metros de un desembarcadero propio, dado que el río llegaba prácticamente a la actual Av. Paseo Colón.

Allí permaneció hasta 1858, año en que se construyó la Aduana Nueva o Taylor, edificio construido por el ingeniero Eduardo Taylor. Este edificio dejó de lado los inconvenientes padecidos por la dispersión y la falta de seguridad de los almacenes fiscales.

Los restos de este edificio se encuentran actualmente ubicados entre el contrafrente de la Casa Rosada y la Plaza Colón, y fue el primer edificio de uso exclusivo para albergar la aduana de Buenos Aires. El mismo contaba con un muelle, vías férreas longitudinales, y su aspecto exterior, visto a la distancia, semejaba al Coliseo romano. En 1894 fue demolido debido a su avanzado deterioro. Varios destinos tuvo este organismo hasta que en el año 1906 se dictó la ley 5065, por la cual se autorizó la inversión de \$800.000 moneda nacional, para la construcción de un edificio para la aduana de la Capital Federal.

Las obras de infraestructura del Puerto Madero culminarían en el año 1910, con la construcción del Palacio de la Aduana, que aún perdura. Esta obra fue realizada por los arquitectos Eduardo Lanús y Pablo Hary, construido en un estilo francés con detalles rococó y culminando con dos altas torres de pizarra. La inauguración del mismo se realizó con la presencia del Presidente Figueroa Alcorta y con motivo del Centenario de la Revolución de Mayo (1810-1910), siendo el ministro de Hacienda el doctor Manuel De Yriondo.