

Revista

de

Ciencias Económicas

Publicación mensual del "Centro estudiantes de ciencias económicas"

Director:

Rómulo Bogliolo

Administrador:

Roberto E. Garzoni

Secretario de Redacción:

Redactores:

**Italo Luis Grassi - Mauricio E. Greffier - James Waisman
Juan R. Schillizzi - Juan F. Etcheverry - José E. Griffi**

Año VI

Junio de 1918

Núm. 60

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

La devolución de los derechos a la nafta (1)

Excmo. señor:

El reclamo deducido por la West India Oil Co. procura a esta inspección general la oportunidad de analizar la sentencia con que el señor juez federal doctor Escobar acaba de solucionar, en 1.^a instancia, la demanda que la firma Mignaqui & Cía. entabló contra el fisco nacional por devolución de las sumas que reputaba indebidamente cobradas en concepto de derechos correspondientes a un producto que la ley declaraba libre a su introducción.

El señor juez, inducido a error por la parte actora, ha declarado repugnantes a la constitución nacional los decretos del P. E. en cuya virtud se exigiera oportunamente el pago, cuyo importe, con sus intereses, manda devolver. Pero esa sentencia, analizada a la faz de los antecedentes administrativos, con arreglo a los preceptos claros y precisos de la ley 4933 y a los mandatos de la carta fundamental del país, no podrá mantenerse, porque las conclusiones a que arriba, reconocen por causa un error fundamental que, puesto en evidencia como espero hacerlo, bastará para desvirtuarla.

I

En efecto: sostienen los recurrentes, como lo sostuviera la firma demandante y lo declarara el señor juez federal, que los decretos del P. E. de julio 17 de 1915 y febrero 19 de 1916 importan crear impuestos no sancionados por ley alguna, invadiendo así, facultades que la constitución ha reservado expresamente a otro de los poderes del estado. Esta es la primera afirmación inexacta, que sólo ha podido hacerse debido al

(1) Informe presentado por la inspección general de rentas de la nación en el expediente iniciado por la West India Oil Co.

mismo error en que incurrió el P. E. cuando reglamentó la ley de aduana y confeccionó la tarifa de avalúos: error que corrigió después, precisamente por los dos decretos que se dice repugnantes al art. 86 de la constitución como he de demostrarlo en forma concluyente disipando la menor duda que pudiera surgir a su respecto.

Quiero, sin embargo, detenerme a considerar otra cuestión que se relaciona íntimamente con aquella, y que, entrañando también una doctrina insubsistente, conviene sea estudiada antes de entrar al fondo del asunto, porque ha de facilitar en grado extremo su solución.

Se dice que la tarifa de avalúos es una ley impositiva para arrancar de ahí que la modificación introducida a la misma, por el P. E. importa un acto extraño a sus facultades y, por ende, ilegal y nulo del punto de vista jurídico y constitucional.

Sin embargo no ocurre tal cosa: la tarifa de avalúos o arancel aduanero, según se infiere de su propia denominación, no es sino la tabla de valores o de aforos que sirve para liquidar los derechos adeudados por las mercaderías importadas al país o despachadas para el exterior, en la proporción establecida por la ley impositiva de aduana que se registra bajo el número 4933 y que emana del único poder capacitado para dictarla. En esta se enumeran los artículos gravados y los que gozan de franquicia, absoluta o relativa, especificándose, a la vez, las condiciones a llenarse para gozar de determinada liberalidad. Todo lo que no está expresamente liberado adeuda derechos ya sean específicos o "ad-valorem", fluctuando, estos últimos, entre el 5 el 50 o/o.

La misma ley ha definido lo que se entiende por valor a los efectos del impuesto, costo en el país de producción, seguro, flete y demás gastos comunes hasta su entrada en los depósitos de la aduana de descarga. Prohibe también, al P. E., en su art. 11, conceder otras franquicias que no sean de las expresamente consignadas, disposición ésta, innecesaria y superflua, deslindadas, como están, las atribuciones de todos y cada uno de los tres poderes que componen el estado.

