

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

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

DIRECTORES

Victor M. Molina
Por la Facultad

Juan Girelli
Por el Centro de Estudiantes

Emilio Bernat
Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Enrique Loudet

José H. Porto
Por la Facultad

Andrés D. J. Devoto
Por el Centro de Estudiantes

Alberto Bonfanti
Por el Centro de Estudiantes

Año XX

Julio, 1932

Serie II, N° 132

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

de Pierrc Lhoste

Por qué y cómo Francia debe revisar su tarifa aduanera

Respondiendo a la iniciativa de esta Dirección, tendiente a la divulgación de conceptos económicos que puedan ser de interés para los estudiosos de estos problemas, el doctor Francisco M. Alvarez, nos ha facilitado la traducción de algunos capítulos de la interesante obra de M. Pierre Lhoste, del título del epígrafe, que publicamos precedida de una nota del traductor.

Después de la guerra, las cuestiones económicas han invadido el plano principal del mundo. Europa de un extremo a otro se ha conmovido: Inglaterra ha entrado por sendero proteccionista, Rusia ha anulado las importaciones de productos de acuerdo a sus intereses internos, las demás naciones en general han elevado sus tarifas aduaneras a cifras casi prohibitivas. ¿Y qué diremos de América, especialmente del Norte? Canadá, con el triunfo conservador y en el gobierno M. Bennett, su leader, elevando sus tarifas y provocando situaciones como las que se van a contemplar en Otawa, y Estados Unidos con su tarifa Hawley-Smoot que se proponen elevarla aún más cuando ella ya es bastante prohibitiva.

Los asuntos aduaneros y en general las cuestiones económicas vinculadas a aquéllos han adquirido auge.

El que por necesidad o vocación desea vincularse a los estudios de materias o temas de política económica, que hoy llamaríamos de actualidad, carecen dentro de nuestras fuentes propias de información de suficientes elementos de estudio.

Es propósito del suscripto, aumentarlas en la medida de sus posibilidades, empezando hoy con lo más sencillo para continuar, de acuerdo con las normas científicas, con lo más complejo.

Francisco M. ALVAREZ

PREFACIO

Para el observador desinteresado del mundo contemporáneo, como para el práctico en política o en negocios, es muy útil el conocimiento de cuestiones de aduana. Es seguramente el que mejor revela los "interiores" de la vida internacional. El aduanero es el aceite del diplomático.

El aduanero hace de la frontera una realidad constante. Día y noche controla las gentes y las mercaderías que vienen del extranjero y dónde se transportan. Sorprende los más pequeños secretos, como registra las más grandes corrientes de cambios entre los pueblos. Por las estadísticas, indica el ritmo de la respiración internacional. Por las medidas que aplica: altera esta respiración, la acelera, la disminuye, la detiene, provocando así en los pliegues de las actividades nacionales, los más grandes accidentes. La verdadera geografía de la humanidad sería aquella que establezca y juxtaponga los mapas de los medios de producción, de cambios, de ambiciones industriales, agrícolas y mercantiles, en una palabra, de intereses estáticos o dinámicos, tales que se los vea traducidos por la reglamentación y las tarifas aduaneras de diferentes pueblos.

Si difíciles y áridas parecen en primer lugar, es por los senderos complicados de la técnica aduanera que se descubre rápido y seguro el mundo económico. La experiencia de un buen aduanero que ha practicado su oficio en muchas fronteras y que ha observado y reflexionado, las teorías del economista distinguido no pesan demasiado.

Para comprender, regir y controlar los cambios entre pueblos, la aduana, en efecto, necesita conocer el origen real y el destino preciso de las mercaderías. Del tráfico propiamente dicho, se dirige la mirada hacia la producción. Vigilante encargado de las relaciones de pueblo a pueblo, ello es siguiendo la mejor advertencia de los fenómenos interiores de la vida de cada pueblo.

