

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1049/Rev. 1
15 de diciembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**PROYECTO PARA EL DESARROLLO DE UNA
RED DE COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS
LATINOAMERICANOS (RECOPLA)**

**Análisis preliminar de los aspectos aduaneros y
operativos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay**

Este trabajo fue preparado sobre la base del estudio efectuado por César T. Calvache, Consultor de la División de Transporte y Comunicaciones, en octubre de 1990. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-9-1462

INDICE

	<i>Página</i>
A. INTRODUCCION	1
1. Un instrumento para la integración regional	1
2. Beneficios sustanciales de RECOPLA	1
3. Alcance del estudio	2
B. EXAMEN DE LAS LEGISLACIONES Y REGLAMENTACIONES NACIONALES EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY QUE REGULAN LA CREACION DE LOS DEPOSITOS ADUANEROS	3
1. Conceptualización del régimen a nivel internacional y regional y armonización de sus normas	3
2. Elementos de juicio para la elección del régimen de depósito aduanero y no otro	6
3. Examen y comentarios de las disposiciones nacionales de los países citados que regulan el depósito aduanero	7
C. ANALISIS DE LOS MECANISMOS QUE RIGEN EL ESTABLECIMIENTO DE CONSORCIOS BILATERALES DE COMERCIALIZACION	14
D. RESUMEN Y CONCLUSIONES	17
1. Bases necesarias para operar	17
2. Recomendaciones para la organización del marco operativo	18

A. INTRODUCCION

El presente estudio se efectuó como parte del proyecto para el desarrollo de una red de comercialización de productos latinoamericanos (RECOPLA) que contempla el desarrollo de un mecanismo de intercambio, promoción y distribución de productos de la región entre los países de la misma.

1. Un instrumento para la integración regional

RECOPLA es, como su nombre lo indica, una red comercial para productos latinoamericanos y, como tal, se estructura en base a tres premisas básicas:

- i) Los productos latinoamericanos han logrado competir en los mercados internacionales; deberíán también poder hacerlo en la región.
Falta que se conozcan estos productos en la región.
- ii) La apertura de las economías de la región que se traduce en un creciente volumen de comercio con los mercados de ultramar, ofrece la oportunidad de extender este crecimiento al intercambio entre los países latinoamericanos. Existe capacidad empresarial para emprender esta extensión.
Falta proporcionar el marco legal para fomentar iniciativas empresariales en este sentido.
- iii) Existe disposición de los Gobiernos de América Latina para crear y operar una red es decir un conjunto articulado de mecanismos que permitan incrementar los flujos de intercambio comercial entre países de la región.
Falta desarrollar un marco institucional y legal apropiado para operar.

La integración regional ha cobrado nueva vida en América Latina como una respuesta a los desafíos de la competitividad internacional. RECOPLA debería ser un instrumento de esta especialmente favorable coyuntura de nuevas iniciativas de integración, como, entre otras, la revitalización del Grupo Andino y la creación del MERCOSUR, los acuerdos bilaterales de libre comercio y cooperación económica recientemente suscritos por Chile con respectivamente Venezuela, México y Argentina, o la creación del llamado "grupo de los tres" que une Colombia, México y Venezuela.

2. Beneficios sustanciales de RECOPLA

La disponibilidad del producto en el lugar y momento oportunos y, la posibilidad de exhibir y promocionar el producto en los centros de consumo final a modo de feria permanente, son ventajas inherentes a RECOPLA que permiten superar obstáculos estructurales del comercio intrarregional y ofrecen beneficios operacionales y organizacionales.

Las dificultades y deficiencias del transporte intrarregional, tanto terrestre como marítimo y aéreo, no sólo obstaculizan el intercambio comercial entre países latinoamericanos sino que son elementos disuasivos que lo inhiben. Con la aplicación de RECOPLA, el almacenamiento y la consecuente disponibilidad de los productos a proximidad del mercado de consumo evita las demoras e incumplimientos en las entregas. Los costos de inventario que implica el almacenamiento en destino deberían ser ampliamente compensados por la oportunidad de enviar contenedores y camiones completos, así como la realización efectiva de nuevos negocios.

La falta de conocimiento de la evolución de la oferta exportable disponible en los países de la región también es factor de estancamiento en el comercio intrarregional. Con la aplicación de RECOPLA, la disponibilidad física *in situ* del producto facilita las actividades de promoción en el mercado de consumo, como la exhibición de los productos y la publicidad local, y permite la organización de la distribución, venta y atención a clientes, elementos claves en la gestión de la comercialización.

3. Alcance del estudio

El objeto del presente estudio es examinar los aspectos reglamentarios e institucionales para la operación de RECOPLA.

Se considera que son dos las condiciones necesarias para que exista RECOPLA:

- i) la libre circulación y oferta de productos latinoamericanos y para ello, la posibilidad de exportar en consignación, importar temporalmente y crear centros de acopio y distribución habilitados como depósitos aduaneros, ubicados en las inmediaciones de los grandes centros de consumo de cada país de la región, en donde las mercancías deben ser almacenadas, exhibidas, acondicionadas y vendidas;
- ii) la creación y desarrollo de empresas de servicio para la administración de dichos depósitos, la comercialización de los productos, incluida su promoción y venta.

En este sentido, se analizan en este trabajo, las legislaciones vigentes en materia de almacenamiento de mercancías, en cuatro países con fronteras comunes como son Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Asimismo se analizan brevemente las reglamentaciones aplicables a los servicios que debería ofrecer una entidad administradora de un almacén de depósito que opere en el marco de un sistema RECOPLA como agente de distribución y comercialización de productos exportados en consignación.

El trabajo se divide de esta forma, en dos grandes partes, completadas por unas conclusiones y recomendaciones:

- i) el examen de la legislación y reglamentación que regulan, en los países citados, la creación de los depósitos aduaneros;
- ii) el análisis de las normas que rigen el establecimiento de consorcios bilaterales de comercialización.

B. EXAMEN DE LAS LEGISLACIONES Y REGLAMENTACIONES NACIONALES DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY QUE REGULAN LA CREACION DE LOS DEPOSITOS ADUANEROS

1. Conceptualización del régimen a nivel internacional y regional y armonización de sus normas

El presente capítulo se centra en la noción de régimen de depósito aduanero y las definiciones existentes a nivel internacional y regional así como los esfuerzos llevados a cabo para su armonización. También se analizan las razones que permiten elegir dicho régimen aduanero y no otro, entre todos los que existen en las distintas reglamentaciones de los países de la región.