La confección de esa tarifa ha sido siempre obra del P. E. como consecuencia de la ley impositiva, para evitar que, en cada caso, hubiera de declararse y comprobarse el valor de todo artículo de importación; circunstancia que bastaría para demostrar el simple carácter de acto complementario y consecuente de la ley que tiene la tabla de avalúos, sin ser

propiamente ley, pues de otro modo sería inconcebible el mantenimiento por un período de tiempo tan largo, de una situación en pugna con los preceptos más fundamentales de la constitución nacional. ¿Cómo, si la tarifa es ley impositiva, ha podido durante sesenta años emanar del P. E. y nó del congreso?... Basta plantear la cuestión para que ella quede resuelta en forma clara y concluyente. El congreso fija la política fiscal del estado imponiendo los derechos o tributos a exigirse; el P. E. ejecuta esa política, aplicando la ley dentro de los reglamentos que dicta en uso de facultades que le están expresamente reservadas. Y es lógico, entonces, que si una mercadería debe pagar el 5, el 10 o el 50 % sobre su valor en depósito, ese valor quede fijado por el poder administrador en forma definitiva, mediante la confección de un arancel de importación y exportación tal como se hizo desde que el país se constituyó como nación hasta el momento actual; pues la tarifa de avalúos en vigor es obra exclusiva del gobierno, no obstante haber sido considerada ley de la nación a partir del 1.º de enero de 1906 por disponerlo así el art. 14 de la ley N.º 4933, sancionada a fines del año 1905.

Note V. E. que el honorable congreso no ha dictado una ley especial de avalúos, sino que ha incorporado la tarifa — acto eminentemente gubernativo — a los atributos que la constitución reserva al poder legislativo, con el único propósito, bien manifiesto y que se exteriorizó en el seno de las cámaras, de tomar una facultad que había ejercitado siempre el P. E. con lo que se confundía a juicio de esta inspección, el sentido y la finalidad de la ley fundamental.

Bien, pues: si la tarifa no es ley impositiva sino arancelaria; si ella no puede imponer derechos ni otorgar franquicias y debe limitarse a fijar los valores con arreglo a los cuales han de liquidarse los impuestos o servicios en su caso: ¿cómo es posible sostener que el P. E. corrigiendo una partida, una nota o ambas cosas a la vez haya creado o suprimido impuesto?...

El error surge evidente con sólo plantear esa premisa. Podrá haber establecido, fuera de tarifa, el valor de una mercadería, dando carácter permanente y estable a lo que de otro modo quedaría sujeto a oscilaciones más o menos acentuadas; pero para afirmarse que ha creado derechos no sancionados, hay que transportarse a la ley por excelencia; a la verdadera y única ley impositiva, esto es, a la 4933 que es la que fija derechos y otorga franquicias; pero nunca a la destinada

exclusivamente al avalúo de los diversos artículos de importación o exportación, pues si además de estos valores contiene también los derechos a tributarse o las excepciones al tributo, esos detalles son tomados de la ley de fondo y deben ajustarse a ella en un todo, so pena de absoluta nulidad.

Siendo pues la tarifa una simple tabla de avalúos formada por el P. E., como complemento de la ley de aduana y para facilitar su ejecución, correspondía a aquél corregir por acto propio cualquier error que contuviera en pugna con la ley, sin recurrir para ello al honorable congreso, aún cuando éste la hubiera incorporado a sus atributos propios por el premencionado art. 15. Porque si la tarifa se aceptó como tal ley arancelaria, lo fué en base de que sus conceptos no chocaran con las disposiciones de la ley impositiva, ya que esta circunstancia bastaría para invalidarla y desde luego si la partida 45 y las notas intercaladas entre las 3182 y 3183 importaban una franquicia no consagrada por el legislador, correspondía revocarla, a fin de no exceder las facultades reglamentarias en consonancia con el art. 86 de la constitución y 11 de la ley 4933. Esto fué lo que hizo el P. E. con el decreto de julio 17 de 1915 al persuadirse del error de que adolecía el art. 20 del de mayo 31 de 1906.

