

AÑO XV, SERIE II, n.º 69

1927, abr.

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

La política comercial durante la organización nacional (1862-1880) ⁽¹⁾

POR

PEDRO OCHOA

Iniciación de las tendencias proteccionistas en materia aduanera.

Para tratar este tópico, he creído conveniente hacer una revisión de las distintas leyes de Aduana y las discusiones suscitadas al sancionarse las mismas en los años que corresponden a este trabajo, para cerciorarme en forma clara e indiscutible, cuál era la orientación que nuestro Honorable Congreso seguía a este respecto, y después de este análisis llego a la conclusión que nuestra legislación Aduanera en ese período, puede dividirse en dos etapas: La primera que va desde el año 1862 hasta 1876, época en que salvo algunas pequeñas pero aisladas innovaciones que tendían a proteger a nuestras industrias nacionales se la puede calificar sin temor alguno como una legislación netamente fiscal, puesto que los pequeños aumentos sufridos en los respectivos años, siempre tuvieron por objeto la imperiosa necesidad de hacerse de recursos; debido a la guerra, crisis, deudas contraídas, obras a realizar, etc., y como era el único recurso que podía echarse mano en aquel entonces, lo que explica estos aumentos. La segunda etapa se inicia en 1876 hasta 1880 y que sigue hasta nuestros días, en la que se orienta en una marcada tendencia proteccionista, que parte en el año 1875 al discutirse la ley de Adua-

(1) Ver número anterior.

na para el año de 1876 y que se acentúa en los años posteriores. Para la demostración de estas ideas generales que acabo de esbozar nada más práctico que exponer las leyes de Aduana que indican una u otra de las tendencias que he señalado, empezando por la del año 1862, que después de un artículo en que declara que quedan libres de todo derecho a su introducción al país el oro, la plata sellada y en pasta, las piedras preciosas sueltas, útiles, etc., el art. 2 establece que pagarán el 5 % de su valor las telas de seda bordadas, las máquinas para uso de alguna industria y toda materia prima para uso de la industria.

Art. 3o. Pagarán un 8 % las telas de seda de toda especie.

Art. 4o. Pagarán un 15 % las manufacturas y tejidos de lana, hilo o algodón, las pieles curtidas, etc.

Art. 5o. Pagarán un 20 % el tabaco, azúcar, yerba mate, té y bebidas espirituosas en general. Por el Art. 9 se autorizaba al P. E. para que pueda permitir la libre introducción de semillas destinadas a la agricultura, etc., además muebles y herramientas de los inmigrantes, y las cosas destinadas a su establecimiento. Con relación a los derechos de exportación se estableció en el artículo 10 que pagarán un 5 % los cueros vacunos y caballar de toda especie, los de mula, carneros, pieles de avestruz, lanas sucias y lavadas, el ganado vacuno, caballar de cerda y lanar en pie. De lo que se ve en este artículo se estableció derechos a la exportación de los únicos artículos que poseíamos en ese tiempo, trayendo esto una desigualdad en perjuicio de nuestros productores en la lucha con similares de otros países, pero la imperiosa necesidad fiscal lo exigía. Como derechos adicionales se estableció un 2 y medio para los de importación que no estaban gravados con derechos específicos. Y un 5 % para los de exportación. Al tratarse esta ley en el Congreso, se vió como con ella se tenía en cuenta solamente los intereses fiscales y así al hacer uso de la palabra el diputado Obligado (D. A. C.) manifestó que al entrar a considerar el proyecto presentado por el P. E. sobre arreglos de la Aduana Nacional la comisión tropezó con una grave dificultad, y era la falta de poderes en el Congreso para poder legislar en la materia antes de dar cumplimiento a los pactos con que fué incorporada la Provincia de Buenos Aires al resto de la República. Por pacto del 11 de noviembre de 1859, se establecía la garantía del presupuesto de Buenos Aires, y reglamentando esta disposición por el artículo 12 del pacto de 6 de junio de 1860, se determinaba que el Gobierno de Buenos Aires continuaría en la administración de todos los objetos comprendidos en el Presupuesto de

1859, aun cuando por la Constitución debían ser administrados por las autoridades nacionales, hasta que se incorporaran los diputados de Buenos Aires al Congreso, se determinaría lo que correspondiese. Por lo tanto pues a juicio de la comisión es condición previa entrar a considerar el modo de hacer efectiva la garantía del Presupuesto de Buenos Aires, antes de entrar al Congreso a legislar sobre las Aduanas de las provincias y a disponer de sus productos, porque para entrar a la unión de la República es preciso que desaparezca todo obstáculo, que pueda recordar la división anterior de los pueblos entre sí. Ha sido, pues, en este sentido que la comisión ha querido proponer se entreguen al gobierno nacional todos aquellos objetos que por su naturaleza y por la Constitución le correspondan.

