

RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN LOS SISTEMAS FISCALES: ANTIGUO RÉGIMEN Y ESTADO LIBERAL EN ARGENTINA Y ESPAÑA. UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA*

(RUPTURES AND CONTINUITIES IN TAX SYSTEMS: OLD REGIME AND THE LIBERAL STATE IN ARGENTINA AND SPAIN. A COMPARATIVE APPROACH)

Claudia Elina Herrera

Instituto Superior de Estudios Sociales (ISES.CONICET-UNT), San Lorenzo 429, 4000 SM Tucumán, claudia.elina@yahoo.es

Resumen: A mediados del diecinueve, tanto en España como en Argentina se produjo el nacimiento de la tributación liberal plasmada en las constituciones de corte centralista en España y federal en Argentina. La financiación de esos Estados se confió a sistemas tributarios que combinaban resabios del Antiguo Régimen y principios liberales plasmados en las Constituciones. Rupturas y continuidades provocaron una mixtura de prácticas y teorías fiscales para conformar una cultura tributaria y una concepción del ciudadano contribuyente particulares. Los principios liberales se adoptaron bajo fuertes condiciones restrictivas impuestas por el contexto de guerra y revolución en el que se produjo la ruptura del Imperio español y la construcción de los Estados nacionales en Latinoamérica. El objetivo de este artículo es analizar las finanzas públicas a fin de establecer las bases concretas sobre las cuales un Estado federal y un Estado central construyeron la fiscalidad e indagar –asimismo– sobre qué sectores recayó la presión tributaria, tanto en Argentina como en España.
Palabras clave: Finanzas; Impuestos; Contribución; Gastos.

Abstract: In the middle of nineteenth century it was the birth of liberal taxation in Spain and Argentine. Public finances combined remnants of the Ancient Regime and the liberal principles established in the new constitutions. Ruptures and continuities in fiscal theories and practices led to the development of specific tax cultures and peculiarly conflicting images of the citizen taxpayer. In any event, liberal taxation began to have an impact on the fiscal reality of Spain and Argentina only towards the middle of the nineteenth century. Liberal principles were adopted under strong restrictive conditions imposed by the context of war and revolution which led to the rupture of the Spanish Empire and the national-states building in Latin America. The aim of this paper is to analyze public finances in a federal state and unitary ones.
Keywords: Finances, Revenues, Tax, Spend.

Introducción

Los estudios comparativos entre naciones son más complejos cuanto más heterogéneos hayan sido sus sistemas económicos, políticos, institucionales y culturales. El punto de partida en ambos casos fue el mismo: España y Argentina formaban parte de la misma entidad política, hasta los comienzos de las guerras napoleónicas: el Imperio español. La primera como metrópoli y la segunda como parte integrante de un virreinato periférico. Aunque su posición fuera muy distinta, ese pasado común dejó un legado que influyó de manera determinante en ambos sistemas político-institucionales. Por

ello, cuando el imperio español se derrumbó las trayectorias individuales no fueron tan divergentes.

A mediados del diecinueve, en ambos países se produjo el nacimiento de la tributación liberal plasmada en las Constituciones de corte centralista en España y federal en Argentina. La financiación de esos Estados se confió a sistemas tributarios que combinaban resabios del Antiguo Régimen y principios liberales plasmados en las Constituciones. Rupturas y continuidades provocaron una mixtura de prácticas y teorías fiscales para conformar una cultura tributaria y una concepción del ciudadano contribuyente particulares. Los principios liberales se adoptaron bajo fuertes condiciones restrictivas impuestas por el contexto de guerra y revolución en el que se produjo la ruptura del Imperio español y la construcción de los Estados nacionales en Latinoamérica.

El Estado debía encarar varios asuntos para organizar el sistema rentístico: delimitar las jurisdicciones fiscales entre la Nación y las provincias; hacer realidad la vigencia de los presupuestos; elegir el predominio de la imposición directa o indirecta; unificar los criterios de recaudación y proveer de recursos alternativos para la insuficiencia de ingresos. El objetivo de este artículo es abordar estas cuestiones a fin de establecer las bases concretas sobre las cuales un Estado federal y un Estado central construyeron la fiscalidad y asimismo indicarnos sobre qué sectores recayó la presión tributaria, tanto en Argentina como en España.

Las reformas tributarias: viejos y nuevos impuestos

A mediados del diecinueve, en ambos países se produjo el nacimiento de la tributación liberal plasmada en las Constituciones de corte centralista en España y federal en Argentina. Un hecho común en los dos casos fue que la Constitución de Cádiz en 1812 las afectó legalmente, ya que formaban parte de una misma entidad política, a pesar de que ya se habían iniciado las guerras de independencia.

