

Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACION MENSUAL DE LA
Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes
y Colegio de Egresados.

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscriptos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES:

Dr. Alfredo L. Palacios
Por la Facultad

Raúl Prebisch
Por el Centro de Estudiantes

Cecilio del Valle
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES:

Dr. Vicente Fidel López

José González Galé
Dr. Francisco M. Alvarez
Por los Egresados

Dr. Hugo Broggi
Por la Facultad

Pascual Chianelli
Néstor B. Zelaya
Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR: **Bernardo J. Matta**

Año X **Octubre-Noviembre de 1922** **Serie II. N° 15-16**

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

Los derechos específicos y “ad valorem”

El P. E. Nacional ha presentado a las Cámaras su proyecto de presupuesto y recursos para el año 1923, acompañándolo de un mensaje enunciativo de propósitos financieros y emitiendo, con tal motivo, conceptos interesantes ligados a principios teóricos preexistentes. Las declaraciones del Ministro de Hacienda conducen a creer, y así lo ha dicho, que el presupuesto será, para el actual gobierno y en especial para su ministerio, la ley básica que presidirá toda su gestión. Pretende un presupuesto único, libre de duodécimos, de leyes especiales sin recursos propios, y de acuerdos ministeriales; de manera tal, que a fin del ejercicio pueda presentar una memoria que sólo diga: tanto se presupuestó y tanto se gastó, queriendo decir con ello, que no hubo otro gasto fuera del acordado por la ley de presupuesto. ¡Ojalá sea verdad tanta belleza (financiera)!

Esa concentración de los gastos del gobierno en una sola disposición legislativa: la del presupuesto, ha tenido por consecuencia la presentación de un proyecto de gastos cuyo total es muy superior al vigente. La comparación tiene un carácter nominal, desde que al presupuesto actual deben agregarse esos otros presupuestos que le van a la zaga y que en jerga gubernamental se denominan “acuerdos” y “fondos propios”.

En esas condiciones es muy fácil equilibrar un presupuesto nominal con recursos superiores a los reales. El “déficit” estará entonces constituido por la porción de impuestos que, comparativamente a los presupuestos, se hayan recaudado de menos, a lo que debemos agregar los “acuerdos” y “leyes especiales” que impliquen gastos que deban atenderse con rentas generales. El socorrido recurso de las “rentas generales” es el blanco a donde siempre apuntan las frondosas iniciativas que

nacen de la libertad de las Cámaras legislativas, en nuestro país, para sancionar leyes que implican gastos fuera de la oportunidad del presupuesto. Afectan nuevos gastos a las rentas generales, cuando éstas ya están afectadas en demasía con los gastos del presupuesto. Nos parece que si el P. E. desea sinceramente cumplir sus promesas, deberá vetar esas leyes por "exceso de vacante" en las arcas oficiales. Y en primer lugar deberá vetarse a sí mismo.

Los anteriores gobiernos podían presentar un presupuesto sin "déficit", pero no una rendición de cuentas sin él. El actual veremos lo que puede. Por ahora presenta un presupuesto centralizado y lo equilibra con proyectos de nuevos impuestos o aumento de los existentes, sea en forma taxativa o alterando el régimen de la percepción, como el proyecto sobre los derechos de importación, presentado como un cambio técnico, pero que en realidad no es más que un aumento considerable de los impuestos sometidos a ese rubro.

Si el P. E. proyecta un presupuesto, que no es sino la suma de los que la anterior administración mantenía dispersos, no ha hecho otra cosa que sancionar el despilfarro.

Si el P. E. proyecta un aumento de los impuestos, atendiendo solamente el problema fiscal, debemos creer, aunque cueste creerlo, que no había modo como *cortar*, *cortar* y volver a *cortar* los gastos de la nación, y que *todos* ellos respondían a necesidades ineludibles y a funciones irrenunciables del Estado...

Entre los proyectos de ley que el P. E. envió al Congreso con el mensaje relativo al presupuesto para el año 1923, se encuentra el que se refiere a los aforos de las mercaderías importadas, y entre sus disposiciones, la que deroga los aforos consignados en la tarifa de avalúos hasta tanto la Junta de Aforos, que por dicho proyecto se crea, no formule la nueva tarifa. Esto equivale a transformar por "ad valorem" los derechos realmente específicos del arancel que ha regido hasta ahora, obligando a los importadores de cualquier clase de mercaderías, a declarar y comprobar con las facturas originales, el valor de las mercaderías que importen. (Artículo 11).