Comúnmente, el depósito de aduana o depósito aduanero se identifica como el régimen que regula el tratamiento otorgado a las mercancías importadas almacenadas bajo el control de la aduana. Este término como otros ha sido objeto de definición con el objeto de crear una terminología aduanera común a nivel internacional por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA)¹ y por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).²

El CCA lo define como “el régimen en aplicación del cual las mercancías importadas son almacenadas bajo el control de la Aduana en un lugar designado a este efecto sin el pago de los derechos e impuestos a la importación”. La Reunión de Directores Nacionales de Aduana (DNA) de la ALADI³, órgano auxiliar de asesoramiento de la institución, aprobó para dicho término el siguiente concepto “régimen especial en virtud del cual las mercancías son almacenadas bajo control de la aduana en un lugar destinado a este efecto con suspensión del pago de los gravámenes que inciden sobre la importación o exportación”.

Tanto el CCA como la ALADI han desarrollado normas comunes para la simplificación y armonización del régimen de depósito aduanero: el CCA, en el marco del Convenio para la Armonización y Simplificación de los Regímenes Aduaneros, llamado Convenio de Kyoto de 1973⁴ y la ALADI mediante la aprobación de las normas básicas sobre los principales regímenes aduaneros.⁵

Antes de pasar al análisis del régimen, se pueden destacar brevemente las similitudes y diferencias entre los dos conceptos mencionados. En efecto, más allá de las definiciones, los dos conceptos presentan características propias en la forma de interpretar y aplicar el régimen de depósito en la región.

Se puede señalar que, en ambas definiciones, el objeto de aplicación del régimen comprende el almacenamiento de las mercancías, el lugar designado para ello y el control que ejerce la aduana sobre el mismo.

¹Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del CCA de 1983 (documento ALADI/SEC/di 133).

²Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos (documento ALADI/SEC/di 293), aprobado por los Directores Nacionales de Aduanas (DNA) en su V reunión de 1987.

³Resolución del Comité de Representantes No. 36 del 2 de febrero de 1984.

⁴Publicado en el Documento ALADI/SEC/di 244 Anexo E 3 de la Convención.

⁵Resolución 53 del Comité de Representantes de la ALADI Anexo VII.

Las diferencias radican fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- i) En América Latina, el Depósito Aduanero constituye un régimen “especial” para diferenciarlo del que constituye régimen “común”, conocidos como de importación para consumo y exportación a título definitivo, en virtud de los cuales las mercancías que ingresan o salen de un territorio aduanero lo hacen en carácter definitivo, previo al cumplimiento de determinados requisitos como sería el pago de tributos o el cumplimiento de determinadas regulaciones.
- ii) La definición del CCA señala que las mercancías importadas y sometidas a este régimen se efectúan sin previo pago de los derechos e impuestos que su internación o ingreso a un país produzca, mientras que la definición de la ALADI determina que estas mercaderías se importan con *suspensión del pago de gravámenes*, estableciendo así el elemento de condicionalidad y temporalidad, hasta que a dichas mercancías se les dé un destino definitivo, esto es, su importación al consumo o el sometimiento a otro régimen.
- iii) El tercer y último aspecto a resaltar se refiere al marco de aplicación más amplio del concepto regional ya que admite el ingreso al régimen de depósito aduanero para mercancías *importadas o exportadas*, con suspensión de gravámenes de importación o de exportación, hasta el momento en que se produzca su destinación a un régimen definitivo. Esta diferenciación conceptual puede no ser tal si se interpreta la definición del CCA desde el punto de vista estrictamente geográfico, en cuyo caso el depósito sería el lugar al que ingresan mercancías (nacionales o extranjeras) independientemente de su procedencia o destino final.

Por otra parte, destacan las siguientes normas básicas comunes:

a) Clases de depósitos

Los depósitos son públicos o privados, según estén abiertos a recibir mercancías cualquiera sea la persona interesada (sea o no el importador) o reservados para uso exclusivo de determinada persona, generalmente el concesionario del depósito.

b) Administración del depósito

Puede estar a cargo de la autoridad aduanera, autoridad portuaria o por otras autoridades o personas físicas o jurídicas.

c) Establecimiento y habilitación de depósitos

Se refiere a las exigencias relativas a la construcción, acondicionamiento de los depósitos, de su localización así como respecto de las condiciones que se establezcan para ejercer los controles por la autoridad aduanera.

d) Control por la aduana

Son las medidas establecidas por la autoridad para ejercer dicho control por la Aduana tales como el cerramiento con dos llaves diferentes, la vigilancia permanente o esporádica, el recuento periódico de las mercancías depositadas y/o la creación de registros contables especiales.

e) Gestión de los depósitos

El concesionario es el responsable del pago de los derechos e impuestos como del cumplimiento de las instrucciones que se dispongan.

f) Garantía

Puede exigirse la constitución de una garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, dependiendo de la fijación de su monto por la autoridad respectiva, de la o las operaciones que asegure, del monto de los derechos e impuestos existentes o de las medidas de control y vigilancia que deban cumplirse.

g) Mercancías objeto de depósito

En los depósitos llamados públicos pueden admitirse mercancías de cualquier clase, cantidad, origen, procedencia o destino, excepción de aquellas cuya internación está sujeta al cumplimiento de medidas de orden, seguridad o moralidad públicas, de higiene o sanidad, de orden veterinario o fitopatológico, o la protección de patentes, marcas de fábrica o derechos de autor y de reproducción. Asimismo las mercancías peligrosas o que puedan alterar a otras o que requieran instalaciones especiales sólo podrán admitirse en depósitos especialmente acondicionados para recibirlas.

h) Operaciones autorizadas

En los depósitos las mercancías pueden ser objeto de examen, extracción de muestras, efectuar ciertos movimientos necesarios para su conservación, u objeto de manipulaciones usuales con el fin de mejorar su presentación o calidad comercial o acondicionarlas para el transporte mediante su división o reunión en uno o varios bultos, formación de lotes o el cambio de embalaje, siempre que estas operaciones no modifiquen la naturaleza de las mercancías depositadas.

i) Plazo de almacenamiento

Es fijado en función de las necesidades del comercio y en todo caso su extensión no debería ser inferior a un año, con posibilidades de prórroga.

j) Cesión

Las mercancías depositadas pueden ser objeto de traspaso o transferencia en beneficio de otra persona.

k) Destino de las mercancías en depósito

Pueden ser retiradas del depósito en su totalidad o parte, ya sea para reexportarlas a otro país, importarlas para consumo, o asignarlas a cualquier otro régimen aduanero, bajo reserva en cada caso, de que se cumplan las condiciones y formalidades aplicables.

Existen además otras normas y recomendaciones, tanto en el Convenio de Kyoto como en la norma de la ALADI, referidas a los aspectos procedimentales que regulan la forma de ingreso y salida de las mercancías depositadas, las averías, el abandono, el fraude, entre otros aspectos, que no procede detallar en este informe.