En España, desde 1808 con la invasión napoleónica hasta 1845, cuando se aprobó la reforma tributaria, no se definieron los principios básicos de la tributación. Los liberales gaditanos establecieron una contribución única directa en 1813 pero apenas pudo cobrarse. Los liberales del trienio aprobaron un

sistema tributario muy parecido al francés. Pero también fracasaron porque no prestaron atención a las tradiciones tributarias del país ni a las posibilidades recaudatorias de la Hacienda. El resultado fue que los nuevos impuestos directos fueron inviables, en una economía poco comercializada y en plena crisis.

Durante la primera mitad del siglo XIX hubo marchas y contramarchas entre las reformas liberales (1820-1823) y las restauraciones absolutistas (1814 y 1823) que volvían a introducir los antiguos impuestos, tal como se encontraban antes de 1808. Como la recaudación de las antiguas rentas y tributos apenas aportaba ingresos, algunos ministros de Fernando VII quisieron racionalizar las rentas del Antiguo Régimen y lograron introducir algunos nuevos tributos. No obstante, sus planes de reforma chocaron con la oposición de los estamentos privilegiados que no querían perder sus exenciones fiscales.¹

Entre 1833 y 1840, la máxima preocupación de los gobiernos liberales fue financiar la guerra civil contra los carlistas. Para ello recurrieron a mecanismos más rápidos para la obtención de ingresos que los derivados de una reforma tributaria, como la desamortización de los bienes de la iglesia y los empréstitos. De este modo, la reforma fiscal quedó postergada. Con la derrota de los carlistas (1840) y la instauración del nuevo régimen político liberal se hicieron evidentes las falencias del sistema fiscal vigente. El plan para la reforma tributaria estuvo inspirado por Ramón de Santillán, pero el mérito de la reforma correspondió al ministro de Hacienda, Alejandro Mon, que la aprobó. Por ello se le llama la reforma de Mon-Santillán. ¿Cuáles fueron las transformaciones en materia impositiva de la reforma de 1845 y sobre qué sectores recayó la presión fiscal?

La reforma -menos radical que la ensayada por los liberales de 1813 y 1821- fijaba los principios de la imposición liberal contrarios de la Hacienda del Antiguo Régimen. Se trataba de acabar con las arbitrariedades del monarca absoluto. Tanto la reforma tributaria como la Constitución de 1845 establecieron el monopolio fiscal del Estado y una Hacienda pública centralista de tipo liberal. Se abolieron las alcabalas y demás recursos del Antiguo

¹ Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996.

Régimen y se estableció un sistema fiscal moderno, menos regresivo que el absolutista.

La reforma tributaria de 1845 instauró un sistema fiscal que conjugaba los impuestos directos con los indirectos. Entre las contribuciones directas se destacó la contribución territorial, que fue la más significativa en la segunda mitad del diecinueve, aportando más del 20 % de los ingresos fiscales. Menos importancia tuvo el gravamen que recaía sobre la industria y el comercio, que sólo representaba un 4,5 %. Por otra parte, las contribuciones indirectas más significativas fueron el arancel de aduanas, que aumentó su participación del 12 al 16 % entre 1850 y 1880, y el impuesto al consumo, que aportaba el 12 % de los ingresos del Estado. Este fue el impuesto que mayor resistencia encontró para su implantación y fue abolido en los procesos revolucionarios de 1854 y 1868 para ser repuesto en cuanto éstos finalizaron. Sus rendimientos eran imprescindibles para el Tesoro y no lograron implantar otros impuestos que los sustituyeran. Por último, la ley conservaba algunas rentas antiguas como los monopolios fiscales, pieza esencial en el nuevo sistema de ingresos públicos. Su recaudación oscilaba entre el 10 y el 15 % y el más importante era el estanco de tabacos. En síntesis, las contribuciones directas aportaban el 25 % y las indirectas el 40 %.

Consumos y monopolios fueron el punto débil de la nueva reforma. Ambos impuestos contravenían principios económicos liberales, como la libre circulación de productos y la equidad proporcional del impuesto, ya que pesaba igual sobre ricos y pobres. Por ello, se puede sostener que fueron dos claros reflejos del pragmatismo fiscal de los ministros de Hacienda, pues los liberales se oponían a los monopolios -y aún más a los monopolios del Estado- pero no podían renunciar a los altos ingresos que estos gravámenes generaban.

