ALGO MÁS SOBRE EL FRACASO DE LOS DERECHOS DIFERENCIALES

FERNANDO ENRIQUE BARBA

Resumen:

Como consecuencia de la secesión de Buenos Aires de la Confederación Argentina, ésta tuvo una pobrísima recaudación impositiva, que trató de solucionar mediante la sanción de las controvertidas leyes de derechos diferenciales. Si bien todos los autores coinciden en el fracaso de las mismas, las explicaciones del porqué del fracaso han sido poco convincentes. La presente comunicación pretende dilucidar y aclarar el motivo de la frustración confederada.

Palabras clave: Leyes aduaneras, comercio, política, estadísticas.

Abstract:

Due to Buenos Aires secession from the Argentine Confederation, the latter had extremely low tax revenues. The contested enactment of the law on "*derechos diferenciales*" (diferential Customs duties) was intended to solve said problem. Although all authors agree on the failure of said law, the explanations given for such failure were not convincing. This paper intends to determine and clarify the reason for such failure.

Key words: Custom laws, trade, politics, statistics.

El tema de los derechos diferenciales establecidos por la Confederación Argentina sobre el comercio de importación y exportación en sendas leyes del 19 de julio de 1856 y del 28 de julio de 1858, respectivamente, que comenzaron a regir la primera el 19 de febrero de 1857 y el 1° de enero de 1859 la segunda, ha sido estudiado inevitablemente toda vez que se trataba la cuestión de las finanzas confederadas y de las relaciones entre ambas partes en que había quedado dividido el país desde el 11 de septiembre de 1852.

Todos los autores coinciden en que el resultado de las mismas fue prácticamente nulo, aunque en general no se explica el porqué del fracaso o se lo ha hecho en forma poco convincente.

Es claro que, a pesar de la promulgación de las citadas leyes, tanto el comercio de importación cuanto de exportación de la Confederación siguió practicándose, como había sucedido desde la época de la Revolución y especialmente desde el establecimiento del régimen comercial impuesto por Rosas, a través del puerto de Buenos Aires, convertido en puerto único, abonando entonces el comercio del interior y, por lógica consecuencia, sus impuestos en la Aduana porteña. Rosas, obsesionado por mantener estricto control político a través del económico, se negó permanentemente a otorgar la libre navegación de los ríos interiores, siendo una de las banderas levantadas en su contra en el pronunciamiento de 1851. De haber sabido, y no había forma de cómo hacerlo, que una vez otorgada la libre navegación el comercio se seguiría haciendo casi en forma exclusiva por Buenos Aires, tal vez hubiera hecho la concesión y se hubiera sacado de encima un factor de protesta permanente. El proceso de concentración mencionado provocó a su vez que las casas consignatarias nacionales y extranjeras que realizaban el comercio internacional se ubicaran casi exclusivamente en Buenos Aires, donde también se centralizaban los recursos financieros. Es decir, a medida que transcurría el tiempo, la concentración financiera y comercial en Buenos Aires fue tal que era casi imposible realizar transacciones comerciales de envergadura en otra plaza que no fuera aquella; a todo esto se deben agregar las dificultades de navegación por los principales ríos interiores. Los comerciantes confederados siguieron entonces abasteciéndose básicamente en Buenos Aires y asimismo continuaron, como era su costumbre, enviando sus productos de exportación hacia aquel destino.

El rotundo fracaso del intento de comercio directo queda plasmado en cuanto se compara no sólo con el de importación del Estado de Buenos Aires, sino también con las rentas confederadas anteriores a la vigencia de las leyes. Se podrá observar que el leve aumento producido a partir de aquellas se condice más con el crecimiento natural del comercio que con los resultados de las nuevas leyes aduaneras.

Rentas generales de la Confederación y aduaneras de Buenos Aires, 1854-1859[1]

Años	*Rentas confederadas*	*Rentas aduaneras de Buenos Aires*
1854	1.472.134	40.708.887
1855	1.775.025	43.523.837

[1] FERNANDO ENRIQUE BARBA, "Nota sobre el comercio fluvial entre Buenos Aires y la Confederación", en *Trabajos y Comunicaciones* N.° 22, La Plata, 1973.