¡Qué influencia ejercen las preocupaciones aduaneras sobre la política interior y la vida parlamentaria de una nación! El rol de Manchester en Inglaterra, la rivalidad de los agrarios e industriales en Alemania, la agitación de los viticultores en Francia, son ejemplos clásicos. Fenómenos internacionales, el proteccionismo y el libre cambio son, en el mismo grado, fenómenos electorales.

El estudio, tan claro de M. Pierre Lhoste os guiará entre las discusiones presentes, en este asunto capital.

LUCIEN ROMIER.

Introducción

La revisión de nuestra tarifa aduanera está a la orden del día. Ministerios del comercio y de las finanzas, comisiones parlamentarias de aduanas han discutido febrilmente los principios y se han apresurado a estudiarlo en detalle. En efecto, este enorme trabajo debe ser concluído de aquí unos meses, a fin de poder ser discutido y votado por el Parlamento antes de la conclusión de muchos acuerdos comerciales importantes. Al lado del mundo oficial, los mejores industriales y comerciantes y las agrupaciones corporativas que los representan discuten y estudian ellos mismos, en sus dominios respectivos, esta cuestión de la revisión aduanera. Además es necesario reconocer que a justo título, la refundición de nuestra tarifa aduanera preocupa a todos aquellos que colaboran activamente a la vida económica del país, es decir es uno de los asuntos más importantes, por no decir vital. En efecto, de su buena o mala solución dependerá en gran parte el porvenir de nuestros intercambios comerciales con los países extranjeros y por consecuencia, toda nuestra política aduanera, pues si tuviéramos una nueva tarifa, deberíamos reemplazar los acuerdos provisionales que hemos hecho con los diferentes países del mundo después de la guerra, por tratados de comercio a largo plazo. En este asunto como en otros, es indispensable para hacer obra útil y duradera, tener siempre presente los principios elementales netamente precisos a fin de poseer el rudimento de doctrina que debe ser la base de toda acción. Si no se trata de una manera exclusivamente empírica, sin método, por circunstancias, expedientes e improvisaciones. Desgraciadamente, las conver-

saciones que oímos a nuestro alrededor, las notas y los proyectos que tenemos la ocasión de examinar, nos prueban, que no solamente, las opiniones más contradictorias se enfrentan, sino que poco se considera este asunto de la revisión aduanera bajo su aspecto fundamental, esencial y general. Se ha seguido un camino fragmentario y por lo tanto superficial. De ahí una cierta confusión en la discusión de principios, que no pueden dar tenor para la realización práctica de este trabajo.

En cuanto a nosotros, no queremos más que aportar nuestra modesta parte de colaboración a la obra común; el gran público industrial y comercial debe seguir las discusiones que tendrán lugar y que son de un interés primordial para ellos.

Nuestro objeto no ha sido pues hacer una obra sabia.

Lo que hemos querido es exponer de una manera condensada los principios esenciales referentes a nuestra tarifa aduanera y su revisión próxima. Es dar a la vez una doctrina y una mira al alcance de todos los asuntos que interesan y de los cuales no tienen la posibilidad de hacer un estudio profundo.

Es así que después de haber rápidamente revocado el término de una tarifa aduanera en general, lo que era la tarifa francesa antes y la que ha venido después de la guerra abordaremos el problema de la refundición de nuestra tarifa aduanera.

Estudiaremos sobre qué bases conviene hacer esta refundición, si es preciso adoptar el sistema de los derechos de aduana, cómo y dónde, o al contrario conservar los coeficientes variables como existen actualmente. En fin, considerando nuestra tarifa en sí misma, pero en tanto que es el instrumento de la política aduanera francesa, examinaremos el porvenir de esta política. Pedimos disculpas por la aridez de nuestra materia. Hemos tratado en lo posible de hacer la lectura fácil.

El A. B. C. de una tarifa aduanera

Para la claridad de nuestra exposición nos parece necesario recordar los principios elementales que son bien conocidos.

¿Qué es una tarifa aduanera?

