

26087

AÑO XV, SERIE II. n.º 66

1927, ene

1

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONOMICAS

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Ing. F. Pedro Marotta
Por la Facultad

Enrique Julio Ferrarazzo
Por el Centro de Estudiantes

Adelino Galeotti
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Guillermo Garbarini Islas
Dr. Alfredo S. Gialdini
Por la Facultad

Jacinto González
Por el Centro de Estudiantes

Salvador Russo
Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

Juan C. Chamorro



DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

7 0 2 2

3

La legislación del “draw-back” en la República Argentina⁽¹⁾

POR

ITALO LUIS GRASSI

I. *Antecedentes.* — II. *Industrias argentinas interesadas en la legislación del “Draw-back”.* — III. *La industria de la refinación de azúcares.*

I. — En la República Argentina no existe una legislación especial sobre “draw-backs”. Las leyes aduaneras actualmente en vigencia no consideran la situación en que podrían hallarse las varias industrias nacionales capacitadas para la transformación, en condiciones económicas, de materias primas de procedencia extranjera, en artículos manufacturados destinados a la exportación.

La devolución de los derechos aduaneros de importación sobre materias primas extranjeras, a los importadores que luego exportaran los artículos elaborados con las mismas, constituyó un tema de gran actualidad en la República, al terminar la guerra europea. Varias industrias locales habían ampliado su capacidad productiva como consecuencia de la temporaria supresión de la competencia que antes de la guerra hacían los diversos países de Europa; nuevas industrias surgieron durante el período bélico, en razón de las serias dificultades que la conflagración había originado para la importación de muchos artículos extranjeros.

Como tentativa de legislación del “draw-back” en la República Argentina, puede citarse, sin embargo, el proyecto de ley presentado a la Cámara de Diputados, por el Sr. Horacio B. Oyha-

(1) Trabajo preparado especialmente para el Congreso Económico Italo-Argentino, de Milán-Roma.

narte, el 26 de septiembre de 1918. Dicho legislador proponía introducir en las leyes N.º 4.933, 10.220 y 10.221 sobre derechos aduaneros a la importación, modificaciones y agregados que, como se verá más adelante, significaban un principio de legislación especial sobre "draw-backs". Dicho proyecto intentaba introducir las siguientes modificaciones, al actual sistema aduanero argentino:

" Art. 1.º — Modifícase el art. 11 de la ley 4.933 en la forma siguiente: Art. 11. Los derechos aduaneros pagados por las mercaderías extranjeras, de acuerdo con los arts. 2 y 3 de esta ley, y de las leyes 10.220 y 10.221, serán devueltos al importador cuando exporte, dentro del plazo de un año, mercaderías de manufactura nacional en cuya elaboración haya empleado mercadería importada. Los derechos serán devueltos en proporción a la cantidad de peso o volumen de mercadería importada que los productos de manufactura nacional destinados a la exportación contengan. La persona o firma que desee gozar de los beneficios acordados por el inciso precedente deberá hacer una declaración a la aduana respectiva, a más tardar, con 24 horas de anticipación al embarque de la mercadería, indicando la cantidad y calidad de la mercadería a exportar y la cantidad y calidad de la mercadería importada empleada para su elaboración, justificando el pago de los derechos de importación y precisando el monto de derechos cuya devolución reclama. La aduana entregará al exportador un vale por los derechos a devolver, que podrá hacerse efectivo dentro de un plazo de seis meses, siempre que el exportador compruebe por medio de un certificado del respectivo cónsul argentino, que el desembarque se ha efectuado en el puerto de destino de la mercadería. La persona o firma que reclame la devolución de derechos mayores que los que corresponden de acuerdo con el presente artículo, perderá todo derecho a devolución y será además pasible de una multa de \$ 100 a \$ 5.000 m/n. El P. E. no podrá acordar otras franquicias o beneficios que los establecidos por esta ley o en leyes especiales. Art. 2.º Agrégase al art. 5 de la ley 4.933, los siguientes incisos: Las mercaderías de origen o de fabricación nacional que se exporten de acuerdo con el presente artículo, quedarán exceptuadas del pago de todo impuesto nacional o provincial. En el caso de que se haya abonado previamente el impuesto correspondiente, el exportador podrá exigir de la aduana respectiva, un certificado en que conste la cantidad, calidad y procedencia de la mercadería exportada, a cuya presentación le serán devueltos los impuestos abonados por dichas mercaderías. Toda persona que reimporte

“mercaderías beneficiadas por la disposición precedente, a fin de eludir el pago del impuesto, se hará culpable del delito de contrabando y será castigada de acuerdo con el capítulo VI de la presente ley”.