1856	1.984.983	48.175.499
1857	2.069.247	60.971.072
1858	2.297.516	53.416.185
1859	2.699.380	54.000.182
Total	12.257.189	300.789.662

Entre 1854 y 1858 entraron en Buenos Aires desde los diversos puertos del interior 250 naves de ultramar transportando 69.573 toneladas de mercaderías varias; en 1858, último año en el cual el comercio entre ambas partes funcionó normalmente, llegaron a aquel puerto 121 barcos, es decir, un sorprendente 48,4% sobre el total del período. Esta circunstancia, entre otras, fue utilizada para impulsar la ley sobre los derechos a la exportación; a su vez, en el mismo período y procedencia arribaron 7.281 naves de cabotaje de todo tipo, transportando 207.214 toneladas; en 1858 lo hicieron 1.393 barcos, cifra algo superior al promedio de los años anteriores[2]. Siempre en el mismo, período Buenos Aires recaudó $ 66.028.483 por mercaderías importadas enviadas a la Confederación en naves de cabotaje y $ 14.628.248 en barcos del tráfico ultramarino, sumando un total de $ 80.656.736.

Recaudación de la Aduana de Buenos Aires por efectos importados y remitidos a la Confederación, 1854-1858[3]

Año	*Por naves de ultramar*	*Por naves de cabotaje*
1854	2.263.414	9.762.644
1855	2.611.430	10.422.691
1856	2.890.529	12.020.979
1857	3.658.264	15.278.797
1858	3.204.616	18.543.372
Total	14.628.253	66.028.483

Conviene recordar que en el período de la secesión, la mayoría de las naves de ultramar que llegaban al puerto de Buenos Aires, luego de realizar

[2] *Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires*, 1854-1859; *El Orden*, Buenos Aires, 1855-1857; *La Tribuna*, 1854-1859.

[3] Cifras elaboradas sobre los datos obtenidos del Registro Estadístico del Estado. No hay datos para 1859, cuando el comercio prácticamente quedó interrumpido ante la inminente ruptura de relaciones entre Buenos Aires y la Confederación.

las pertinentes tareas de descarga y carga, partían rumbo al extranjero y sólo muy pocas lo hacían hacia los puertos de la Confederación donde, en general, escaseaban, precisamente por falta de tráfico internacional, las mercaderías susceptibles de ser exportadas; las mismas iban hacia Buenos Aires, desde donde luego partían rumbo al exterior. Al respecto, el periódico *La Confederación* expresaba que los barcos de procedencia extranjera "descargan y se van en lastre a Buenos Aires, a cargar lo que de aquí se mandó", y agregaba que "el monopolio de Buenos Aires importa la absorción total de los recursos de la nación. Buenos Aires, dueña de por sí y ante sí de su personificación política indefinible, es por el momento una entidad negativa para nosotros"[4]. Entre 1854 y 1859 salieron de Buenos Aires hacia el interior 300 naves de ultramar y llegaron desde el mismo 257; en el primer semestre de 1857, entraron a Rosario directamente desde ultramar solo 13 naves; en el tercer trimestre del mismo año mejoró algo y llegaron directamente 30[5]. Sí cabe señalar que las mercaderías que éstos llevaban, como las que desde el extranjero penetraban en la Confederación, y especialmente a Rosario, se vendían con bastante prontitud.

Las importantes exportaciones de la Confederación se hacían, como se dijo, vía Buenos Aires, donde llegaban simultáneamente tanto por tierra cuanto por cabotaje. Esto se puede afirmar, puesto que en la capital porteña entraban una gran cantidad de productos que sin duda estaban destinados al mercado extranjero, como lo eran los cueros vacunos, porcinos, yeguarizos y otros que abastecían la ciudad y la campaña.

Se puede observar a su vez que más de la mitad de las mercaderías salidas desde Buenos Aires por naves de cabotaje, y esto es importante, se dirigían a la Confederación. Pero, ¿qué es lo que podía enviar Buenos Aires hacia el interior en sus naves de cabotaje? Comparando las listas de mercaderías importadas enviadas a Rosario en 1854 desde los puertos de Buenos Aires y Montevideo con las de las manufacturadas en la provincia de Buenos Aires[6], vemos que éstas eran muy pocas, entre las que figuraban el aceite de potro, armas de toda clase, cerveza en botellas, calzado, fideos, hojas de lata, muebles, sal, velas, pabilos, estearina, y alcanzaban sus envíos hacia los puertos

[4] *La Confederación*, 22 de julio de 1858; citado por Oscar Luis Ensinck, "El puerto de Rosario y los derechos diferenciales. Principio y fin de una época, 1851-1860", separata de la *Revista de Historia del Rosario*, N.° 21-22, Rosario, 1972.