No hay pues nada ilegal en estos actos del gobierno que sólo han podido, por un error disculpable si se quiere, ser calificados de repugnantes a la constitución nacional.

II

Aclarado el concepto equivocado con que se ha venido atribuyendo a la tarifa de avalúos el carácter de ley impositiva por la recordada disposición del art. 14 de la ley 4933, toca ahora examinar si esta última acuerda a la nafta, es decir, al producto obtenido de destilación del petróleo la liberación de derechos.

Veamos:

Hasta el año 1899 en que se dictó la ley de aduana número 3890, las anteriores ningún beneficio otorgaban al petróleo ni a los productos de su destilación: naftas, ligroínas, aceites pesados y residuos en general.

Sólo a partir de esa fecha, se registra la liberación de derechos para la nafta o petróleo impuro y carburina.

De la redacción de la partida fluye evidente que el petróleo impuro o natural es un producto idéntico a la nafta;

porque de otra manera, se caería en el absurdo de que la liberación era alternativa. es decir, que la franquicia acordada al uno excluía a la otra y viceversa. No es necesario detenerse a considerar ni a argumentar sobre este punto que salta a la vista; y, por lo tanto, debe admitirse que la ley 3890 consideró productos iguales a la nafta y al petróleo impuro.

Consagrada la franquicia en esa forma, fué repetida en las leyes sucesivas hasta la 4933 reformada por la 10.237 a requisición del P. E.

La ley estableció o creyó establecer con toda claridad el alcance de la franquicia que acordaba al mencionar el producto liberado a su importación con las denominaciones que se le distingue en los diversos países que le producen y que lógicamente debían enviarle a la república para su consumo. Rusia e Italia denominan nafta al producto formado por una mezcla compleja de numerosos cuerpos químicos gaseosos, líquidos y sólidos pertenecientes en su casi totalidad al grupo de los hidrocarburos, como puede comprobarse consultando a Mendelejeff. Principes de Chimie, Bernard Tegnol de París y en los siguientes trabajos del mismo autor: Industria de la nafta en Pensilvania y en el Cáucaso 1870; Donde conviene construir las usinas de nafta, 1880; La industria de la nafta en Bakú, 1886, etc. Véase también D. Vitale, Supplementi annuali alla enciclopedia de Chimece, 1906-1907, página 80; La nafta e sue derivati. Ese producto que en Rusia e Italia se denomina nafta es el conocido en Méjico y Estados Unidos como petróleo y sino véase como lo define Roque Barciá en su diccionario etimológico: "*Nafta*: Betún líquido de color ceniciento, que a veces tira a amarillo, diáfano, muy ligero y muy untuoso que se encuentra sobrenadando en el agua en varias partes del antiguo y nuevo continente. *Etimología*: Latín, naphtha-naphthas, nombre que se cree de origen egipcio. *Reseña*: Betún oleoso y nitroso y por eso fácilmente inflamable tanto que, según algunos arde debajo del agua. Le hay líquido y graso".

La investigación científica ha logrado aislar e identificar muchos de los cuerpos químicos que constituyen la nafta o petróleo natural; pero la separación de tales componentes continúa siendo hasta hoy imposible, no habiéndose conseguido hacer una separación del conjunto en sus individuos químicos constituyentes. Los numerosos derivados que se extraen por procedimientos industriales de la nafta o petróleo constituyen

mezclas de aquellos cuerpos químicos en proporciones variables y el procedimiento seguido para obtenerlos está fundado invariablemente en el principio de la destilación fraccionada, operación ésta que permite separar económicamente las fracciones del producto nativo por la diferencia de volatilidad que presentan los diversos cuerpos químicos de que está compuesto.