Polemista agresivo, inicia la polémica desde la carátula del libro que dice: "An essay on the Principle of Population as it affects the future improvements of society with remarks on the speculations of Mr. Godwin and M. Condorcet." (Ensayo sobre el Principio de Población en cuanto afecta al futuro de la sociedad, con observaciones acerca de las especulaciones de Mr. Godwin y M. Condorcet), y donde el **Míster** y el **Monsieur**, antepuestos a los nombres de los autores a quienes va a combatir, parecen tener un leve matiz irónico y despectivo.

Digamos antes de seguir que, cuando cinco años más tarde — en 1803 — publicó Malthus la segunda edición de su ensayo, dándole ya ostensiblemente su nombre, alteró profundamente su forma, sino su contenido. Dióle mucho mayor desarrollo, suavizó algo, como veremos, la dureza de sus conclusiones, y adujo en favor de sus teorías una considerable cantidad de informaciones referentes a los distintos pueblos de la tierra; informaciones tomadas, en parte, de los libros de los grandes viajeros y descubridores, pero sobre todo recogidas por él personalmente durante los viajes que emprendió en 1799 y en 1802 y en los que visitó Dinamarca, Suecia, Noruega, Rusia, Suiza y Saboya, atento siempre a reunir cuantos documentos pudieran ser útiles para afianzar su tesis.

La segunda edición del Ensayo era, pues, en realidad un nuevo libro, y así lo declara el autor en el prólogo cuando al referirse a la primera dice: "Fué escrita bajo el impulso de "la ocasión y con los pocos materiales entonces a mi alcance "en el país"...

... "Mi objeto era comprobar la verdad de las especulaciones relativas a la perfectibilidad humana que en aquel "entonces excitaban una gran parte de la atención pública."

Hace notar también que su información bibliográfica, en aquella primera época sólo comprendía unos pocos autores: David Hume, Robert Richard Priece y Adam Smith.

Completadas más tarde sus lecturas y fortalecidas sus ideas con la enorme masa de informaciones recogidas, el panfleto polémico de 1798 se convirtió en un tratado de pretensiones científicas, cuatro veces más voluminoso e incomparablemente más pesado.

Pero la esencia del libro era la misma.

Empieza por declarar, en la primera página, que no cree

posible que un hombre solo pueda realizar con eficacia una investigación referente a los medios de eliminar las causas que se oponen a la felicidad humana y anuncia, a renglón seguido, que se propone analizar una sola de esas causas; causa íntimamente ligada a la naturaleza del hombre; es decir, la tendencia que tiene **“toda vida animada a reproducirse más allá de sus medios de subsistencia.”** Cita estas palabras de Benjamín Franklin: “Para la prolificidad de las “plantas y de los animales, no hay más límite que el que “resulta de su propia aglomeración, y la interferencia que se “produce entre los respectivos medios de subsistencia. Si en “la superficie de la tierra no hubiera otras plantas podría ser “sembrada con una sola especie: por ejemplo, el **hinojo**; y “si no contuviese otros habitantes, podría en pocos siglos, “llenarse con un solo pueblo, digamos, el inglés.” Y después de agregar, por su cuenta, que tal aseerición es incontrovertible, añade: “Tanto en el reino animal como en el vegetal ha derramado la naturaleza, con mano profusa los gémenes de la vida; pero se ha mostrado económica en lo que “se refiere al espacio y al alimento necesarios... animales y “plantas sucumben bajo esa gran ley restrictiva, y la razón “humana es impotente para evitar que el hombre caiga también bajo ella.”