2. Elementos de juicio para la elección del régimen de depósito aduanero y no otro

Se presentan casos en las operaciones de comercio internacional en que no es conocido el destino final de las mercaderías al momento de su ingreso (importación) a un país. Para regular esta situación intermedia en que las mercancías se depositan bajo custodia aduanera en espera de acogerse a un régimen definitivo, se creó la figura jurídica de un régimen de excepción conocido como depósito aduanero o depósito de aduana.

En importación, el depósito aduanero tiene uso práctico en dos casos:

- i) Las mercaderías importadas y depositadas van a ser reexportadas a otro destino, con lo cual su permanencia en dichos depósitos evita el pago de los derechos e impuestos a la importación a que dichas mercaderías estarían sujetas.
- ii) Cuando dichas mercaderías estén destinadas a consumirse definitivamente en el país de importación (nacionalizarse), puede ser de interés del importador, concesionario, o dueño de la mercadería, retardar el pago de los derechos e impuestos a la importación hasta el momento en que dichas mercaderías sean efectivamente destinadas al consumo.

En exportación, y para las disposiciones vigentes en la región, el régimen de depósito aduanero es utilizado para almacenar mercaderías nacionales o provenientes del mercado interno del país, destinadas al exterior (depósito de exportación), las que de ser pasibles de derechos e impuestos internos o de determinados beneficios sean pagados, devueltos, exonerados o concedidos al ingresar las mercancías a dichos depósitos sin necesidad de esperar su salida del territorio nacional, pero siempre que ellas sean exportadas.

Cabe por otra parte mencionar otros dos mecanismos aduaneros, comparables al de depósito aduanero, en vigencia en los países de la región y que podrían usarse en el desarrollo de RECOPLA; se trata del régimen de admisión temporal con reexportación en el mismo estado, y el que rige en las llamadas las zonas y depósitos francos.

El régimen de admisión temporal está dirigido a satisfacer múltiples consideraciones de orden económico, social o cultural. En este caso las mercancías permanecen temporalmente en el país de importación, sin el pago de los derechos e impuestos que por su internación pudiesen corresponderle, estando la autorización para su ingreso condicionada al cumplimiento de un fin determinado y sólo para ciertas categorías de mercancías; finalidad que una vez cumplida deben ser reexportadas en las mismas condiciones en que fueron admitidas. *Sólo en casos muy excepcionales* puede ser admitida su nacionalización con el pago de derechos e impuestos.

La admisión temporal con reexportación en el mismo estado se aplica a mercancías que ingresan con un fin determinado en plazos cortos, cumplido el cual deben reexportarse, sin que puedan internarse, salvo casos de excepción debidamente justificados y aceptados por la autoridad competente. Esta circunstancia hace que este régimen no sea apto a los fines de RECOPLA.

Respecto a las zonas francas, cabe decir que constituyen áreas geográficas delimitadas destinadas a favorecer el desarrollo del comercio exterior, mediante la exoneración de derechos e impuestos de importación a las mercancías que en dichas zonas se introduzcan, por considerarlas como no estando en el territorio del país. En el recinto o perímetro de la zona franca, las mercancías pueden ser almacenadas, manipuladas, expuestas, vendidas, reparadas, o procesadas, en función del carácter comercial y/o industrial de la zona franca. Incluso las mercancías procedentes del territorio del país donde están ubicadas y que ingresan a dicha zona se benefician generalmente de la exención o reembolso de los derechos e impuestos con motivo de la exportación.

El régimen de zona franca, es el que mejor se prestaría al funcionamiento de RECOPLA, esto es, admisión de cualquier mercancía, por tiempo ilimitado, pasibles de manipulaciones, exposición, venta, traspaso y/o internación al país para su consumo. En la práctica, sin embargo, las zonas francas existentes presentan el inconveniente de estar alejadas de los principales centros o ciudades de demostración, distribución, compra o consumo.

El depósito aduanero por su parte se aplica a recintos habilitados por las administraciones nacionales, ubicados en lugares estratégicos comercialmente y con emplazamientos que reúnen las características idóneas para atender las necesidades del tráfico relacionados con el comercio exterior, en operaciones de importación o exportación y dotados de instalaciones adecuadas a esta finalidad.

3. Examen y comentarios de las disposiciones nacionales de los países citados que regulan el depósito aduanero

Como se mencionó en la introducción al presente trabajo, cuatro son los países que han sido escogidos en un primer muestreo, y que son tratados en los siguientes párrafos dirigidos al examen particular de sus actuales disposiciones nacionales y a comentarlas someramente.

ARGENTINA

El Código Aduanero de Argentina¹ establece en su artículo 198 el *régimen de depósito provisorio de importación* para aquellas mercancías que habiendo sido descargadas y recibidas en lugar autorizado aún no se les asigna una destinación aduanera; contempla además la continuación de esta situación provisorio a través de otra destinación o sea la destinación suspensiva del *depósito de almacenamiento* (art. 285). El primero es un régimen esencialmente provisorio mientras que el segundo, que interesa a los efectos del presente trabajo, es un régimen que puede ser solicitado por los importadores y que permite posponer la oportunidad de disponer en forma definitiva de la mercancía bajo su sometimiento al depósito bajo control aduanero por un plazo determinado. Este último régimen corresponde al contemplado por el CCA en el Convenio de Kyoto, Anexo E3.

El régimen suspensivo aplicado a la mercancía sometida al régimen de depósito de almacenamiento implica que ésta no se encuentra sujeta a gravamen, salvo el correspondiente a las tasas por servicios prestados.

¹Ley No. 22415 del 2 de marzo de 1981.

En general, este régimen del depósito de almacenamiento no se encuentra regulado específicamente o en forma diferenciada del depósito provisorio debiendo remitirse para su aplicación, a algunas de las normas de éste, como lo dispuesto en los Artículos 207 a 213; 215 y 216 del Código, que se refieren entre otros aspectos a la habilitación de los depósitos por parte de la Administración Nacional de Aduanas, quien determina las condiciones que debe reunir el depósito, las clases de mercancía a recibir, las personas que lo pueden utilizar, la garantía que debe presentar (no es exigible para depósitos de administración estatal). Asimismo, en este articulado, se señalan los actos materiales que se pueden realizar a las mercancías en depósito, la situación en casos de faltantes, la responsabilidad del depositario y de los que tuviesen derecho a disponer de las mercancías, y la destrucción o deterioro de las mercancías, a las que considera como si hubiesen sido importadas en el estado en que ellas se encuentren.

Un aspecto importante de la norma comentada (Art. 207), se refiere a que tanto los depósitos provisorios y de almacenamiento de importación pueden ser de administración estatal o privada.