Habló a continuación el diputado Gorostiaga, diciendo que al examinar el proyecto de Ley de Aduanas nacionales presentado por el P. E. notó desde luego que en él se encontraban comprendidas la de Buenos Aires. Pero como estas y todos los objetos nacionales incluidos en el presupuesto de 1859, quedaban bajo el régimen y administración del Gobierno de Buenos Aires de acuerdo con los pactos, hasta la resolución del congreso sobre esta materia, y sobre el modo de hacer efectivo dicho presupuesto, la Comisión creyó indispensable decidir previamente este punto, a fin de que nacionalizadas dichas Aduanas pudiera el Congreso legislar sobre ella y como esto es lo más urgente, porque un Gobierno sin renta, sin tesoro, no puede vivir mucho tiempo, la Comisión juzga de acuerdo con el Ministro de Hacienda y el Gobierno, que sería impolítico y muy perjudicial la postergación de esta ley. Puesta a votación en general el proyecto para Ley de Aduana Nacional, la que regía en la Provincia de Buenos Aires, resultó aprobada. Después de la discusión en particular y la reforma del Senado fué sancionada como lo he expuesto al principio de estas líneas.

Me he detenido tal vez demasiado en esta ley, por creerlo necesario dado que fué la primera ley de Aduana hecha una vez reorganizada la Nación después de los trastornos políticos entre la Confederación y la Provincia disidente de Buenos Aires, y por responder a la división que he hecho de este tema en el que queda claramente revelado después de las palabras de Gorostiaga y otros que intervinieron que nuestro régimen aduanero era absolutamente fiscal. En el año 1863 al discutirse la Ley de Aduana queda nuevamente de manifiesto el fin fiscal de la misma y para ellos nada más elocuente que transcribir la opinión vertida en el Con-

greso por el diputado Zavalía, quien al embanderarse en la tendencia librecambista, dijo: "La Aduana es una institución exclusivamente destinada a la recaudación de los derechos fiscales, y sólo en este carácter es consentida por la economía política, cuya aspiración suprema puede decirse, es tener por bases países sin fronteras, y pueblos sin aduanas, es decir el libre cambio en toda su amplitud, para realizar su sueño dorado la regeneración y perfeccionamiento moral y material de las sociedades". Sancionándose para este año lo mismo que para los años 1864, 1865, 1866, 1867, 1868 y 1869, una ley que no difería casi en nada, con la sancionada en 1862. No ya así con la del año 1870, que hay una ligera orientación a proteger cierta industria nacional, sobre todo en los derechos de exportación. Dicha ley en su artículo 4o. establecía que pagarán un 25 % a la importación los artículos siguientes: Vinos, aguardientes, licores, naipes, azúcar, cerveza, yerba, tabaco, té y café. Art. 5o. Pagarán un 20 % de derecho a la importación los artículos no exceptuados en los artículos anteriores. Estos artículos 4 y 5 si bien eran los derechos más altos que en nuestro régimen fiscal se habían pagado no por eso dejaban de ser un mero derecho fiscal, puesto que se habían establecido para equilibrar la disminución que traía aparejado los derechos a la exportación. Los derechos a la exportación se establecían así:

Pagarán un 6 % los cueros caballares y de toda especie, etc.

Art. 9o. Pagarán un 2 % los cueros vacunos, lana sucia y lavada.

Art. 10. Los demás artículos serán libres. Al discutirse estos artículos el diputado Acosta decía: "Todos los artículos de manufactura están en mala situación, la baja en los frutos del país, en que consiste la industria en la mayoría de las provincias es notoria, además hay una de estas que en la actualidad merecen una particular atención, y es la que se refiere al ganado lanar, cuyo producto seguro es la lana, que como se sabe ha bajado a la mitad de lo que valía antes". Entonces se reduce del 6 % que pagaba ante al 2 %, por medio de esta disminución en los derechos a la exportación, no puede negarse que se quería proteger a nuestros industriales. Lo mismo sucedió con los cascos desarmados al declararlos libres de derechos de exportación. En los años que van de 1870 a 1875, pequeñas modificaciones se introducen en las leyes de Aduana, pero al discutirse la Ley de Aduana para 1876 se introducen reformas tan radicales, que podemos decir que cambian completamente nuestro régimen aduanero en el que había-