Sin embargo, a pesar de que -en líneas generales- la reforma optó por la distribución equitativa, en la práctica los tributos se recaudaron con procedimientos antiguos que discriminaban a los contribuyentes según su capacidad de influencia política. El Estado renunció a crear las estadísticas fiscales (catastro de la propiedad territorial y registros industriales). Se dejó que las bases fiscales y el reparto de los tributos fuesen realizados por los ayuntamientos y los gremios industriales. De este modo, se consintió la ocultación fiscal para los contribuyentes influyentes, y la mayoría de la

población, sin influencias políticas, no pudo escapar a la tributación.² Estas prácticas fraudulentas, como el propio proceso electoral y político de aquel sistema censitario y caciquil pusieron trabas a la nueva fiscalidad. Por otro lado, las provincias y municipios carecieron de soberanía fiscal y cobraron algunos recargos sobre esas contribuciones del Estado.

Las limitaciones de la reforma Mon-Santillán intentaron ser superadas por la reforma de Figuerola (1869) basada en la renta de contribución personal. Sin embargo, la administración no estaba preparada para gestionar aquel tributo; la economía española era muy atrasada para soportarlo; tampoco se había realizado la base estadística de las rentas personales y los contribuyentes que habían de pagarla se resistieron a hacerlo. Por si eso fuera poco, la inestabilidad política del Sexenio democrático dificultó aún más su implantación y fracasó. Recién en 1900 con la reforma tributaria de Fernández Villaverde se estableció la contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria, que gravaba los rendimientos del trabajo, del capital y de las sociedades.

En Argentina, a las guerras de la Independencia le sucedieron las guerras civiles a consecuencia de los irreconciliables intereses económicos: el Interior proteccionista y Buenos Aires librecambista. Pronto estas facciones sintetizaron sus ideales de Estado según las concepciones federal o centralista de gobierno. A partir de 1820 las provincias se separaron y asumieron su soberanía delegando en Buenos Aires sólo la representación en el exterior. Dictaron sus propias constituciones, eligieron sus autoridades y se arrojaron la potestad fiscal. Hasta 1862 no existió un sistema tributario centralizado en Argentina; por el contrario, cada provincia organizaba sus fuentes de ingresos y administraba el gasto público provincial.

Con la caída de Rosas se inició el camino hacia la organización nacional bajo los criterios políticos y económicos de Alberdi, vertidos en la Constitución de 1853. Hasta entonces, la mayoría de los tributos afectaba la circulación de

² Juan Pan-Montojo, "Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas", *Hacienda Pública Española*, 1, 1994, p. 217-230; Juan Pro, "El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)", *Hacienda Pública Española*, 1, 1994, p. 189-202; Francisco Comín, Juan Pan-Montojo, Juan Pro, Vallejo Zafra, *La práctica fiscal en la España contemporánea*, Memoria al Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

mercancías, es decir los intercambios comerciales (importación, exportación, tránsito, almacenaje) que constituían la actividad más dinámica de las provincias. Asimismo, los bienes de mayor consumo y distribución fueron gravados con estos impuestos indirectos, lo que repercutirá de manera decisiva tanto en los sectores mercantiles como en los consumidores. El Estado debía encarar varias cuestiones para organizar el sistema rentístico: delimitar las jurisdicciones fiscales entre la Nación y las provincias; hacer realidad la vigencia de los presupuestos; unificar los criterios de recaudación y proveer de recursos alternativos para la insuficiencia de ingresos. El enorme esfuerzo de construir la nueva fiscalidad era considerado por Alberdi:

*“Debemos al antiguo régimen colonial el legado de este error fundamental de su economía española. Somos países de compleción fiscal, pueblos organizados para producir rentas reales. Simples tributarios o colonos, siempre máquinas serviles de rentas, por espacio de tres siglos [...] El sistema económico de la Constitución argentina hiere a muerte a este principio colocando la Nación primero que el gobierno, la riqueza pública antes que la riqueza fiscal. No se aniquila un régimen por un decreto, aunque sea constitucional [...] El moderno régimen está en nuestros corazones, pero el colonial en nuestros hábitos”.*³

La Constitución -en el artículo 4º- delimitó las responsabilidades fiscales de la Nación y de las provincias, asignando los ingresos aduaneros y las contribuciones indirectas a la primera y las directas a las segundas, hasta 1882 cuando fueron transferidos a la Nación, a partir de la federalización de Buenos Aires. Además, establecía como recursos nacionales *“la venta o locación de tierras nacionales, de la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo por urgencias de la Nación...”*. Señalaba Alberdi las razones por las que la imposición directa debía ser provincial:

“La Constitución ha sido sabia en dejar a cada provincia el uso de las contribución directa, porque se necesita la estabilidad de los gobiernos locales ya reconocidos, para arrostrar el disgusto que suscita en el contribuyente, y el