Previo este exordio aparentemente crítico y periodístico, entraremos al estudio del tema de este artículo, que no es otro que el de precisar y analizar la naturaleza, efectos y modalidades de los derechos de importación, cuando éstos se establecen bajo la forma de específicos y "ad valorem".

*
* *

El derecho de aduana se establece de dos modos: específico y "ad valorem".

Cuando un importador paga un derecho fijado en el arancel o tarifa, por unidad de medida, peso, volumen o cantidad, paga un derecho *específico*. Si, en cambio, el derecho se establece en un tanto por ciento del valor en dinero en el momento del despacho, de la unidad de medida, peso, volumen o cantidad, o bien, sobre el valor total en dinero de la partida de mercadería que se introduce al país, el importador paga un derecho "ad valorem".

Si una tarifa de derechos de aduana, establece un valor previo e independiente de cada caso particular, para cada unidad de mercadería y sobre ese valor cobra el fisco un tanto por ciento de derecho de importación, ese derecho es *específico*, aunque tenga la forma de "ad valorem". Es el caso de nuestra tarifa de avalúos y por esto conviene remarcarlo.

Supongamos la partida N.º 2617 de la tarifa de avalúos que dice: "Paraguas de algodón o lana", aforados en \$ 0.60 % cada uno, derecho 40 % "ad valorem". Este derecho calculado en un tanto por ciento sobre el valor fijado de antemano, no es un derecho "ad valorem", es, en cambio, un derecho específico, porque lo mismo daría que la tarifa dijese: partida N.º 2617: "Paraguas de algodón o lana", derecho específico \$ 0.24 % cada uno.

En orden de antigüedad, desde que las mercaderías extranjeras pagan un impuesto por entrar a un país, el derecho "ad valorem" es anterior al específico. Los países viejos, cuyos progresos industriales se han ido acentuando y confundiendo cada vez más, han abolido el sistema de impuesto "ad valorem" por el específico.

Teóricamente el derecho "ad valorem" aparece como el más justo, por cuanto, las mercaderías vienen a pagar un derecho de importación conforme al valor que ellas tienen en el momento de entrar al país. Este valor es el precio de venta en el mercado extranjero, al que se agregan los fletes y seguros, vale decir, el precio de las mercaderías que se introducen puestas en los depósitos de aduana del país introductor.

La factura del vendedor o exportador es la que determina el precio de la mercadería. Los vendedores fraguan facturas

falsas, reduciendo el valor de las mercaderías, y con ello el derecho de aduana. El comprador recibe por cuerda separada la factura verdadera de su compra y el despacho de aduana lo realiza con las facturas falsas, siendo este el principal peligro que presentan los derechos "ad valorem" para el fisco, pues queda al arbitrio del vendedor y comprador la fijación de los derechos. Con estos procedimientos fraudulentos, el vendedor beneficia el precio de sus mercaderías sin afectar los costos de producción. El comprador obtiene una factura falsa y paga entonces menos derechos, los cuales, prorrateados sobre el valor real de su compra, que la Aduana no conoce, reduce el impuesto en cada unidad de mercadería, y en realidad paga un derecho sobre lo que vale 100, como si valiera 50. En este sentido son muy importantes los fraudes perpetrados.

Las innumerables clases de mercaderías que se introducen a un país como el nuestro, donde la industria no está desarrollada, y que vienen con destino a venta o a uso particular, son pagadas al vendedor de distintas maneras. No todas las mercaderías vienen con documentos negociados por establecimientos bancarios, y, en este caso, una cosa es la letra que representa el verdadero valor y otra la factura falsa que viene por conducto separado. El conocimiento que el banco entrega al aceptante de la letra librada por el vendedor, no expresa el valor de la mercadería. Hay casas vendedoras que abren créditos a los compradores, y, entonces, no intervienen los bancos en cada operación particular y el fraude es más libre. Los viajeros que hacen fuertes compras en los países que visitan, pagan allí mismo las mercaderías de su uso particular y el despacho de ellas se hacen en las aduanas de nuestro país, cuando esas mercaderías no están tarifadas, a un precio muy inferior al que en realidad han pagado, con el agravante que siempre se trata de mercaderías de lujo.