Esos derivados son numerosos y diversos y variables sus denominaciones como sus propiedades características según sea la región y aún la fábrica que los producen. De ahí que resulte difícil establecer sintéticamente como lo requeriría este informe en un cuadro de conjunto las denominaciones que reciben sus características especiales y si se quiere su aplicación; pero dividiendo el producto natural (petróleo o nafta) en fracciones por las temperaturas en que ellos destilan podemos establecer sus denominaciones más comunes y el uso a que ellos se destinan y así tenemos los siguientes subproductos con sus temperaturas mínimas y máximas de destilación, debiendo tenerse en cuenta como un principio científico incontestable que el punto de ebullición adoptado por el P. E. al reglamentar la ley está comprendido necesariamente dentro de los límites de temperatura entre los que cada fracción destila, es decir que cuando un subproducto, la bencina por ejemplo, ha de destilar entre 120 y 150 el punto de ebullición será menor que 150 y mayor de 120, como sucede con las llamadas esencias livianas que destilando antes de 120 su punto de ebullición debe ser inferior a esa temperatura, siendo corriente que no exceden de 90° C lo que se explica con sólo considerar que esas fracciones contienen productos que destilan a sólo 50° C.

Tenemos pues, 1.° las esencias livianas que destilan antes de 120° C, las bencinas entre 120 y 150, el kerosene entre 150 y 280, los aceites intermediarios entre 280 y 300, los aceites para gas entre 300 y 360 y los residuos sobre 360.

Estas fracciones pueden ser objeto de subfraccionamientos y los productos así obtenidos reciben distintas denominaciones. Los éteres de petróleo que destilan entre 40 y 70 — con densidades variables entre 0.630 y 0.660 — son usados en los laboratorios y en la industria como disolventes del caucho; las gasolinas que destilan entre 50 y 70 cuya densidad varía entre 0.660 y 0.680 y que se usan para desengrasar la lana y en la iluminación con lámparas especiales. Las ligroínas llamadas también naftas de diferentes graduaciones, — una de ellas según Hemor y Bacon constituidas por las fracciones del petróleo que destila antes de 135° y que podía ser considerado

como bencina — más la variedad que destila entre 95 y 120 o sea una esencia liviana cuyo punto de ebullición varía según la proporción de los cuerpos que la constituyen; variedades ambas de aplicación en los motores para automóviles. Las llamadas esencias para barnices que destilan entre 120 y 170. El mismo kerosene tiene también distintas graduaciones y se aplica a la iluminación y el especial para calorífero. Los aceites intermediarios — los aceites para gas utilizados como combustible en los motores tipo Diessel y en la fabricación del gas para alumbrado y por último los residuos que pueden ser usados como combustibles (fuel oil) o obtenerse de ellos aceites lubricantes, vaselinas o parafinas.

Todos estos subproductos están gravados por la ley y en cuanto a la denominación de carburina que contiene el art. 9.º no existe en la copiosa bibliografía técnica consultada, referencia alguna al respecto ni precedente administrativo de haberse introducido jamás un producto con esa denominación.

En los despachos aduaneros se presentaba como tal carburina a los benzoles industriales destinados a carburar alcohol para combustible, lo que concuerda con el nombre del producto que señala ya su aplicación para carburar y no para utilizarse directamente. Podría pensarse también que con ello se ha querido indicar los aceites usados como carburantes en la fabricación del gas; pero ello no es probable, en primer lugar, por el bajo punto de ebullición que se le fija en la tarifa de avalúos y en segundo porque ya existe en la ley un artículo que lo libera de derechos. Sería necesario pues para conocer el origen de la denominación carburina atenerse a los antecedentes parlamentarios y éstos no arrojan mayor luz sobre el asunto.

No es extraño que los legisladores carecieran de un concepto claro sobre la nomenclatura de esos productos, cuando ello constituyó la preocupación de los sabios, habiendo sido abordado el problema en la química orgánica con éxito mediocre al extremo de considerar imposible que los cuerpos fueran designados con nombres que indicaran su composición, sin librar como hasta entonces al capricho de cada uno esa denominación.

En ese estado las cosas, tuvo lugar la exposición universal de París en 1889 y el congreso de químicos, reunidos con tal motivo, resolvió el nombramiento de una comisión encargada de formular un proyecto de reforma de la nomenclatura existente, cuyo proyecto debía ser discutido luego en un congreso internacional.