Cuando se trata de animales o plantas la falta de espacio o de alimentos limita automáticamente su número; tratándose de seres humanos entra en juego la razón, que sugiere la conveniencia de no traer al mundo seres a los que no se puede alimentar. “Si se atiende a tan natural sugestión, la “restricción degenera frecuentemente en el **vicio**. Si se la “desoye, la raza humana tenderá constantemente a crecer “más allá de los medios de subsistencia. Pero como el alimento es, naturalmente, necesario a la vida del hombre la “población no podrá nunca crecer más allá de cierto límite: “el mínimum de alimentos indispensable para su sustento”... “Nace de ahí un fuerte obstáculo al crecimiento de la población: la dificultad, siempre presente, de procurarse alimentos. Esta dificultad habrá de hacerse sentir en algún “lado, en una u otra de las varias formas de miseria o de “temor en la miseria.”

Hace notar que una población provista de medios abundantes de subsistencia se duplicaría en pocos años. Según una tabla calculada por Euler el período de duplicación es

Por las razones que explicaremos después, la entrada en un país de las mercaderías del extranjero, dan lugar a la percepción de un derecho, el "derecho de aduana". La recepción de los derechos estipulados para cada especie de mercaderías, lo mismo que las instrucciones concernientes a la aplicación práctica y la percepción de estos derechos constituyen la tarifa aduanera.

Sin hacer historia, examinaremos rápidamente cuáles son las razones que han incitado a los diferentes países a establecer los derechos de aduana. Estas razones son de orden económico y fiscal.

El punto de vista económico

Las razones de orden económico se explican fácilmente. Para seguir el desarrollo considerable de la producción los países necesitan económicamente los unos de los otros, a la vez para procurar lo que falta y dar salida a los productos de su suelo y de su fabricación. Así pues los intercambios comerciales se establecen entre ellos. Pero es necesario que estas relaciones económicas sean reglamentadas, sino serían anárquicas y con gran detrimento de la prosperidad general. En estas condiciones la tarifa aduanera sirve de moderador y de agente de orden.

He aquí un ejemplo: un país tiene interés en mantener o desarrollar cierta producción, sea que se trate de una industria establecida desde hace mucho tiempo y que contribuye a su prosperidad asegurando un salario a un número importante de sus habitantes, sea que se trate de una industria naciente que debe ser ayudada porque puede ser útil a la Defensa Nacional, donde permitiría no ser tributaria económicamente de otro país.

La protección aduanera

Cómo operar prácticamente esta protección y obtener por consecuencia, que las naciones deban tener preferencia por los productos de su país a los de procedencia extranjera? Si los primeros pueden ser vendidos en condiciones de precios y de cualidades más ventajosas que sus concurrentes, la cuestión es de colocación. Pero, si por el contrario, por seguir condiciones económicas desfavorables, de inexperiencia, de una falta de organización o de otra circunstancia, la produc-

ción extranjera puede ser vendida sobre el mercado interior a precios más ventajosos que la producción nacional, ley alguna no podrá impedir que normalmente, sólo los artículos menos caros encuentran una salida y por consecuencia la industria nacional peligra poder producir en condiciones más ventajosas. Habría una solución radical que consistiría en prohibir la entrada de productos de fabricación extranjera al mercado interior. De esta manera las naciones estarían obligadas a recurrir a la producción de su propio país. Pero esta prohibición pura y simple de entrada no puede, sobretodo actualmente, ser considerada sino por circunstancias particulares, excepcionales y a título temporario. Por otra parte, presenta inconvenientes, porque arriesga ganar en represalias, medidas idénticas de parte de otros estados. En estas condiciones todas las corrientes comerciales internacionales serían rápidamente agotadas y es volvería a un período económico primitivo.