En Estados Unidos, donde los derechos "ad valorem" rigen en general, se ha procurado evitar los inconvenientes apuntados, por intermedio del servicio consular. El sistema consular, no depende allí del ministerio de Relaciones Exteriores, sino del Ministro del Tesoro. Las oficinas consulares son puramente comerciales y están dotadas de funcionarios de carrera, competentes y expertos, que tienen por misión estudiar en el país donde residen, los costos de producción de los artículos que se exportan a la Unión. Observan escrupulosamente los

precios de venta en el mercado extranjero, siguiendo atentamente las variaciones que se producen, de manera que tienen un conocimiento anticipado de los precios de costo de las mercaderías exportables a la Unión, en forma tal que, cuando un exportador se presenta al consulado para hacer legalizar los documentos, el cónsul puede establecer de antemano el valor de la mercadería en el país de origen y verificar la factura de los exportadores, rechazando las que considera bajas con respecto al valor de plaza. Este sistema no puede llevarse a cabo de otro modo; en el consulado no pueden hacer investigaciones directas para cada caso de legalización de documentos. Esas investigaciones deben estar hechas de antemano, como dejamos dicho; pero nada de esto puede hacerse correctamente, si no es disponiendo de personal abundante, honesto y competentísimo. El sistema consular implantado en esa forma, es costoso y sólo la Unión puede mantenerlo. Así y todo, escapan mercaderías con precios inferiores a los reales, pero aún están los Vistas en las aduanas de llegada que pueden estimarlas nuevamente, y por último, hay también tribunales especiales.

Los proteccionistas dicen que el sistema de derechos "ad valorem" no permite dar a la protección aduanera un carácter estable.

Los precios no varían en el mismo sentido y con la misma intensidad en todas las partes a la vez. Si en el extranjero bajan los precios de costo de los productos de una industria que se protege en el país importador, y en éste no han bajado, los derechos "ad valorem" disminuyen, y entonces, la protección resulta insuficiente y puede hasta desaparecer. Si en cambio, los precios de costo aumentan en el extranjero y en el interior no, los derechos "ad valorem" aumentan, y, por consiguiente, la protección también, pudiendo convertirse ésta en excesiva y el derecho en prohibitivo, en perjuicio del fisco y del consumidor.

El Comité de Finanzas del Senado estadounidense decía en 1888: "Cuando los negocios están en depresión y los precios extranjeros se mantienen bajos; cuando los productores nacionales tienen mayor necesidad de ser protegidos, es cuando las tasas "ad valorem" disminuyen; la protección resulta insuficiente y la depresión de los negocios se acentúa. Por otra parte, cuando los precios en el extranjero se elevan, las tasas resultan más elevadas y la restricción se transforma en prohibición".

Cuando los recursos de un país tienen por base principal los derechos aduaneros, y el sistema es "ad valorem", no puede calcularse con exactitud el rendimiento que estos derechos darán al fisco. Los recursos presupuestos carecen de estabilidad, pues éstos, ya no sólo se ven sometidos a la variabilidad de las cantidades importadas, sino también a las más peligrosas de los precios. Y si los gastos del gobierno son atendidos con recursos inestables, las probabilidades de los ejercicios financieros ajustados, se alejan cada vez más.

Los derechos "ad valorem" tienen consecuencias financieras y económicas contraproducentes. Si el costo de la vida aumenta por la elevación de los precios, los derechos también aumentan y se ahonda así el problema. El fisco obtendrá, provisoriamente, más entradas, pero se desatiende de los efectos económicos, lo que es un grave peligro. Para el caso inverso, tendremos al fisco beneficiando a su costo las condiciones económicas. Y lo hará, también, provisoriamente, porque aumentaría los derechos de aduana o gravaría otras fuentes de impuesto. Todo ello por ser inestable e inseguro, introduce factores perturbadores para las transacciones comerciales.

Distintos mercados productores suelen proveer los mismos artículos a una plaza de consumo. El valor de las mercancías, en el puerto de arribo, no siempre es igual; pero este valor se unifica en el mercado y el consumidor paga por ellos un mismo precio, impuesto generalmente por el artículo que trae un costo superior (nos referimos a la misma clase de artículos). Esas diferencias de costos en la plaza de consumo, son atenuadas por los derechos específicos, los cuales gravan las cantidades y no el valor, de manera que un mayor valor soporta el mismo derecho que la misma mercancía de valor inferior. El derecho "ad valorem" acentúa las diferencias de precio, porque a mayor valor mayor impuesto, y como el precio de las mismas mercancías, en la plaza consumidora, está dado por la de mayor costo, el precio de todas ellas sube lógicamente.