En cuanto a la regulación de los aspectos sustantivos del depósito de almacenamiento para importación, el artículo 286 lo define como la destinación en virtud de la cual las mercancías importadas pueden quedar almacenadas bajo control aduanero, por un plazo determinado *para ser sometida a otra destinación autorizada*. Los artículos 287, 288 y 290 determinan la forma en que debe hacerse la declaración a depósito, y dispone que la Administración Nacional de Aduanas será quien fije los requisitos adicionales que deben cumplirse para el depósito así como los referentes a otras operaciones incluyendo su reexpedición al exterior.

La transferencia del derecho a disponer de la mercancía en depósito puede ser realizada y tendrá efecto solamente cuando haya sido autorizada por el servicio aduanero y siempre que no existiesen impedimentos en relación con las personas o las mercancías (Art. 294). También es permitido el fraccionamiento de la mercancía en depósito, si este fuere necesario para su ulterior transferencia o destinación parcial (Art. 295).

En materia reglamentaria¹, han sido objeto de disposiciones especiales: los plazos para el depósito, la transferencia de la mercancía y de su fraccionamiento; materias de indudable interés para este trabajo.

a) Plazo

En materia de plazo, el artículo 34 del reglamento distingue dos clases, uno para la vía marítima o fluvial a la que le fija *tres meses* y el segundo para la vía terrestre o aérea de *un mes*; plazo que puede ser prorrogado por la Administración Nacional de Aduanas, previa justificación y con carácter de excepción, por uno igual al originalmente concedido.

b) Autorización de transferencia

Respecto de la autorización para la transferencia del derecho a disponer de la mercancía (Art. 35), la Administración Nacional de Aduanas está encargada de comprobar que no existen impedimentos tales como:

¹Decreto No. 1001 del 21 de mayo de 1982.

- i) que la persona a la cual se pretende transferir la mercancía no se encuentre no esté registrada en el Registro de Importadores y Exportadores o se encuentre inhabilitada para efectuar estas operaciones; o
- ii) que dicha transferencia no implique mermar las garantías del servicio aduanero con relación tanto a las personas como a las mercancías mismas.

c) Solicitud

Finalmente el artículo 36, además de señalar que la solicitud para el fraccionamiento de la mercancía debe ser efectuado por el interesado, le otorga a la Administración Nacional de Aduanas la competencia para instrumentar las normas complementarias para asegurar el cumplimiento y control de estas operaciones.

De las disposiciones citadas se desprende que el régimen de depósito para almacenamiento es restrictivo en su aplicación, a pesar de ajustarse a lo estipulado en el Anexo 3 del Convenio de Kyoto, en cuanto a plazo del depósito, variantes para cada modo de transporte y las limitaciones de fraccionamiento de las mercancías.

Las disposiciones comentadas no hacen referencia a las posibilidades de exhibición, muestra o demostración de las mercancías, y a las clases de depósito. El solo hecho de alinear este régimen al de depósito provisorio de importación constituye de por si una limitante especial, incluso en la medida en que se da la posibilidad a la Administración Nacional de Aduanas de dictar y aplicar normas complementarias al respecto.

BRASIL

En forma general, se puede decir que Brasil cuenta en la actualidad con las más amplias y detalladas disposiciones referentes al área aduanera y en lo particular, con las regulaciones específicas relacionadas con el régimen de depósito aduanero, cuyo detalle ordenado se cita a pie de página.¹

La variedad de figuras que han sido creadas para el depósito aduanero a través de la normativa legal y reglamentaria existente está dirigida fundamentalmente a la división en dos grandes ramas, el de importación y el de exportación, para dentro de cada una de ellas subdividirlas a su vez en otras en figuras específicas.

¹Decreto Ley 37 del 18 de noviembre de 1966 por el que se reorganizan los servicios aduaneros.

Decreto Ley 1455 del 7 de abril de 1976 que regula el régimen de depósito aduanero.

Decreto Ley 2472 del 1 de setiembre de 1988, que modifica al Decreto Ley 37.

Decreto No. 78450 del 22 de setiembre de 1976 que reglamenta el régimen de depósito aduanero.

Decreto 91030 del 5 de marzo de 1985 por el que se expide el Reglamento Aduanero.

Decreto No. 98987 del 31 de agosto de 1989 que modifica el Reglamento Aduanero.

Portaría No. 300 del Ministerio de Hacienda del 31 de agosto de 1988 que establece normas complementarias al régimen de depósito aduanero.

Instrucción Normativa No. 134 de la Secretaría de la Renta Federal del 14 de setiembre de 1988 que consolida y actualiza el régimen de depósito aduanero.

Con el objeto de no tener que referirnos a cada una de las disposiciones citadas, y con la finalidad de ser prácticos en el análisis del régimen, nos referiremos particularmente a la Instrucción Normativa No. 134 que consolida y actualiza en un solo cuerpo todos los actos legales y administrativos referentes al régimen de depósito aduanero y dentro de éste al depósito aduanero de importación.

A estos efectos se define al depósito aduanero como el régimen que permite en la importación y la exportación, el depósito de mercancías con suspensión del pago de tributos, bajo el control fiscal pudiendo la mercancía ser en todo o parte reexportada o despachada al consumo. De este concepto ya se distinguen las dos grandes clases de depósitos existentes, señalando a su vez que este régimen tiene como base de operación depósitos de uso público o de uso privado, atendiendo a los usuarios de los mismos.

El régimen de depósito de uso público podrá ser concedido a las empresas de almacenes generales, a empresas comerciales exportadoras y a empresas nacionales prestatarias de servicios de transporte internacional de carga. La instalación y explotación de estos depósitos públicos sólo podrá habilitarse a empresas cuyo capital social en su mayoría esté representado por aportes o acciones nominativas, con derecho a voto, pertenecientes a brasileños y *por el plazo de diez años*. Esta sería una limitante para la habilitación del depósito no así en cuanto al tiempo para su explotación que es adecuado, el que puede ser prorrogado o acortado en su caso.

La competencia para otorgar el permiso para explotar un depósito público es del Coordinador del Sistema Aduanero el que es realizado en base a concurso público. La autoridad competente es en este caso de carácter técnico, lo que facilita la rapidez para la concesión del régimen.

Una vez concedido el permiso para explotar el régimen, compete al Superintendente de la Renta Federal, mediante un acto declaratorio, delimitar el local habilitado, fijar la unidad de jurisdicción competente y dar inicio a su funcionamiento, debiendo estar perfectamente caracterizadas y separadas las áreas destinadas a mercancías de importación y exportación. Esta última permite el funcionamiento conjunto del depósito en las dos grandes destinaciones.

El régimen de depósito aduanero de importación comprende las modalidades de depósito directo, indirecto y vinculado, modalidades que dicen relación con la clase de mercancías a ser admitidas. En el caso del depósito directo es permitida la admisión de máquinas, equipos, aparatos, instrumentos u otros productos acabados. El indirecto está destinado a almacenar partes, piezas, accesorios y componentes de vehículos, máquinas, equipos, aparatos e instrumentos para insumos y materias primas en general. En el vinculado se admite cualquier clase de mercancías que ingresen al *amparo de la guía de importación*.