La comisión parisiense se dividió en subcomisiones que estudiaron durante tres años consecutivos tan deseada como necesaria reforma y el proyecto que se formuló después de 42 sesiones de las subcomisiones en asambleas fué comentado luego en el congreso internacional de Ginebra durante el mes de abril de 1892.

Por falta de tiempo no se llegó a su completo estudio; pero sí se llegó a formular 62 resoluciones que forman el esqueleto de la nomenclatura y que pueden consultarse en varios textos, citando al efecto el de A. E. Castex, editado en 1896 por la casa Pablo E. Coni e hijos. (folio 265 del tomo 1.º).

El petróleo o la nafta son científicamente la misma cosa como lo son también ante la ley impositiva; pero nó el producto destilado que se viene conociendo con esa denominación, sino el nativo, el que se encuentra en estado natural en los yacimientos que lo contienen. Eso es lo que la ley liberó de todo gravámen no sólo por su similitud con la hulla, libre también y de la que es un sustituto, sino por su condición de materia prima para industrias que podrían radicarse en el país y cuyo establecimiento fomentaba la ley al liberar el producto a utilizarse en las mismas.

Además, no debemos transplantar la ley al momento actual en que se ha generalizado el uso del producto de la destilación que se conoce con el nombre de nafta sino que debemos considerarla en el momento de su sanción, cuando la industria de la destilación del petróleo era incipiente y en el país sólo el subproducto — kerosene — tenía aplicación definida, constituyendo el alumbrado del pobre y aún de mucha gente acomodada, si se quiere, porque el gas estaba circunscripto a una parte muy limitada de la capital y poco o nada disfrutaban de sus ventajas las poblaciones de la campaña y la generalidad de las de los alrededores.

La estadística del año 1900 acusa en la importación las siguientes cifras: *kerosene*: 39.001.599; *nafta impura*: 4.726.547; o sea la décima parte de esta última con relación a aquél.

Se ha copiado a la letra el texto oficial nafta impura, materia prima sin manipulación ulterior; directamente extraída de los pozos productores sin transformarse por procedimiento químicos industriales, esto es, la liberada en la ley de acuerdo con su texto expreso que no admite confusión si se le examina con un criterio desapasionado y sereno, sin las prevenciones, sin la parcialidad que lo ha hecho la firma Mignaqui, & Cía.

en el juicio que ha instaurado contra el fisco por devolución de las sumas que le fueron legítimamente exigidas en concepto de derechos establecidos por la ley de la nación y de los que pretende excepcionarse al producto industrial, basándose en el texto del art. 9.º, por la circunstancia de que al petróleo impuro se le ha dado también la denominación de nafta con que se conoce una clase de las esencias livianas que destila.

Es tan inconsistente esa argumentación como la hecha por la compañía ocurrente que se funda en un mero juego de palabras, sin entrar al análisis de la franquicia, a su finalidad, siendo como es una verdad incontestable que las leyes impositivas cuando hacen excepción, llevan un propósito y éste de la 4933 lo he dicho ya, ha sido fomentar la explotación en el país de una industria, — facilitando la adquisición económica de la materia prima y además acordar el beneficio reconocido al carbón o su similar el combustible líquido.

III

Hemos visto pues, lo que es científicamente nafta; hemos demostrado que el art. 9.º no se refiere al producto de la destilación, sino al nativo, esto es, al petróleo natural, como resulta de la propia leyenda transcrita: nafta o petróleo impuro — un solo producto con dos denominaciones; — hemos dejado establecido que la tarifa no es ley impositiva, sino arancelaria; que no tiene otro objeto ni más alcance que fijar los valores que han de servir para la liquidación de los derechos o servicios a retribuirse; — hemos llegado a la conclusión de que el P. E. que confeccionó esa tarifa en uso de las facultades reglamentarias que le están reconocidas por el art. 86, puede por acto propio corregir cualquier error fundamental que se hubiera deslizado en ella, máxime cuando ese error importa una extralimitación de las facultades que dicho artículo le confiere y que ha limitado expresamente la misma ley en su art. 11. ¿Dónde está entonces lo ilegal, lo abusivo, lo repugnante a los preceptos de la constitución nacional?...