La iniciativa del nombrado legislador, no pasó de un proyecto. La ley no fué votada.

Es evidente que la situación de la República Argentina en materia de “draw-backs” no puede ser la misma que la de los grandes países industriales, poseedores de un amplio mercado para la exportación de sus artículos manufacturados.

La exportación argentina se caracteriza, precisamente, por estar compuesta de artículos de consumo inmediato, carnes, cereales, etc., y por materiales que constituyen el elemento primario transformable o elaborable para muchas industrias extranjeras: lanas, sebos, cueros, etc.

Pero también es cierto que algunas industrias han alcanzado en la República Argentina un desarrollo sorprendente, con una capacidad de producción que cubre varias veces las posibilidades del consumo nacional. Estas industrias se ven obligadas a trabajar con interrupciones; no existe el ritmo en la producción que permita la obtención de tipos fijos, con costos módicos, etc., pues su capacidad productora va mucho más allá del poder de absorción del mercado local, limitado y reducido, por pertenecer a un país joven, que no cuenta aún con una densidad de población que asegure el consumo de la producción industrial en grande.

El autor del proyecto a que nos referimos más arriba fundaba su iniciativa, expresando que ella “constituía tan sólo una de las medidas para promover nuevas ideas y crear nuevos sistemas e instituciones de orden económico, que era provechoso y justo adoptar y fomentar, aún dentro del actual régimen aduanero, porque lo hacía más tolerable y compensaba omisiones de día en día más perjudiciales para el desarrollo económico del país. En efecto: el principio que el proyecto trata de introducir en nuestro sistema aduanero, está adoptado por casi todas las naciones, ya sea en general o en la medida de las necesidades especiales de cada una de las economías de los distintos estados, en cuanto no lo hace superfluo el propio sistema aduanero que rige en cada país. Es indiscutible que la competencia comercial sólo puede hacerse en el extranjero a base del costo de la producción de la mercadería y de su conducción al mercado, y que, por otra parte, esa competencia se hará imposible si la mercadería soporta gravámenes que la encarecen, especialmente en comparación con otras si-

“ milares de procedencia distinta, a no ser que medien circunstancias *sui generis* que favorecen sobremanera el producto proveniente de determinado país. Tal situación excepcional podría obedecer a que una nación tenga un monopolio de hecho en cierto producto, o que la nación competidora estuviera muy perjudicada por elevados gastos de transporte por razón de distancia, o que el costo de producción fuera muy diferente entre uno y otro país, o que, por último, una nación acordara favores especiales (primas, etc.) al ser exportada la mercadería, que compensan y aún aventajen los gravámenes a que está sometida”.

En el concepto de su autor, el proyecto “tenía un carácter muy sencillo por cuanto se limitaba tan sólo a equiparar las mercaderías nacionales, en su competencia con las de otra procedencia, en los mercados internacionales, habilitando al productor nacional a concurrir a otros mercados”.

Más adelante agregaba: “Lo lógico y natural es que toda mercadería que sale al exterior y que ha de ser pagada por los consumidores extranjeros, se exporte sin ser gravada en ninguna forma y que, por consiguiente, su precio se reduzca al costo de producción más los gastos de transporte. Este es el objeto del presente proyecto, al conceder la devolución de los derechos que gravan una mercadería manufacturada en el país, a fin de abrir nuevos horizontes y nuevas perspectivas a nuestra industria nacional, deprimida injustamente por la no existencia de una cláusula o institución tan natural, y correlativa de todo sistema aduanero que no quiera ahogar el trabajo en el propio país y sofocar injustamente la expansión industrial, que constituye en definitiva la mayor y más segura de las riquezas de las naciones. El principio que el presente proyecto trata de introducir en el régimen aduanero no necesitaría hoy día ninguna exposición teórica para comprobar su acierto económico y su justicia, ya que él se reduce en colocar al trabajo y a los capitales nacionales en las mejores condiciones frente a los competidores extranjeros, aventajados éstos en su mayoría, por condiciones de producción más favorables que las nuestras. Los países que más se destacan en el mundo por su desarrollo económico e industrial y que se han enriquecido con la intensificación de su trabajo, han observado cuidadosamente ese principio de su legislación, y debido a esa prudencia han aumentado la riqueza y la han desbordado hacia el exterior, haciéndolo capaz de competir victoriosamente con sus productos en los mercados extranjeros”.