No es admitida al régimen de depósito, la mercancía para la cual rige una prohibición o esté suspendido el otorgamiento de la guía de importación, con excepción para la modalidad del depósito vinculado así como para las mercancías originarias y procedentes de los países de la ALADI cuando consten en acuerdos de alcance parcial, de naturaleza o no comercial, de complementación económica, en los acuerdos de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo o vinculadas a programas de exportación. A estos efectos, no interesa el depósito vinculado en consideración a que requiere de permiso de importación (guía), pero sí al hecho de que las limitaciones no excluyen a mercancías procedentes de la ALADI.

Cualquier importador puede beneficiarse del régimen de depósito aduanero de importación con la condición de que la mercancía sea importada sin cobertura cambiaria, excepto para la modalidad del depósito vinculado, que está amparado por guía de importación emitida previamente a su embarque desde

el exterior. Esta normativa es importante ya que para el depósito de importación directo o indirecto, la mercancía puede venir desde el exterior consignada a dicho régimen.

Compete a la Coordinación del Sistema Aduanero establecer la exigencia de garantía por los tributos suspensos pudiendo la mercancía permanecer en depósito por el plazo de un año prorrogable por otro período no superior al originalmente otorgado, pero aceptándose, ante situación especial, la concesión de una nueva prórroga hasta por un límite máximo total de tres años. Lo señalado para el o los plazos satisface plenamente la idea de la creación de la red de comercialización y cubre contingencias que se puedan presentar.

Las mercancías acogidas a este régimen de depósito podrán ser despachadas a consumo, exportadas, reexportadas o admitidas a otro régimen especial en el plazo de 45 días después de cumplido el plazo establecido, caso contrario serán declaradas abandonadas. Son amplias las normas y propias al régimen las distintas destinaciones a darse a la mercancía, así como los días otorgados para proceder a darles cualquiera de los destinos contemplados.

Compete a la autoridad aduanera exigir en cualquier momento la presentación de las mercancías depositadas así como proceder a efectuar los inventarios que crea necesarios, siendo responsabilidad del depositario los casos de extravío, avería y del pago de los tributos que le correspondan.

No se autoriza la reexportación de mercancías importadas con cobertura cambiaria.

La normativa comentada contempla también la figura del depósito aduanero a título temporal para el almacenaje de mercancía extranjera en local destinado a exposición, feria u otro evento similar fijando como un plazo de permanencia de no más de 30 días anteriores y 30 días posteriores a los fijados para el inicio y término del evento. Aun cuando ésta es una figura especial de depósito, se estima, aunque las normas no lo dicen expresamente, que en el depósito de importación directo o indirecto las ferias y exposiciones también pueden estar incluidas.

La legislación comentada establece, que para las mercancías extranjeras ingresadas al territorio brasileño y destinadas a un depósito aduanero, sea utilizado el régimen de tránsito aduanero para el traslado o transporte de las mercancías desde el punto de descarga (puerto, aeropuerto, o punto de frontera) hasta el depósito, así como desde éste al punto de salida, en caso de reexportación, o desde un depósito a otro.

En anexo a la Instrucción normativa comentada se inserta el listado por capítulos del arancel con sus códigos correspondientes, de las mercancías cuyo ingreso al régimen de depósito aduanero de importación no es admitido.

Para concluir este examen diremos que las disposiciones legales citadas contienen también normas expresas que rigen y regulan otras figuras operativas del régimen de depósito aduanero de importación como son las tiendas libres (*free shops*); depósitos especiales de aduana para uso exclusivo del importador para la formación de *stocks* de partes y piezas, materiales de reposición o mantenimiento para vehículos y equipos extranjeros; depósitos afianzados para guardar materiales de mantenimiento de embarcaciones, aeronaves y transporte carretero extranjero a empresas que operan esos servicios, entre otros.

Con los pocos ajustes que se le puedan introducir, las reglamentaciones vigentes en Brasil conforman el marco adecuado de legislación para el funcionamiento de RECOPLA.

CHILE

En el Título III de la Ordenanza de Aduanas de Chile¹ “Del almacenamiento de las mercancías” se contemplan los *recintos de depósito aduanero* en los que permanecen las mercancías presentadas a la aduana hasta el momento de su retiro para importación, exportación u otra destinación aduanera; o lo que es igual, hasta que concluya la tramitación de una destinación aduanera. A su vez el artículo 39 letra i) lo define como el “lugar habilitado por la ley o por el Servicio de Aduanas donde se almacenan mercancías bajo su potestad”. De acuerdo con este ordenamiento legal considera a los recintos de depósitos o al depósito mismo como un “lugar” y no como un régimen o destinación aduanera.

Conforme a los artículos 7 y 8 del Reglamento de almacenamiento de las mercancías,² la instalación y explotación de los recintos de depósito aduanero serán otorgadas a los particulares mediante licitación, cuyo llamado corresponde al servicio de Aduanas. La instalación y explotación de estos recintos podrá efectuarse en terrenos de propiedad del almacenista o en sitios que éste hubiera obtenido en arrendamiento o concesión, de otras personas u organismos.

El recinto autorizado para operar será considerado zona primaria de jurisdicción de la Aduana para los efectos legales y reglamentarios y podrán actuar como encargados del recinto las personas naturales o jurídicas que hubiesen obtenido el derecho a explotarlo.

La concesión y autorización para operar como almacenista será otorgada mediante resolución por la Dirección Nacional de Aduana por un *plazo de hasta diez años* el que puede ser prorrogado. Estos concesionarios responderán ante el Fisco por los gravámenes, impuestos y demás tributos que se perciban por las Aduanas salvo en aquellos casos en que la pérdida o daño de las mercancías sea motivada por causas tales como casos fortuitos o de fuerza mayor (excepto incendio) o por descomposición o menoscabo de las mercancías.

Con este objeto la ordenanza asimila a los concesionarios, sus socios, representantes y empleados a los términos establecidos para los despachadores, sus apoderados y auxiliares, a los efectos de someterlos a la jurisdicción disciplinaria del Director Nacional de Aduanas, considerándolos a su vez como empleados públicos para la aplicación del Código Penal.

El reglamento citado incluye un capítulo completo destinado a describir las obligaciones y responsabilidades del o los almacenistas dentro de las que se pueden resaltar entre otras la de fijar las tarifas por sus servicios, dotar al depósito de la seguridad adecuada, facilitar las instalaciones para la Aduana, mantener el inventario de las mercancías, permitir la inspección de la Aduana, brindar las facilidades para efectuar el reconocimiento físico de las mercancías por los consignatarios o despachantes.