[5] *Registro Estadístico del Estado de Buenos Aires*, 1854-1859, y Oscar L. Ensinck, ob. cit., p. 22.

[6] *Registro Estadístico*, etc., cit.; año 1854, p. 77 y año 1855, p. 77.

interiores un máximo de 1.500 toneladas, que representaba sólo una mínima parte del total. Por lo tanto, si bien no nos ha sido posible determinar el tipo de mercaderías que se enviaban en las naves de cabotaje, éstas necesariamente debían ser efectos importados.

Esta suposición se refuerza al comprobar que, en el período de 1840 a 1850, la casi totalidad de las naves de cabotaje que iban al interior transportaban efectos de importación, y éstos eran exactamente los mismos que llevaban las naves de ultramar en el lapso que comprende este trabajo; lo que demostraría, además, que la organización del mercado interno no había prácticamente variado desde la época de Rosas[7], y que las provincias interiores seguían, insisto, dependiendo de Buenos Aires para practicar su comercio exterior.

Salida de mercaderías desde el Estado de Buenos Aires en naves de cabotaje[8]

	Salidas generales		*Salidas hacia la Confederación*	
Año	*N.° naves*	*Toneladas*	*N.° naves*	*Toneladas*
1854	2.377	85.022	1.647	47.833
1855	3.064	76.001		42.372
1859			341*	11.044**

Las cifras anteriores corroboran la persistencia y el aumento del comercio de productos importados y exportables desde y hacia Buenos Aires, lo cual genera la inevitable pregunta, ya que había tanto comercio susceptible de pagar impuesto, ¿por qué no aumentaba la recaudación de la Confederación? Conviene recordar aquí que los derechos diferenciales a la exportación no fueron útiles en la práctica, ya que al poco tiempo de aplicárselos, desde fines de abril, se produjo la suspensión del comercio terrestre y fluvial con Buenos Aires.

[7] M. Cano, M. E. Infesta, S. P. Martínez, M. E. Valencia y S. Urcioeguía, "Comercio interprovincial, 1840-1850", en *Primer Congreso de Historia argentina y regional*, Tucumán, 1971, Buenos Aires, ANH, 1973, pp. 273 y ss. Comparando las listas de mercaderías enviadas por cabotaje al interior en el lapso que va de 1840 a 1850 y las que se enviaron a partir de 1861, según consta en la Estadística de Aduana, con las enviadas desde Buenos Aires en naves de ultramar, se puede comprobar que estas eran las mismas. Es decir que aunque no se posean las listas de mercaderías enviadas por cabotaje entre 1854 y 1859, no cabe duda de que estas debían ser idénticas, ya que nada hace suponer que en ese período el comercio haya variado en cuanto a la calidad de los envíos.

[8] *Registro Estadístico*: datos del primer cuatrimestre de 1859 correspondientes al puerto de Rosario exclusivamente, en *El Nacional Argentino*, 15 de noviembre de 1859.

Este hecho en general no ha sido tomado en cuenta para la explicación, en parte, del fracaso de la política aduanera confederada. Ensinck aporta el número de las naves de ultramar llegadas a Rosario: lo hicieron en el primer trimestre de 1859, desde el extranjero, 47 y desde Buenos Aires, sólo 27; en el segundo fueron 38 del extranjero y 17 de Buenos Aires. Curiosamente, en el primer trimestre de 1859 partieron de Rosario al extranjero únicamente 5 naves, mientras que 17 lo hicieron hacia Buenos Aires. Creo que más que explicar este aumento de las entradas por la vigencia de los nuevos derechos, debe buscarse el mismo por la disminución primero y la desaparición después de los envíos de todo tipo desde las casas comerciales bonaerenses; necesariamente, parte de este faltante fue cubierto con el aumento, insuficiente, de las mercaderías llegadas directamente a la Confederación. Cuando en 1860, y luego de cesar la aplicación de los derechos diferenciales, las mercaderías que abarrotaban los almacenes porteños se volcaron masivamente hacia aquel destino, justamente en el primer trimestre del año arribaron desde Buenos Aires 57 naves contra sólo 12 del exterior, y en el segundo, 96 y 6, respectivamente[9].