Por mucho que se quiera forzar la argumentación, no podrá destruirse la doctrina sustentada en este informe, porque ella refleja en primer término la política fiscal en la orientación bien definida que le ha señalado el honorable congreso con el proteccionismo que fluye de todas y cada una de las disposiciones legislativas que imponen tributos a la importación del exterior o en segundo porque no se concibe ni lógica

ni racionalmente la excepción en la forma que se pretende, cuando todos los subproductos obtenidos de la destilación del petróleo tienen un gravamen expresamente fijado en la ley como lo tiene también la ligroína-nafta que es el que ha motivado el presente reclamo y el mismo sobre qué ha recaído el fallo judicial que se invoca por la sociedad ocurrente y que la Excma. cámara de apelaciones está llamada a revocar al pronunciarse en el recurso deducido por el señor procurador fiscal una vez persuadida de que no ha existido de parte del P. E. nada que importe apartarse de los procedimientos que le señala el art. 86 de la constitución, como erróneamente se sostiene.

La ley 4933 taxativamente dispone que la introducción de mercaderías de procedencia extranjera está sujeta al derecho de importación que la misma establece, art. 1.º y en el inciso 1.º del art. 2.º se fija en 25 % "ad-valorem" el que corresponde a todas las mercaderías que en la ley no figuren con un derecho especial y las que no estén exoneradas de derechos.

La nafta o ligroína no tiene un derecho especial ni está tampoco exonerada y le corresponde, pues, el de 25 % "ad-valorem", porque la eximida es la nafta o petróleo impuro, producto esencialmente distinto que es materia prima para la industria de destilación o un sustituto de la hulla expresamente liberada.

El art. 15 determina el procedimiento a seguir con las mercaderías no incluidas en la tarifa de avalúos, cuyo procedimiento consiste en exigir la declaración de su valor comprobándolo con las facturas respectivas y demás medios de prueba y sobre ese valor aplicarles el derecho que corresponde a las de su clase en los términos del art. 22.

El decreto de febrero de 1915 fija con carácter estable ese valor para todas las naftas que se importen, cualquiera sea la aduana que intervenga en su despacho y el P. E. al proceder así ha tenido en cuenta, ante todo, el precepto constitucional de la igualdad del impuesto que sólo podría observarse mediante la fijación de un valor único, fácil de establecer en una mercadería que pocas oscilaciones tiene en su precio y esta medida no puede tacharse de inconstitucional porque encuadra dentro de las facultades privativas del gobierno en su calidad de administrador y por lo tanto falla también en esta parte la argumentación que se aduce para invalidar ese acto del P. E.; perfectamente legal y previsor por excelencia.

Se sostiene también que el gobierno mismo reconoció tanto en el decreto de febrero 19 de 1916 como en el mensaje en que solicitó la reforma de la ley, que carecía de facultades para imponer derechos a la nafta expresamente liberada en la ley. Quiero admitir hipotéticamente esta creencia del P. E. y admitiéndola, sostengo que si ese derecho existía a la fecha del recordado decreto como se ha evidenciado, el concepto erróneo que pudiera tener el gobierno sobre sus facultades, no basta para modificar la situación de las mercaderías ante la ley y por lo tanto el derecho exigido y que se hizo efectivo en las oportunidades indicadas por la recurrente existía legítimamente entonces como existe hoy, porque el art. 9.º hoy como ayer consagra igual franquicia al petróleo natural y no al producto obtenido de su destilación.

Por las consideraciones expuestas piensa esta inspección general que los pagos realizados por la compañía ocurrente lo han sido en cumplimiento del mandato de la ley 4933, art. 2.º inciso 1.º, y que no procede por lo tanto la devolución pedida y así debe V. E. declararlo.

MÁXIMO P. COVACHE.

Inspector general de rentas de la nación.

Buenos Aires, mayo 22 de 1918.