Respecto de la entrada de las mercancías a los recintos de depósito, el reglamento establece como máximo veinticuatro horas después de producida su descarga y que su traslado a otro recinto *de la misma jurisdicción* requiere autorización previa del Administrador respectivo.

¹Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 213 de 1953. Texto refundido por el DFL 30 publicado en el *Diario Oficial* del 13 de abril de 1983.

²Decreto No. 845 del 5 de noviembre de 1986.

El plazo estipulado para la permanencia de las mercancías en los recintos es de 90 días, prorrogables por el Director Nacional de Aduanas una vez calificada la solicitud. No se establece en sus disposiciones el tiempo de la prórroga aunque el artículo respectivo hace referencia a la prórroga del plazo general del depósito. De otra parte se estima sumamente corto el tiempo para la habilitación del depósito incluyendo el de su prórroga (seis meses máximo).

A su vez el artículo 19 del reglamento comentado establece una excepción al plazo general de 90 días para aquellas mercancías que se depositen en tránsito, destinadas a países con los cuales existen Convenios especiales, mercancías que en todo caso *gozarán de los plazos estipulados en dichos acuerdos o Convenios*, los que pueden ser mayores o menores. Las destinaciones aduaneras que se cumplan en el país para estas mercancías no interrumpirá el plazo general establecido.

Aun cuando es interesante la apertura prevista de plazos mayores para mercancías en tránsito destinadas a países con los cuales Chile tenga celebrado Convenios especiales, existe la limitante expresa de que estas mercancías deben estar dirigidas a otros países por lo que no podrán introducirse al consumo. Tampoco se infiere de sus disposiciones si las mercancías dirigidas a los recintos deban venir consignadas a ellos y si su importación es efectuada sin permiso de importación. En todo caso, la Dirección Nacional de Aduanas, a través de instrucciones o resoluciones, podrá reglamentar aún más el depósito, pero siempre enmarcado en las disposiciones de la Ordenanza y del Reglamento de almacenamiento.

URUGUAY

Es muy limitada la información recogida en Uruguay sobre la materia contándose tan solo con las disposiciones existentes en su Código Aduanero¹, en cuya sección I sobre "Franquicias de Carácter Territorial" establece las facilidades que se conceden para la permanencia y movilización de mercancías extranjeras por el territorio de este país.

Dentro de las modalidades de franquicias previstas se encuentra los *depósitos fiscales y particulares habilitados*. A su vez el artículo 95 a los efectos aduaneros define a los "Depósitos aduaneros" como los espacios cercados, cerrados o abiertos, lanchas y pontones (depósitos flotantes) y tanques donde las mercancías son almacenadas con autorización de la aduana. Las mercancías extranjeras son consideradas a estos efectos en tránsito por el territorio aduanero nacional pudiendo desembarcarse y reembarcarse en cualquier momento libre de tributos de importación o exportación y de cualquier impuesto interno.

Asimismo establece dos modalidades de depósitos aduaneros: uno oficial o fiscal y el segundo particular habilitado. Tanto uno como otro pueden ser de comercio, francos o industriales. También crea los depósitos especiales destinados exclusivamente al fraccionamiento de bultos. Se deduce por tanto que los depósitos particulares habilitados de comercio no están facultados para efectuar operaciones de fraccionamiento.

Todos estos depósitos están bajo la inmediata dependencia, dirección y vigilancia de la autoridad aduanera a los efectos de su fiscalización para la mejor percepción de la renta confiada a dicha autoridad.

¹Ley No. 15691 del 7 de diciembre de 1984.

En los depósitos de comercio las mercancías solo pueden ser objeto de operaciones destinadas a asegurar su conservación, impedir su deterioro y facilitar su despacho. El *depósito franco* en cambio es más amplio, siendo el que seguramente interesa a los fines de este trabajo, e incluye además de las operaciones permitidas en el depósito de comercio, aquellas destinadas a facilitar su comercialización, tales como fraccionamiento, conglobar y acondicionar bultos, mezclar, seleccionar, clasificar, dividir y componer surtidos en lotes o en volúmenes y toda otra operación análoga que aumente el valor de las mercancías sin variar la naturaleza de las mismas¹.

Asimismo, se contempla en el Código mencionado la figura del *depósito transitorio* como depósitos particulares habilitados por la Dirección Nacional de Aduanas, con carácter temporal para el almacenamiento de mercancías extranjeras destinadas a exposiciones, demostraciones, ferias y otras actividades análogas. Todas las mercancías extranjeras internadas en los depósitos citados pueden ser introducidas a plaza, previo pago de los gravámenes correspondientes, como si procedieran del exterior.

No obstante lo escueto de las disposiciones existentes en este país sobre la materia, un comentario especial merece lo señalado en el artículo 103 del Código Aduanero. Este establece que la Dirección Nacional de Aduanas acordará con la autoridad aduanera o portuaria de *otro país* las medidas de contabilidad y fiscalización que considere necesarias para la defensa de los intereses fiscales de ambas partes cuando en razón de un *Convenio Internacional* se concedan al Uruguay depósitos en el territorio de otro país, *o éste los autorice a favor de otro país en el territorio nacional*. Sin lugar a dudas, una norma de esta naturaleza en un Código Aduanero conlleva facultad y apertura de posibilidades con miras a instrumentar el funcionamiento de RECOPLA en los acuerdos que se suscriban.

C. ANALISIS DE LOS MECANISMOS QUE RIGEN EL ESTABLECIMIENTO DE CONSORCIOS BILATERALES DE COMERCIALIZACION

Habiendo identificado y examinado la figura del depósito aduanero como el mecanismo adecuado para el establecimiento de la red de depósitos de comercialización, tanto desde el punto de vista de las normas internacionales y regionales existentes en la materia como de las regulaciones nacionales de los países seleccionados, corresponde a continuación examinar la mejor forma de administrar o dirigir estos depósitos como empresas prestatarias de servicios.

Sin perjuicio de señalar que dicha administración estaría supeditada a la posibilidad o no de establecer acuerdos o concesiones recíprocas entre Gobiernos, los párrafos siguientes están dirigidos a analizar las distintas posibilidades que podría revestir la administración de la RECOPLA. Esta podrá estar asignada a los propios exportadores o dueños de las mercancías a exportarse, a sociedades formadas entre ellos o a través de terceras personas o empresas especializadas prestatarias de servicios.

La primera es la forma básica con que una empresa puede encarar la comercialización de sus productos en el exterior o sea empleando su propia organización. En este caso la empresa, dependiendo de la magnitud de sus negocios en el exterior, establece una unidad especializada o un departamento de exportación que desarrollará las exportaciones y toda la gestión y tramitación que ello implica, incluyendo promoción, viajes, búsqueda de compradores, examen del mercado, etc.

¹Ley No. 11392 del 14 de diciembre de 1949.