Veamos qué han dicho algunos de los autores que han tratado el tema. Cárcano, al referirse a los resultados de las leyes, dio una explicación al fracaso de las mismas que parece poco convincente. Afirmaba que

> Europa compraba en Buenos Aires y Montevideo, donde tenía organizado su comercio. La producción de las provincias, que no podía cambiar de consignación, abonaría un derecho adicional al exportarse al mercado prohibido; la doble dosis de gravámenes diferenciales encarecía los artículos de consumo al importarse y disminuía el rendimiento de los frutos al exportarse. El intercambio de la Confederación era el único que sufría esta doble carga fiscal. Compraba caro el consumo, y se vendía barato el producto; se invertía la ley del buen régimen económico. La protección se convertía en opresión[10].

La anterior afirmación no explica cómo si los comerciantes de las provincias pagaban más caras las importaciones y pagaban tres veces más por exportar hacia Buenos Aires –esto último en la práctica no pasó, según aclaramos–, ¿por qué no se veía reflejada la imposición en las rentas confederadas?

[9] Oscar Luis Ensinck, ob. cit., pp. 40 y 41.

[10] Ramón J. Cárcano, *Del sitio de Buenos Aires al campo de Cepeda*, Buenos Aires, Coni, 1922, p. 616.

Tal vez el esclarecimiento del asunto hay que buscarlo a través de la justificación que expresó Juan Álvarez, quien sostuvo que

> aumentó el contrabando, alentado por las elevadísimas ganancias emergentes de violar la ley. Además, esta no podía remediar la insuficiencia de los capitales existentes en la Confederación para adquirir por mayor en el extranjero la totalidad de las mercaderías a consumirse en el territorio, ni comprar ni tener en depósito las que destinasen a exportación los productores del interior. También aquí el contrabando, harto fácil entre una y otra margen del arroyo del Medio, colmaría esa laguna con mayor rapidez que el lentísimo traslado de consignatarios, casas de comercio y capitalistas, de Buenos Aires a Rosario u otras ciudades de la Confederación[11].

Si bien la aseveración relativa a la incapacidad de los comerciantes para formar stock de mercaderías es correcta, como también puede serlo la referida a la facilidad de contrabandear por tierra, no alcanza para aclarar cómo el importante intercambio comercial realizado por cabotaje y tierra entre ambas entidades políticas y documentado en forma fehaciente –es decir, comercio legal–, no producía las esperadas rentas.

Carlos Heras y Enrique M. Barba[12] trataron en extensión las razones políticas del establecimiento de las leyes y no entraron en la búsqueda de la frustración de aquellas, aunque afirmaron que "los derechos diferenciales fracasaron en lo que se refería a abatir a Buenos Aires; contribuyeron, en cambio, a exasperar los ánimos en el estado disidente".

De acuerdo con lo dicho y con el volumen de mercaderías extranjeras introducidas a la Confederación desde Buenos Aires durante los años de la vigencia de los derechos diferenciales, y considerando que ésta era mayoritariamente abastecida legalmente y en gran medida con efectos que según aquellas leyes debían pagar impuestos diferenciales, cabe preguntarse por qué la recaudación confederada fue tan escasa.

La respuesta hay que buscarla en un aspecto que no ha sido tomado en cuenta al justificar el fracaso de las leyes de derechos diferenciales, y es que los mismos se aplicaban sobre las operaciones comerciales practicadas a través de las naves extranjeras ultramarinas y no sobre las realizadas mediante el

[11] JUAN ÁLVAREZ, "Guerra económica entre la Confederación y Buenos Aires (1852-1861)", en *Historia de la Nación Argentina*, t. VIII, Buenos Aires, El Ateneo, 1962, p. 123.

[12] CARLOS HERAS Y ENRIQUE MARIANO BARBA, "Relaciones entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires (1854-1858)", en *Historia de la Nación Argentina*, cit., pp. 206 y 207.

cabotaje o por tierra, las que sin duda eran las más intensas. Efectivamente, durante la vigencia de las leyes de comercio directo llegaron, procedentes del extranjero, escasas naves de ultramar[13], ya que la mayoría de ese tipo de barcos lo hacían desde Buenos Aires, como lo hacían también la mayor parte de los efectos extranjeros.