Después de analizar la política fiscal de Inglaterra, Francia y

Alemania en materia de "draw-backs", el diputado Oyhanarte agregaba un antecedente sudamericano: la política fiscal uruguaya. Decía a tal respecto, que: "Nuestra progresista vecina (la República Oriental del Uruguay) había dictado ya, en 1912, una ley general para favorecer las industrias nacionales, eximiendo muchas materias primas de derechos de importación, y rebajándolos para otras. Esta ley, en su art. 10, dispone en la forma más amplia que toda mercadería extranjera podrá ser importada con los beneficios del "draw-back" o de la admisión temporaria, cuando luego se la reexporte, ya sea en el mismo estado o no. Esta disposición comprende, por consiguiente, las mercaderías que no serán sometidas en el país a ninguna clase de elaboración y cuya importación y exportación es una simple operación comercial. La ley uruguaya consigue así el mismo efecto que los Estados Unidos, por su nueva ley aduanera, en combinación con los depósitos de mercaderías de tránsito". Y terminaba diciendo que: "ante la enunciación de las disposiciones legales de otros países, su proyecto se caracterizaba por su sencillez, porque se limitaba a exonerar de gravámenes tan sólo aquellos artículos que serían exportados después de transformados por la industria nacional en productos argentinos. La sanción de este proyecto traducía, en su sentir, un anhelo general del país, haciéndolo capaz de concurrir a los mercados vecinos con sus productos propios, ostentando sus progresos manufactureros y creando nuevos vínculos por la intensificación del intercambio económico, etc."

II.—*Industrias argentinas interesadas en la legislación del "draw-back".*

El proyecto a que se ha hecho referencia, interesa directamente a las siguientes industrias argentinas: tabaco, azúcar, cacao, alquitrán, filatura, cera, cebada (cerveza), cueros, artículos de sombrerería, alambres, aceros y otros metales, arpillera (yute y pita), materiales para carruajes, hojalatas, maderas, tejidos medio elaborados, nafta y aceites, carey, materias primas para perfumes y jabones (extractos de olor), productos químicos (esencias, etc.).

III.—*La industria de la refinación de azúcares.*

La industria azucarera argentina, por la importancia de los capitales invertidos; por el personal que ocupa; por el volumen de su producción y por las altas cifras de su contribución fiscal, con la que se solventa gran parte de las necesidades financieras de las distintas provincias, constituye una de las grandes actividades fabri-

les argentinas directamente interesadas en la existencia de un adecuado sistema de "draw-backs".

En la República Argentina existen esparcidas sobre cinco de sus provincias, un territorio nacional y la Capital Federal, treinta y ocho establecimientos industriales para la molienda y elaboración de la caña de azúcar. Dicha cifra incluye siete ingenios azucareros, con sus respectivas refinerías, y dos establecimientos destinados exclusivamente a la refinación de azúcares.

	Ingenios		Ing. y Refinerías	Total
Tucumán	20	—	7	27
Salta	2	—	—	2
Jujuy	3	—	—	3
Santa Fe	2	—	1	3
Corrientes	1	—	—	1
Chaco	1	—	—	1
Capital Federal	—	—	1	1

La producción argentina de azúcar alcanzó, en 1925, a 395.733 toneladas, para lo que fué necesario moler 5.573.418 toneladas de caña de azúcar, con un rendimiento medio del 7.10 %.