mos vivido, hasta entonces, que había sido únicamente fiscal para iniciarse una corriente abiertamente proteccionista. Dada la importancia que reviste para el desarrollo industrial para nuestro país la mencionada ley y discusiones habidas al tratarse ellas. Le dedicaré especial preferencia empezando por exponer los proyectos del P. Ejecutivo y razones invocadas para proponer los aumentos que introducía a la Ley de Aduanas para el año 1876. El P. E. al dirigirse al H. Congreso, solicitando se sirva aprobar el proyecto que él proponía, diciendo que dicho proyecto de Ley de Aduana contenía esta vez una innovación considerable porque se reducía el derecho sobre la exportación al 3 % quedando así disminuído en la mitad de lo que se cobraba según la ley del año 1875. Esta modificación tiende a imprimir una nueva orientación a nuestra Ley aduanera y tiene por principal objeto aliviar la producción del país, a fin de que sus artículos con menor recargo puedan encontrar en el exterior nuevos mercados o mayor consumo. El P. E. debe además agregar que no es extraño a este pensamiento el intento de favorecer a los productos litóral, sobre los que recaen en su mayor parte el derecho de las exportaciones y que han sido tan duramente experimentadas en los últimos años por las guerras y crisis comerciales. El producido de los derechos de exportación fué: 1873: 2.488.000 pesos fuertes; 1874: 2.299.000 pesos. Por lo que se ve ha descendido, pero se prevee que las cifras de 1873 será restablecida por una producción propia en las provincias exportadoras. Así la disminución aconsejada implica lo menos una reducción de 1.200.000 pesos, ó 1.300.000 que es necesario pedir a los derechos de importación a fin de restablecer el equilibrio. Esta circunstancia y la necesidad de mantener el servicio de compromisos contraídos o de Obras Públicas decretadas. Contando con un aumento de la riqueza pública que no se ha producido, explica las modificaciones introducidas en los derechos de importación, que se presentan por lo menos con un aumento de 5 % en general, debe sin embargo decir V. H. que las modificaciones que el proyecto propone en la nómina de artículos sujetos a los derechos de importación en sus diversas categorías, se hallan en general subordinados a las miras ya expuestas. El cálculo de recursos está basado sobre el valor de las importaciones y exportaciones del año 1874 con un aumento del 8 % que debe aumentar para el año 1876, manifestando además el P. E. que el presupuesto de gastos proyectado llega hasta la suma de 21.338.976.46 pesos fuertes, mientras la renta calculada no alcanza sino a 19.527.800 pesos, lo que denota que

hay un déficit; pero esto es más aparente que real, puesto que todas las cantidades votadas en el presupuesto no se han de invertir totalmente, y que pueden además ser cubiertos con el empleo del crédito.

Ahora bien el proyecto de la Ley de Aduana para el año 1876 mandado por el P. E. y reformado por la Comisión de la Cámara de Diputados es como sigue tomando las bases principales:

Artículo 1o. Toda mercadería de procedencia extranjera pagará a su importación para el consumo el derecho del 20 % sobre su avaluación, exceptuándose los artículos siguientes que pagarán el derecho del 40 %: suelas, almidón, aguardiente, armas, arreos, arneses, calzados, carruajes en general, cigarros, cigarrillos, fósforos y boquillas para fumar, frutas frescas, jamones, mantecas, naipes, quesos, tabaco, vino Champagne, vermouth, todos los vinos embotellados y los finos en cascos.

Art. 2o. — Pagarán un derecho del 30 % los artículos siguientes: cristalería y objetos de cristal, fósforos de cera, frutas secas, porcelana, sombreros y gorras de todas clases, vino tinto común, yerba, keroene, telas, etc.

Art. 4o. — Es libre de derechos de exportación para el exterior toda clase de manufacturas, salvo las siguientes que pagarán el 4 %: aceite animal, astas, chapas de astas, carne tasajo y salada, cerdo, ganado en pie, gorras de cuero, plumas de avestruz.