Al respecto es importante recordar el decreto del 5 de enero de 1857 mediante el cual se reglamentaba la ley del 19 de julio del año anterior. En los artículos 3° al 5°[14] se ve claramente que lo que se estaba reglamentando eran las operaciones comerciales de importación realizadas por naves extranjeras de ultramar, ya que no se hace mención a otro tipo de comercio.

Cuestiones políticas relacionadas con la permanente negativa de la Confederación de reconocer a Buenos Aires como Estado independiente, explican por qué al comercio terrestre y de cabotaje no se le aplicaban las leyes de referencia. El tráfico interprovincial había sido liberado de derechos de tránsito y de internación y, por lo tanto, si se aplicaban los derechos diferenciales al que penetraba desde Buenos Aires se hubiera reconocido a la provincia, en forma tácita, su independencia.

Efectivamente, la Confederación, a partir de la sanción de la Constitución del Estado de Buenos Aires en abril de 1854, mediante la cual éste se declaraba con "libre uso de su soberanía interior y exterior", jamás reconoció a la provincia secesionista como Estado independiente. En la correspondencia mantenida entre los gobiernos de ambas partes, Buenos Aires se dirigía al Ministerio de Relaciones Exteriores de la Confederación, el cual la giraba al ministro del Interior, quien respondía enviando su correspondencia al ministro de Gobierno de Buenos Aires. El estado provincial operaba como Estado independiente y la Confederación le respondía como provincia[15]. Vale recordar la acción de Juan

[13] Véase Oscar Luis Ensinck, ob. cit.

[14] Expresaban los artículos 3° al 5° lo siguiente: 3° El citado artículo 2° de la ley (se refiere a la del 19 de julio de 1856) no se opone a que los buques que vengan de cabos afuera, con destino a puertos de la Confederación, hagan escala en los puertos intermedios del Río de la Plata. Art. 4° Pueden dichos buques traer carga para los puertos del Río de la Plata y para otros de la Confederación, sin que este hecho ni la descarga de la parte destinada a aquellos haga incurrir a las mercaderías dirigidas a los de la Confederación, sin haber descargado o trasbordado en aquellos. 5° Igualmente serán consideradas con arreglo al artículo 2° de la ley las mercaderías procedentes de cabos afuera, que dirigidas a puertos del Río de la Plata fuesen destinadas, ya sea todo el cargamento o parte de él, a los de la Confederación, sin haber descargado o trasbordado en aquellos. Como puede apreciarse, toda la reglamentación está dirigida al comercio ultramarino y no al interior, incluido en este Buenos Aires.

[15] En Buenos Aires el ministerio político era el de Gobierno y Relaciones Exteriores; remitía como Relaciones Exteriores y recibía como de Gobierno.

Bautista Alberdi en las cortes europeas a fin de conseguir el reconocimiento del régimen presidido por el general Urquiza; su incansable actividad logró evitar que los países europeos aceptaran formalmente a los representantes de Buenos Aires –sí lo hicieron extraoficialmente–, colocando simultáneamente obstáculos para el reconocimiento de la independencia de la díscola provincia. Fue luego de la ruptura de los pactos de convivencia, en abril de 1856, cuando Francia aceptó a Balcarce como encargado de negocios del Estado de Buenos Aires; de todas maneras, el esperado reconocimiento de Estado independiente nunca llegó. Alberdi sólo fracasó en su intento de evitar que las naciones europeas comerciaran con Buenos Aires; éstas sabían perfectamente que el gran comercio se realizaba allí, y no tenían intenciones de frustrar los pingües beneficios que obtenían sus comerciantes[16].

En síntesis, se puede afirmar que las leyes de derechos diferenciales fracasaron fundamentalmente porque las mismas se aplicaron exclusivamente al comercio ultramarino practicado en naves extranjeras, el cual nunca lograron aumentar, y que no alcanzaron al comercio terrestre y de cabotaje, el más importante que exportaba y abastecía a la Confederación, por las razones políticas antes expresadas.

[16] Véase Carlos Heras y Enrique M. Barba, ob. cit., p. 275; y Ramón J. Cárcano, ob. cit., p. 417.