La segunda opción sería mediante la agrupación de empresas conformando sociedades, de tipo horizontal (por exportación de productos similares) o vertical (con actividades complementarias) como empresas conjuntas internacionales de comercialización, las que han pasado a desempeñar cada vez más, un papel importante en el comercio exterior, las que pueden llegar a constituir un factor determinante para el establecimiento de posibles acciones de cooperación e integración futura para la región.

La tercera posibilidad sería a través de métodos indirectos, mediante la utilización de servicios de terceros a través de agentes, representantes o empresas de comercio internacional (*trading companies*). Los agentes o representantes son intermediarios del exportador, percibiendo por sus servicios una comisión, manteniendo el exportador la propiedad de la mercancía. Las instrucciones sobre la determinación del precio de la mercancía, especificaciones, técnicas, catálogos, etc., corresponden al exportador, la vinculación entre ellos (exportador y agente) se rige por un contrato en el que se fijan los derechos y obligaciones de las partes. Las empresas de comercio internacional son en cambio empresas orientadas a la exportación e importación de bienes y servicios para lo cual mantienen estructuras de comercialización dinámicas con vinculaciones apropiadas para la obtención de informaciones sobre oportunidades comerciales. Estas empresas actúan por cuenta propia, detectan la oportunidad en el exterior, contactan al productor, compran el producto y lo exportan.

En la región, la pequeña y mediana empresa carece de la estructura de funcionamiento y conocimiento apropiados para asegurar una comercialización externa eficiente. A este hecho se suma una falta de espíritu asociativo y volúmenes reducidos de negocio con el exterior, que no justificaban inversiones en la creación de una estructura interna de comercio internacional. Todo ello ha llevado a estas empresas a la entrega del proceso de comercialización internacional a consorcios administradores conocedores del mercado, de los aspectos del transporte internacional, del seguro, de las regulaciones internas y ofertante a su vez de servicios de almacenamiento, exhibición y venta de los bienes. El funcionamiento de estas empresas ha estado influenciado por diversos factores, siendo los más importantes, la orientación y estímulo dado por las políticas gubernamentales, la situación económica y comercial internacional y la organización de las técnicas empresariales.

En el marco legal de los países estudiados, Brasil es sin lugar a dudas el que presenta los mayores avances. Estos se dan a partir de 1972 mediante la Ley No. 1248, complementada por el Decreto No. 71.866 de 1973 y la Portaria del Ministerio de Hacienda No. 130, que establecieron y reglamentaron la concesión del registro de estas empresas, el tratamiento fiscal aplicable y la institucionalización del régimen aduanero especial; disposiciones que a través de los años se fueron perfeccionando mediante diversos Decretos-leyes, Decretos y Portarías Ministeriales.

En Argentina, la Ley 19.550/84 establece el ordenamiento de las Sociedades Comerciales, en especial sobre los consorcios a los que le son aplicables las normas generales sobre sociedades y los particulares como sociedades colectivas conformadas mediante contrato multilateral entre dos o más personas físicas. Asimismo la Ley No. 23.101/84 de promoción de exportaciones, promueve y fomenta la creación de compañías para el comercio exterior, públicas, mixtas o privadas; norma que fue complementada por los Decretos 174/85; 175/85 y 1.140/85.

En Uruguay, con la nueva Ley de Sociedades No. 16.060 de septiembre de 1989 se regula la vinculación entre personas físicas o jurídicas para la prestación de determinados servicios o el suministro de ciertos bienes mediante la conformación de grupos de interés económico o de consorcios. Asimismo, a través del Régimen de Promoción Industrial (Ley 14.178/74), se promueve el establecimiento y funcionamiento de casas exportadoras para la comercialización en el exterior de productos manufacturados,

prestar servicios en representación de empresas de otros países y promover exportaciones de productos de empresas industriales, preferentemente mediana y pequeña (Art. 11); normas también complementadas por el Decreto 228/75.

En el caso de RECOPLA, el ente o consorcio administrador, operando como entidad pública, privada o de economía mixta y en depósitos aduaneros destinados específicamente a promover la venta de bienes producidos en la región, debería ofrecer todos los servicios ligados a la comercialización del producto en el país de destino.

Sus actividades especializadas estarían de esta forma dirigidas a:

- i) recibir la mercancía enviada, verificar cantidades y condición de llegada, presentar reclamos ante compañías de transporte y de seguro;
- ii) almacenar y asumir la custodia de la mercancía recibida, efectuar manipulaciones usuales para su mantenimiento o mejor presentación hasta que sean vendidas o reexportadas;
- iii) exhibirlas, mostrarlas, o publicitarlas;
- iv) informar al exportador sobre las situaciones o variaciones del mercado local;
- v) vender la mercancía y transferir los fondos correspondientes;
- vi) extender facturas de venta;
- vii) realizar por cuenta de los compradores los trámites de internación y despacho;
- viii) llevar un inventario de las mercancías e informar al exportador.

Desde el punto de vista del exportador, las ventajas que recibe por los servicios que le proporcionan, son, entre otros:

- i) desvincularse de los problemas de comercialización y conocimiento del mercado externo;
- ii) mantener *stocks* de sus productos en el exterior;
- iii) reducir los costos de transporte, al poder enviar grandes volúmenes en una sola operación que cubriría demandas determinadas;
- iv) reducir los riesgos y costos de cobranza por la venta;
- v) decidir sobre los precios de venta;
- vi) evitar el pago de agentes, sucursales o venta a mayoristas en el país de importación;
- vii) acercar el producto al mercado de consumo de manera oportuna, sin tener que prever incumplimientos en los pedidos, ante dificultades de producción y transporte.

Las ventajas para el mercado nacional de importación o de compra representan asimismo la posibilidad de contar en cualquier momento con mercancías del exterior a mejores precios, en tiempo relativamente corto para su adquisición, la posibilidad de apreciar directamente la mercancía, obtener muestras de la misma, su recepción en los plazos establecidos, etc.

Adicionalmente, el hecho de conformarse o instalarse empresas o consorcios bilaterales de comercialización entre los países, permitiría recibir las mercancías consignadas a su nombre y beneficiarse mutuamente, ya que ellas tendrían intereses financieros comunes en los depósitos asignados.

D. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Red de Comercialización de Productos Latinoamericanos (RECOPLA) debería permitir mayores flujos de comercio recíproco en la región, especialmente para productos nuevos. Tanto los Gobiernos como el sector empresarial exportador y de servicios deben considerar en profundidad y a todo nivel la idea expuesta, mediante el aporte de nuevos elementos, componentes o mecanismos con vistas a su perfeccionamiento y concreción próxima.