La comisión después de haber estudiado con detención el proyecto remitido por el P. E. lo ha reemplazado por el que en las anteriores líneas he expuesto, en atención a las consideraciones siguientes: Que el engrandecimiento de la Nación y la situación especial que atraviesa, han aumentado sus necesidades, y para atenderlas, la comisión ha creído como el P. E. indispensable ampliar los recursos que vigoricen la renta debilitada momentáneamente por las crisis comerciales que sufre el país. La tierra pública no puede dar entradas inmediatas, las rentas de los Ferrocarriles aumentará cuando el tráfico esté en pleno desarrollo, recurrir al crédito no es conveniente porque sería aliviar las dificultades del momento pesando injustamente sobre las generaciones que nos suceden. Hay que recurrir al impuesto que puede ser todavía alterado para aumentar la renta, consultando mejor los principios económicos y la justicia distributiva que debe servirle de base. El P. E. calcula para el año 1876 un aumento en el valor oficial de la importación de un 8 % con relación al año 1874 y proyecta además un recargo uniforme de un 5 % en el derecho

de todas las mercaderías, de importación, y en un 10 % en algunas de ellas.

Propone establecer el derecho general sobre varios artículos que hasta hoy se despachaban libre. La comisión cree que el P. E. ha confiado demasiado en las fuerzas vitales de nuestro comercio internacional, suponiendo que bastará elevar el 5 % de este impuesto para que su producido exceda aun a la cifra producida en 1873 (16.516.702 pesos) que es la mayor que la Nación ha recaudado hasta hoy y ella es debida a la exagerada expansión del crédito, que trajo una importación muy superior a las necesidades del consumo. La Comisión ha creído que en vez de un aumento uniforme de derechos como la proyectada por el P. E. es preferible no recargar los artículos de primera necesidad, que encarecería lo indispensable al sustento público. La Comisión cree que al recargo de derechos de algunos artículos se produciría una disminución en el consumo y el valor oficial de la importación sería de 47.500.000 de pesos y no de 53.656.864 de pesos fts. como lo cree el P. E. En lo que atañe a los derechos de exportación piensan que sería una medida de vigorosa justicia su supresión completa, porque puede decirse que solo graban a cinco provincias y principalmente las del litoral. Las sumas que ellas representan aumentarían el capital de nuestros ganaderos y por consiguiente los elementos de producción, haciendo posible la cerca de los campos y otras medidas. Pero la producencia aconseja postergar la realización de esta reforma económica, ante la necesidad imperiosa de reducir nuestra deuda exigible y ante un año financiero de resultados inciertos, en la que no tenemos la seguridad de reemplazar el producido de este impuesto con un aumento extraordinario en el de importación. Por eso cree inconveniente la Comisión, la disminución proyectada por el P. E. incorporando el adicional del 2 % que es una de las garantías especiales consignadas en un compromiso solemne como es el empréstito de Obras Públicas y eliminando sin el consentimiento del acreedor, dañaría nuestro crédito en el extranjero. Estas han sido las razones poderosas para no proponer, a su pesar, la supresión completa de estos derechos, confiada en que en una época no lejana podría realizarse este acto de conveniencia pública. A continuación habló el Ministro, diciendo: Que la Comisión y el P. E. están de acuerdo en la necesidad de aumentar los derechos de la importación, pero no lo están sobre la manera de hacerlo. El Ministro explicó las diferencias que existen entre el uno y el otro, y explicará porque aconseja que se dé preferencia al del P. E..

Este propone el aumento del 5 % sobre la generalidad de las mercaderías que hasta entonces estaban gravadas con un 20 % y el diez sobre algunas pocas; que este aumento no importará para el importador, sino un pequeño aumento sobre la tarifa actual de avalúos. El proyecto ha conservado la proporción existente en los impuestos actuales y esto no produce ninguna perturbación, ni respecto al importador, ni respecto del percibo de la renta. Este proyecto conserva también la antigua clasificación al gravamen de las mercaderías. Suprimía también el arbitrario en las mercaderías y en su valuación; y esto daba facilidades al despacho de las mercaderías y facilidades al comercio. Dice también, que siendo intensible y moderado el aumento consignado en el Proyecto sería probable que no despertara el estímulo al contrabando, aunque algo había que aumentar la vigilancia fiscal. Además aconseja un aumento de un 5 % general sobre el derecho ordinario a la importación, por otra parte libraba a la exportación de un tres %. Este era una protección verdadera a la producción nacional. Después de otras consideraciones dice, el Proyecto de la Comisión que su base es restablecer sobre la generalidad de las mercaderías el derecho existente, es decir un 20 %. Pero al mismo tiempo que la Comisión hace eso, restablece por entero el derecho de exportación y grava como en el 40 % a los que el P. E. gravaba con el 30 y con el 25 % algunos de los que proponía fueran libres. Este traería alarmas y perturbaciones. Primero en el gremio de los importadores. Segundo, entre los consumidores. La Comisión deja traslucir que quiere castigar el lujo, pero no todos los que ella cree que son de lujo, lo son en realidad. Después de examinar esta idea y la doctrina proteccionista y librecambista en Inglaterra y E. Unidos, agrega, que no condena la necesidad que hay de dar cierta protección, sino en esta forma, al menos en otra al desarrollo de la industria nacional, pero para ello necesita contar siempre con una base de producción propia nacional, y para conseguirlo, debe alentar su establecimiento, allanando en cuanto sea posible las necesidades que se opongan a él.