Para la eficaz aplicación de los derechos "ad valorem" es necesario estimar el valor real de las mercancías. Es una tarea difícil y contingente. No puede merecer fe la tasación del interesado. El servicio consular no dará tampoco con el valor real, y, a lo sumo, limitará el hábito deshonesto de no decir la verdad de parte del interesado, difundiendo el carácter de las medidas represivas del fraude. A los vistas no los creemos tan especializados como para poder tasar con exactitud aproximada el va-

lor de todas las mercaderías que lleguen, aparte del gran número de ellos que serían necesarios para cumplir medianamente su misión (1).

Tal sistema requiere el establecimiento de los recursos de apelación en distintos grados, creando al efecto los tribunales competentes, como los ha creado la legislación aduanera estadounidense.

Resulta de todo ello que el sistema aduanero de derechos "ad valorem" carece de sentido práctico y de que su bondad, ante los defectos que en todos los países se han señalado, sólo es de valor teórico.

*
* *

Hemos definido ya el concepto de los derechos de forma específica. También dijimos que había un sistema, por ejemplo el nuestro, que los derechos tienen el aspecto de "ad valorem", pero que en realidad son específicos. En nuestro régimen aduanero, todas las mercaderías extranjeras no exentas de derechos, pagan un derecho de forma específica. Solamente soportan un derecho "ad valorem" las mercaderías no inscritas en la tarifa de avalúos.

El sistema que ahora tratamos, implica la confección de una tarifa que comprenda todas las mercaderías susceptibles de pasar por las aduanas. El progreso incesante de las artes y de la industria; el perfeccionamiento técnico; la inventiva y el

(1) En nuestra aduana hay vistas que pretenden tasar ciertas importaciones, que no figuran en la tarifa, con los precios que ellas tienen para el público, lo que significa un derecho de aduana que sigue los precios a través de la circulación interna. La incidencia del impuesto de aduana nos indica que un derecho calculado sobre el precio de venta al consumidor haría aumentar ese precio en la medida que aumenta el derecho así aplicado. La segunda remesa pagaría un derecho sobre ese nuevo precio dando lugar a un nuevo aumento del mismo. El segundo precio daría la pauta al derecho a pagar por la tercer remesa y los precios de esta última aumentarían para el consumidor en la misma medida. Es un caso en que el fisco cobraría derechos sobre derechos y en que el consumidor sería la víctima. Colmados los límites, aparecería la disminución de la demanda y bajarían primero los precios y luego los derechos, mientras que seguirían el proceso inverso los derechos aplicados a los bienes que substituyesen a aquellos otros. La cuestión presentaría también otros aspectos que omitimos porque harían demasiado extensa esta nota.

descubrimiento, etc., hacen poner en la escena del comercio internacional, nuevos productos que no están tarifados. Una misma categoría de productos puede comprender numerosas calidades que encierran distinto valor y aunque previstas en la tarifa pueden al día siguiente aparecer otras. Esta es la primer dificultad.

Los derechos de aduana son impuestos que las Cámaras sancionan. En la oportunidad de fijarlos, no pueden entrar a los detalles de todas las posibles subdivisiones que constituyen una misma categoría de productos, porque sería una tarea interminable. Es necesario tener presente que las Cámaras tendrían que fijar, — bajo el sistema de derechos específicos — un impuesto de cantidad cierta sobre cada unidad del producto. Y para que las unidades de distinto valor que corresponden a un mismo género de productos, no paguen un mismo impuesto unitario beneficiando así las calidades superiores en detrimento de las inferiores, habría que fijarles distinto impuesto a cada una de ellas. Volvemos a decir que esto sería interminable y constituye la segunda dificultad.

Veamos cómo se subsanan esas dificultades:

1. — Cuando se confecciona una tarifa se incluyen en ella todas las mercaderías conocidas en sus distintas calidades específicas. Si aparecen luego nuevos géneros o nuevas calidades, deben pagar el derecho más aproximado a su similar de más conveniencia para el fisco, y tomarse razón de ello para su futura inclusión. Cuando se trata de géneros nuevos cuya similitud no existe o sería forzada, les corresponden, por excepción, un derecho porcentual a su tasación, vale decir, un derecho "ad valorem".