Al contrario, el derecho de aduana gravando la mercadería de procedencia extranjera de disminuciones suplementarias, supone prácticamente el mismo resultado sin provocar los mismos inconvenientes puesto que las naciones no tienen interés en comprar los productos de otros países donde los precios, son de hecho mayores, que el derecho de aduana. Este ejemplo ha mostrado como una tarifa aduanera podía proteger prácticamente la producción nacional. Es pues el gobierno de cada país el que debe establecer de tal manera, que por una parte se dé toda clase de facilidades al país para que pueda proveerse de las mercaderías que necesita, tales como las materias primas que él no produce. Pero por otra parte "el gobierno debe velar igualmente por todas las ramas de la producción nacional, siguiendo su importancia presente o futura, y siguiendo igualmente su poder de producción y el valor de sus productos sean suficientemente protegidos para poder luchar eficazmente contra la competencia extranjera". Sin embargo esta protección, a menos de ser en casos especiales, no debe ser exagerada por la competencia, con armas iguales, es un excelente estimulante. En efecto, es siempre un grave error para un país poner su producción al abrigo de barreras aduaneras infranqueables, que no pueden incitar al menor esfuerzo de todo desarrollo y todo progreso.

La tarifa aduanera debe igualmente facilitar la exportación

No es necesario creer que una tarifa aduanera tiene por objeto únicamente proteger la producción de una nación. Por paradójal que pueda parecer, su objeto es igualmente abrir a la producción nacional las salidas en los otros países extranjeros.

En efecto, todo Estado que posea una tarifa aduanera debe necesariamente concertar convenciones comerciales con otros países poseyendo igualmente sus tarifas aduaneras, a fin de determinar, con cada uno en particular, un conjunto de concesiones y un régimen que sean favorables al establecimiento de una corriente regular de intercambios comerciales entre las dos naciones. O, cada gobierno maneja su tarifa como un inmenso "teclado" a fin de no acordar concesiones más que sobre las puntos o algunas de las ramas de su producción nacional para que no sea lesionada ella misma, o si tuviera interés en ser alimentada por la producción extranjera. Pero si los negociantes son hábiles llegarán, a convencer a sus socios que las concesiones que ellos representan son un gran sacrificio para su país y que en cambio deben obtener ventajas importantes para la exportación de ciertos productos que son el estado de superproducción sobre su mercado interior.

"Una tarifa aduanera no es pues simplemente un medio de protección para la producción nacional, sino una moneda de cambio que reserva, a los que saben utilizarla numerosos triunfos y que permite asegurar al comercio de exportación una situación privilegiada en los otros países extranjeros."

Esto es cierto mientras reina la paz económica. Pero hay a veces guerra en su mismo dominio. Entonces la tarifa aduanera constituye un arma porque permite, en el día de mañana por un simple restablecimiento del derecho, impedir la entrada al mercado interior todo o parte de la producción extranjera.

El "vacío del proteccionismo"

Estas numerosas ventajas de orden económico ha restituido el establecimiento de los derechos de aduana absolutamente indispensables para la mayor parte de los Estados.

Los países más libre-cambistas han reconocido la necesidad, no tanto para protegerse, sino para tener la posibilidad de abrir a sus exportaciones nuevas salidas poseyendo un medio de cambio y represalias. Es necesario hacer notar que el libre cambio tiende a desaparecer y que un "vacío" de proteccionismo parece romperse sobre el mundo entero, porque Inglaterra, último baluarte de la libertad comercial la más absoluta, entra en la vía de la protección aduanera para su industria.

El punto de vista fiscal

No hay que creer que estableciendo una tarifa aduanera, los Estados tienen tan solo presente el punto de vista puramente económico. Se constata a veces esta paradoja sorprendente: que ciertos países no teniendo que proteger más que una producción de poca importancia, al contrario, para abastecerse, apelan a la producción extranjera, y a pesar de eso tienen una tarifa aduanera muy elevada, mucho más que la de otros países, que económicamente, tendrían necesidad de una protección mayor. La tarifa aduanera es considerada como una renta fiscal. En la mayor parte de los casos, una tarifa aduanera es siempre, para un país, una fuente de rentas importantes a pesar de la organización complicada y costosa que demanda su aplicación. Pero siguiendo los países, "la consideración de provecho para su Tesoro Público pasa al primer o segundo plano de rendición en la cuestión económica".