1. Bases necesarias para operar

El establecimiento de RECOPLA descansaría en dos pilares básicos: la creación y operación de depósitos aduaneros, y la creación de la administración que estaría a cargo de los depósitos.

a) Creación y operación de depósitos aduaneros

Estos depósitos estarían regulados en la legislación nacional o en el marco de acuerdos bi o multilaterales. La norma que regule estos depósitos debería cumplir con los siguientes principios:

- i) **Contar con un régimen aduanero apropiado:** en el marco de acuerdos recíprocos para el establecimiento de RECOPLA, se debería incorporar un régimen de exportación en consignación, que debe contemplar la posibilidad de que determinados productos puedan ser exportados en forma no definitiva a países socios de la red. Este régimen debería obviar en el país de origen de la mercancía o país vendedor, la obligatoriedad de la declaración de exportación definitiva y en su caso el requisito de retorno de divisas en un plazo determinado. Así mismo, en el país de ingreso de la mercancía al depósito se suspenderían los derechos e impuestos hasta el momento en que se produce su venta y por tanto la internación al consumo, o en su defecto la reexportación a otro país o su retorno al país de procedencia.
- ii) **Suspensión del pago de derechos e impuesto.** Esta es una característica sustancial y particular del régimen en consideración a que durante su permanencia en depósito aún no se ha manifestado el destino definitivo o final de la mercancía por parte del o los dueños.
- iii) **Disponer de amplia flexibilidad para el plazo de almacenamiento.** Las mercancías admitidas en los depósitos deben poder gozar de un plazo de permanencia no menor a un año con posibilidades de prórroga por otro período igual al original. Este plazo se considera suficiente para la concreción de la venta al mercado interno o de su destinación ulterior.
- iv) **Establecer concesiones de largo plazo para la operación de los depósitos.** La habilitación de estos depósitos demanda construcciones especiales, predios amplios, inversión significativa y zonas delimitadas de compartimientos para el almacenamiento, exhibición y venta. El permiso que se conceda para operar no debería ser menor a 10 años, debiéndose establecer la posibilidad para efectuar el cambio de lugar, cuando las necesidades o situaciones especiales así lo recomienden.
- v) **Libertad de operación en los depósitos.** En el interior de los depósitos será permitida la realización de toda clase de operaciones con vistas a su venta. Dichas operaciones serán función de las necesidades del comercio, pudiendo ser objeto las mercancías almacenadas de manipulaciones usuales, destinadas a mejorar su presentación o acondicionarlas para su presentación, exhibición o demostración, extracción de muestras, división o reunión de bultos, cambios de embalaje, transporte y venta, siempre que estas operaciones no modifiquen la naturaleza de las mercancías.

- vi) **Clases de mercancías.** Como principio básico del régimen debe existir la más amplia libertad para la introducción de mercancías en los depósitos. Las únicas limitaciones estarían dadas en medidas de orden público, sanitarias, de moralidad y seguridad, así como aquellas derivadas de la naturaleza o composición de la mercancía en caso de que éstas representen un peligro o sean susceptibles de alterar a otras. Otra condicionante podría estar dada en el acuerdo que se celebre para mercancías originarias de los países concertantes.
- vii) **Garantía de operación.** Se pueden distinguir dos modalidades de garantía, una destinada a cubrir la habilitación del depósito, en salvaguardia del interés fiscal y la otra, que cubra las operaciones de ingreso de la mercancía en los depósitos. En este último caso bien podría requerirse una garantía global que cubra varias operaciones aduaneras en el depósito o garantías individuales por cada operación. No obstante y teniendo en cuenta el fin que persiguen estos depósitos la o las garantías deberían ser fijadas en un monto lo más reducido posible o en su caso, en virtud del control o vigilancia permanente que la autoridad aduanera ejerce en el depósito o con base en convenios bilaterales suscritos, pueda renunciarse a su constitución o presentación.
- vii) **Ubicación del depósito.** Deben estar situados en los grandes centros del mercado de consumo o adquisición o en lugares cercanos de fácil acceso a ellos.

b) **Creación de la administración que estaría a cargo de los depósitos**

Es sabido que la mayor parte de los países en desarrollo tienen en común cierto número de problemas de base que tornan difícil y a veces imposible hacer crecer su ingreso por las exportaciones, aumentar el impulso de la producción con destino a los mercados externos y adquirir técnicas de exportación sin modificar sustancialmente la estructura de sus economías. El método que se ha revelado valioso para mejorar rápidamente la situación de las exportaciones consiste en crear consorcios que tiendan a movilizar los servicios existentes y atender sus fines inmediatos.

Estos consorcios son oficialmente registrados como sociedades comerciales que se comprometen a asegurar la comercialización internacional de las mercancías que ofrecen. Están conformados en *pools* o empresas comerciales con la finalidad de reducir los costos de comercialización externa, aumentar la participación en el mercado, facilitar la comercialización, mediante la creación de una red externa de venta y distribución, manteniendo depósitos en el exterior en forma asociada o aislada.

Estos administradores, cuya organización puede ser pública, mixta o privada, no son sino prestatarios de servicios, por lo tanto no tienen la propiedad de las mercancías que reciben y su acción estará dirigida a recibir las mercancías del exterior, almacenarlas y cuidarlas, exhibirlas, venderlas y despacharlas al mercado de importación por cuenta del comprador.

Su labor o el campo de su actividad o acción estará determinada en virtud del arreglo o contrato de los servicios que demande el exportador y en su caso el comprador del país de importación, donde funciona el depósito.

2. Recomendaciones para la organización del marco operativo

Para concluir este estudio preliminar se pueden sugerir alternativas respecto a la forma más directa y ágil para el funcionamiento de la RECOPLA. El funcionamiento del Depósito Aduanero conlleva la resolución de varios aspectos puntuales específicos que debe reunir dicho depósito para asegurar su operatividad sin trabas, trámites y demoras.

Para ello se plantean dos alternativas para su aplicación y funcionamiento:

i) La primera consistiría en un proceso de armonización gradual de las normas o regulaciones nacionales que rigen dicho régimen aduanero. Este proceso, como se sabe, es lento, con una espera probable de varios años hasta lograr la incorporación o adecuación plena de cada uno de sus principios básicos en las legislaciones aduaneras nacionales de los países interesados.

ii) La segunda sería la búsqueda entre Gobiernos de intereses comunes mediante la celebración o concertación de acuerdos entre países para la concesión mutua en sus territorios de Depósitos Aduaneros para el almacenamiento, exhibición y venta de productos importados desde el otro país, sobre la base de los principios enunciados en este documento. En esta segunda opción, es fundamental la participación del sector empresarial industrial y comerciante que deberá definir las formas más adecuadas de asociación y operación en función de elementos tan específicos como el tipo de producto, los requisitos de transporte, almacenamiento y embalaje, los costos de inventario, los de publicidad, aspectos financieros y de pagos, de seguro, etc.