A continuación hizo uso de la palabra el Dr. Pellegrini, que entre otras cosas dijo: ¿Qué producía Buenos Aires? Da vergüenza decirlo! Solo pasto! Todo lo importamos. Y había que tratar de industrializar el país, aunque esto ocasione algún perjuicio al consumidor, pues diré que cuando se trata de tan altos intereses en el porvenir, los inconvenientes del momento no son jamás obstáculos, y decía esto porque en su entender, la protección no es un sistema permanente, sino transitorio, que todas las naciones

han usado en la infancia de sus industrias. Sosteniendo que anhelaba el establecimiento de la industria nacional y para ello debemos la protección en la forma establecida por la Comisión; puesto que el libre cambio es la última aspiración de la industria, que solo puede hallar en ella el pleno desarrollo, como la planta busca al aire libre para adquirir elevada talla y frondosa copa. Pero de que la planta necesita el aire libre para alcanzar el mayor crecimiento, no se deduce que no debemos abrigo a la nacer, porque lo que es un elemento de vida para el árbol crecido, puede ser elemento de muerte para la planta que nace. Puesto a votación se aprobó con pequeñas modificaciones el de la Comisión que sus artículos más importantes he transcripto y que revelan una orientación netamente proteccionista, que adquirió contornos claros al discutirse en particular, en el afán por parte de nuestros legisladores, de proteger las industrias nacionales. Así las frutas frescas que en esta época eran libres, se les estableció un derecho a la importación del 40 % aduciendo para ello que se producían en nuestras islas nacionales, protegiéndolas de los limones que se producían de Génova y contra las bananas y las naranjas del Brasil. Con relación a la galleta y todas las masas de harina opuso al elevado derecho que se les establecían, el Ministro sosteniendo que estos no eran artículos de lujo, a lo que contestó el diputado Díaz, miembro de la Comisión, que son artículos de producción nacional y a la oposición que se hizo al aumento de los fideos, dijo el mismo Díaz que se hacían muy buenos en el país, aunque sean de consumo indispensable, y además que la Comisión los gravaba con un 20 % (fideos se hacían en Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba). Pellegrini deseaba que pagaran el 40 % porque así se daría impulso a la agricultura con hacer cultivar esta clase de granos. Se estableció también elevado derecho a la importación de la yerba para proteger la del país, como así el almidón dado que se fabricaban en Buenos Aires y otras provincias. Lo mismo sucedió con las suelas, calzados, cigarros, jamón, manteca, quesos, tabaco, vinos, todos estos artículos gravados con el elevado derecho del 40 % con la única mira de proteger los artículos nacionales. Con los hechos observados puede decirse que en este año se libró la verdadera lucha en nuestro Congreso entre los partidarios del libre cambio y proteccionismo, logrando imponer esta última tendencia dado que esta corriente de ideas estaba en el ambiente, manifestando al mismo tiempo que no es ajeno a este movimiento en favor de la industrialización de nuestro país, la acción desplegada del CLUB INDUSTRIAL de reciente fundación.

En los posteriores años sufre variaciones insignificantes nuestro régimen aduanero, pero ya siempre con el mismo norte, favorecer nuestras industrias. Así en el año 1878 se elevan los derechos de algunos de ellos al 50 % entre estos las armas de fuego, aplicables a uso de guerra, y la pólvora y municiones destinadas a las mismas.

Con el 40 % los alcoholes, cerveza, calzado, y demás que gravaba la ley de 1876. Con el 35 % almidón, conservas, yerba, galleta, quesos, etc. En los años 79 y 80 tampoco sufre modificaciones de importancia con relación a las del 76 y 78.