2. — El Congreso, al sancionar los impuestos, fija una cantidad determinada para cada unidad de ciertos renglones de productos y para las mercaderías generales establece un impuesto porcentual al aforo, y que viene a ser un derecho específico indirecto.

3. — Una Junta de Aforos, con existencia permanente, integrada por funcionarios y peritos en la materia, tiene entre sus misiones la de ir ampliando la tarifa con los nuevos productos o con las nuevas calidades de uno ya tarifado. Asimismo, la de aforar en dinero las distintas calidades específicas de las mercaderías de un mismo género y para las cuales las Cámaras votaron un derecho específico indirecto (un tanto por ciento sobre el aforo). Corresponde a esta Junta, enca-

rar y resolver, también, cuestiones inherentes y accesorias que nacen de la aplicación de las tarifas.

El régimen de los derechos específicos origina una tarea laboriosa para la confección de las tarifas; pero una vez formuladas y atendidas por órganos permanentes y especiales las necesidades de su perfeccionamiento periódico, la aplicación para el trámite aduanero se simplifica, haciéndose el despacho con mayor rapidez, precisión y uniformidad.

Los derechos específicos eximen a los vistas de aduana de la difícil y contingente tarea de tasar. Todo se resuelve en la empírica acción de ver y ubicar la mercadería en la partida tarifada.

Los fraudes giran alrededor de la falsa manifestación de las mercaderías en cuanto a su cantidad y calidad; pero no en lo que respecta a su valor. En el primer caso se tienen las mercaderías a la vista para verlas y apreciarlas, y en el segundo, hay que estimar un factor separado en cierto modo de ellas, tal como el de su costo en la plaza de origen, más los fletes y seguros, cosas éstas que no son tangibles, sino que deben interpretarse a través de documentaciones que carecen de sinceridad.

Dicen los proteccionistas que con los derechos específicos la protección aduanera se hace efectiva. Es cierto pero no es absoluto. La protección aduanera es siempre variable, con la diferencia que ya no varía en función de los medios fraudulentos empleados por los importadores en connivencia con los exportadores, sino por los cambios en las relaciones de los costos de producción de las mercaderías del país, comparados con los costos de las extranjeras. Los cambios de los costos son lentos y sólo se producen cuando las condiciones del organismo productor se transforman.

Y conviene estar alerta de la acción que despliegan los proteccionistas, cuando para defenderse de los efectos de un perfeccionamiento orgánico de la industria que ellos no saben adaptar, pretendan la elevación de un aforo sin variar la tasa, o la de la tasa sin variar aquél, porque ambas cosas suelen pedirse y para el proteccionismo irracional significan lo mismo.

Los derechos específicos aseguran al fisco mayor regularidad en los recursos. Causas accidentales y externas dan a los precios oscilaciones bruscas que dependen de factores políticos que hacen crisis, y como los precios se representan en moneda, esas crisis tienen su efecto en ella y por reflejo en los precios.

Estamos en el caso de que factores extraños alteran las previsiones del gobierno para llenar sin "déficit" los gastos presupuestos, los que generalmente se cumplen, aunque las fuentes de recursos no respondan a lo previsto. Luego, todo sistema que reste estabilidad a los recursos, perturba las finanzas oficiales. No queremos decir que con los derechos específicos se asegure la estabilidad de los recursos provenientes de los derechos de aduanas, sino que este sistema se encuentra más libre de las alternativas que implican los derechos "ad valorem". La capacidad de compra es siempre el factor predominante.

En la balanza económica de un país, las importaciones pesan como un rubro del pasivo, pues son compras que, en tesis general, se han pagado o deben pagarse. ¿Cómo se organiza la estadística del comercio con miras a la balanza económica? ¿cuál de los dos sistemas se presta mejor a ello? En el sistema "ad valorem" hallamos el interés de falsear el valor para el pago de los derechos, luego la expresión de su monto no es verdadera. En el específico no hay interés en falsear el valor, desde que el derecho no se paga sobre él, sino sobre la cantidad, y, por consiguiente, la factura consular, que debe ser una documentación complementaria del despacho aduanero, es la que puede dar a la estadística una información más exacta.

Resulta de todo ello que el sistema aduanero de derechos específicos posee sentido práctico y de que el carácter de injustos que se le han atribuido, sólo es de valor teórico.

C. DEL VALLE.