El Sr. Emilio J. Schleh, autorizado escritor especialista en esta materia, en su interesante y bien documentado estudio acerca de la *Situación y el porvenir de la industria azucarera en la República Argentina* (1) dice: "Ampliada la industria nacional en los mismos puntos donde se ha desenvuelto hasta hoy, para lo cual cuenta Tucumán sólo con más de 300.000 hectáreas aptas para el cultivo de la caña, aparte de la extensión considerable de tierras propicias existentes en Salta y en Jujuy, puede sin obstáculos mayores, atender las necesidades de azúcar de Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay, que en conjunto consumen alrededor de 770.000 toneladas. Son éstos, nuestros mercados inmediatos de colocación, que importan todo lo que consumen, y es en ellos donde puede pensarse primero, razonablemente, para el ensanche de nuestra industria, puesto que la conducción del producto hacia ellos no tiene recargo del flete marítimo. Porque la exportación a los países europeos que ha presentado hasta ahora sólo ventajas ocasionales, es siempre peligrosa por lo inconstante, dado que aquellos mercados están sujetos a tantas contingencias, y de pensarse únicamente en ellos, se correría el riesgo de que una vez

(1) Emilio J. Schleh. "La industria azucarera en su primer centenario. Vistas al futuro". Pág. 440. Buenos Aires, 1921.

“ que normalmente llegáramos a producir grandes cosechas, no
“ contásemos con mercados de colocación, como sucedió accidental-
“ mente desde 1895 adelante, época en que para salvar parte de
“ la cosecha, hubo de recurrirse a la ley de primas. Otro inconveniente
“ que resulta para la colocación del producto argentino en
“ los mercados europeos, es el hecho excepcional entre todos los
“ países productores, de que nuestra zona de producción se encuen-
“ tra en el punto más mediterráneo del país, y el producto tiene,
“ por tanto, un considerable recargo de fletes hasta los puertos de
“ embarque, el que se refleja en los precios más elevados que es ne-
“ cesario fijar a la exportación, y que a su vez dificulta la venta ex-
“ terna del azúcar, en competencia con las otras naciones productoras,
“ de fácil intercambio y que cuentan con mercados de colocación
“ inmediatos. “Ha de ser esta una seria dificultad para que
“ se pueda caracterizar como mercado exportador normal, a menos
“ que se *estableciesen primas a la exportación que equilibren las*
“ *pérdidas de los fletes* o que la industria se desarrolle con un ca-
“ rácter más amplio en la zona del litoral, en cuyo caso, el desapare-
“ cer el recargo de los fletes, se podría intervenir en un pie apro-
“ ximado de igualdad con los demás países en el comercio univer-
“ sal de azúcares. Puede, desde luego, la industria contribuir por
“ sí misma, desde ya, en allegar aquellos medios que la capaciten
“ con mayores ventajas para intervenir en las luchas del mercado
“ externo, la que no ha de obtener solamente con la solución de los
“ puntos expuestos. El progreso técnico de la misma es ya consi-
“ derable, pero esto no quiere decir que se ha llegado al término
“ de lo que hay que hacer. En la renovación total reciente de los
“ cañaverales se han gastado más de 20 millones de pesos; en la
“ modernización de las fábricas se han invertido sumas ingentes en
“ los últimos años; en la construcción de nuevas y poderosas usinas
“ se han empleado los materiales más modernos; pero, ha de recor-
“ darse que la extracción del azúcar puede ser más elevada, que
“ la electrificación de las fábricas mediante el aprovechamiento de
“ las caídas de agua vendría a resolver el problema de la carestía
“ del combustible, que el transporte de la materia prima por me-
“ dios modernos, el decauville u otros análogos, economizaría mu-
“ chos jornales y otros gastos elevados; que la rotación de los cul-
“ tivos en los campos causadas por la monocultura traería una ele-
“ vación considerable en el rendimiento, y que otros factores de
“ menor importancia, unidos a los primeros, producirían, sin duda,
“ un abaratamiento del costo de producción del azúcar, el que ten-
“ dría no sólo la virtud de beneficiar al consumidor del país, sino

“ la de facilitar la posibilidad de las exportaciones, que es lo que ha
“ de buscarse en adelante, porque la industria no puede permane-
“ cer estancada en el futuro”.

Los párrafos que acabamos de transcribir explican, con toda claridad, el interés especial que para la industria azucarera argentina revisten los recursos con que cuenta la política económica para el fomento industrial y para la obtención de mercados regulares y permanentes para la colocación de los excedentes de la producción local (1).

(1) Este trabajo ha debido ser redactado con cierta premura, sin dejar de tener en cuenta por ello, el fin especial a que se le destinaba. Más que una fuente de documentación e informes útiles para los estudiosos y para los investigadores argentinos, este breve artículo debía contener, como medio práctico de difusión, elementos de ilustración suficientes para que el público extranjero, pudiera tener un concepto claro y acabado acerca de la cuestión que sirve de tema al presente artículo.