La tarifa francesa antes y después de la guerra

En el capítulo anterior hemos citado algunos principios fundamentales sobre la naturaleza y las razones de ser de una tarifa aduanera. En particular, hemos examinado su doble objeto, fiscal y económico. Sobre este último punto, hemos distinguido, por una parte su rol de protector de la producción económica y por otra la moneda de cambio que constituye en los acuerdos comerciales para obtener salidas para la exportación. Hemos estudiado la estructura de la tarifa aduanera francesa.

Situación anterior a la guerra

Antes de la guerra, nuestra tarifa aduanera — que dependía del Parlamento — estaba regida por dos leyes principales: la del 11 de Enero de 1892, a la que numerosas modificaciones de detalles habían sido aportadas por el tiempo, y la del 29 de Marzo de 1910.

La protección de la producción francesa

En estas leyes, el legislador se ha inspirado en el punto de vista económico y la preocupación fiscal ha pasado a segundo plano. Se ha tenido presente o en vista proteger la producción francesa. Es así que todas las materias brutas que nosotros producimos en pequeñas cantidades, están exentas de derechos de aduana. Por otra parte, en la gran mayoría de los casos el porcentaje de protección está más elevado de lo que el producto necesita.

Por ejemplo: cuando una materia bruta debe sufrir muchas transformaciones, habiendo alcanzado el producto terminado, cuanto menos transformada esté, menos derechos de entrada pagará. Habrá una prima para el trabajo nacional y un estímulo al desarrollo de nuestra producción industrial y agrícola.

No hay que creer que Francia era proteccionista, ni que sus derechos de aduana fueran muy elevados. En efecto sin ser absolutamente libre-cambista, tiene una protección muy moderada. Así se explica que su situación económica sea la siguiente: Francia tenía necesidad de recibir del extranjero materias brutas para alimentar su industria y por otra parte exportaba productos agrícolas y artículos industriales, estos últimos semi-manufacturados o completamente terminados. En estas condiciones, nuestro país tenía interés de tener relaciones económicas tan cordiales como fuera posible con las otras naciones extranjeras a fin de facilitar la corriente de intercambios comerciales. Además la base de la mayor parte de los tratados comerciales que se habían concertado, del lado francés, la concesión de la mínima tarifa constituía prácticamente el tratamiento más favorable. Pero debemos entrar en el examen de las modalidades de nuestra tarifa aduanera.

Sistema de doble tarifa

Contrariamente a lo que han hecho otros países, Francia ha adoptado el sistema de la doble tarifa en lugar de la tarifa autónoma, como en Alemania, por ejemplo. Tendremos ocasión de volver sobre este asunto y examinar las ventajas y los inconvenientes de los dos sistemas. Nos limitaremos por el momento, a tratar el hecho sin comentarlo. Por consiguiente la ley del 11 de Enero de 1892, había mantenido como base de nuestros rendimientos internacionales la doble tarifa instituída por las leyes precedentes: tarifa de derecho común y tarifa de favor.

“La tarifa general o tarifa de derecho común” se aplicaba, en ausencia de otro régimen, a los productos originarios de países en los cuales Francia, no había obtenido ninguna concesión en sus transportes comerciales. Se puede notar inmediatamente que la tarifa anterior a la guerra no tenía el mismo carácter prohibitivo que la que está actualmente en vigor; sus derechos no constituían más que un aumento poco importante (término medio 50 %) de rendimiento con respecto a los de la tarifa mínima.

“La tarifa mínima o tarifa de favor” se acordaba “a las mercaderías oriundas de países extranjeros que beneficiaban las mercaderías francesas con ventajas correlativas y aplicándoles sus tarifas reducidas en virtud de convenciones comerciales”. En principio, el gobierno no puede permitir derechos inferiores a los previstos por la tarifa mínima.

Si la juzgara útil podría pedirle a las cámaras que modificaran estos derechos en diversos puntos. Prácticamente la tarifa mínima ha sido acordada por una reunión de países europeos y en numerosos otros países situados fuera de Europa.

(continuará)