³ Juan B. Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina*. El Ateneo, Buenos Aires, 1854, p. 15.

conocimiento personal de la fortuna de los que la pagan, que solo puede tener el gobierno que esté inmediato a ellos y a sus bienes, es decir el gobierno de la provincia... la contribución directa es esencialmente provincial".⁴

La Constitución inspirada en los principios liberales del *laissez-faire* suprimió las aduanas interiores que constituían el principal recurso de los Estados provinciales, por lo que se debieron elaborar una serie de mecanismos para generar nuevos ingresos. Desaparecieron algunos tributos de la época colonial como el diezmo y la contribución forzosa, es decir obligaciones pecuniarias impuestas a los vencidos: saqueos, requisas, confiscaciones y reparaciones de guerra. Además, se reformularon otros como las patentes, que se impusieron a *carros y carretas del tráfico exterior*, reemplazando al derecho de exportación del anterior sistema impositivo y se reimplantó el *derecho de piso*. De hecho, estos eran impuestos indirectos que al cambiar el nombre pudieron hacerse un lugar para cobrar un gravamen que en realidad era anticonstitucional.⁵ Y por último se creó el más importante: la contribución directa, cedida por el gobierno nacional a las provincias. La territorial gravaba con el 4 por mil al valor de la propiedad de la tierra, mientras que la mobiliaria establecía el impuesto de 5 por mil para criadores de ganado.

Pero la secesión del Estado porteño (1854) había dejado a la Confederación sin la principal fuente de recursos fiscales, la aduana. Sin ella era prácticamente impensable la organización y unificación del territorio nacional. La existencia del gobierno nacional era muy precaria y la endeble situación financiera esterilizó todo esfuerzo organizativo.

Sobre este tema hay estudios que sostienen que *"se impusieron las fuerzas centrífugas de los intereses de las oligarquías locales, que vieron con recelo el fortalecimiento del gobierno central; [...] impidieron una solución centralista e impulsaron el régimen federal"*.⁶ Sin embargo, las elites locales no se opusieron a la organización nacional centralista; eso era más bien en el

⁴ *Ibid.* p. 332

⁵ Constitución, Art. 11: *"Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se trasportan; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio"*.

⁶ Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes: *The modernization of tax systems in Latin America and the Iberian Peninsula: a comparative perspective*. Paper presentado en: XIV International Economic History Congress (Helsinki, Finland, 21 to 25 August 2006).

discurso. En realidad, no estaban dispuestas a someterse a la hegemonía porteña promovida por el mitrismo. Otra argumentación equívoca se refiere a que la modernización de la Hacienda pública se retrasó algunas décadas por la mayor duración de los conflictos civiles en Argentina, ya que las oligarquías locales no querían ceder la soberanía fiscal con el fin de evitar un gobierno nacional fuerte.⁷ Tampoco es cierto, ya que en 1853 las provincias aceptaron la delimitación de responsabilidades fiscales con la Nación, resignando las aduanas interiores y celebrando el monopolio para el Estado central de la fabulosa riqueza de los derechos aduaneros y no para el Estado porteño. Además, a mediados de los años 50 las elites provinciales comenzaron la modernización de los sistemas tributarios. La carencia de recursos del Estado nacional no se debió a la falta de reformas financieras, sino a la secesión del Estado porteño y la pérdida de la aduana. Si Caseros (1852) fue un intento por disminuir la hegemonía porteña y crear un país más armónico, diez años más tarde, la victoria militar de Buenos Aires en Pavón confirmó la inviabilidad de esa opción.⁸

Entre 1862 y 1914 la Argentina quintuplicó el volumen de sus exportaciones y multiplicó varias veces la población, número de escuelas, kilómetros de vías férreas. En cincuenta años se produjo una drástica transformación de la vida, las ciudades, el campo, la cultura. Todo esto implicó una extraordinaria movilización de recursos. Los ingresos estatales se nutrieron de la contribución de los distintos sectores sociales. Si la civilización tiene un precio es porque a alguien le cuesta solventarla. ¿Sobre quién recayó el costo del progreso en la Argentina? ¿Qué efectos sociales tuvo la distribución tributaria? ¿Cuál era el principal ingreso impositivo?

La aduana se convirtió en el motor de la expansión, junto a la producción agropecuaria para el mercado exterior, con la plena incorporación al sistema capitalista mundial. Como respuesta al crecimiento de la demanda internacional se expandió la superficie explotada y se incrementó el volumen de la producción exportada. Los impuestos al comercio exterior y al consumo fueron las herramientas básicas del Estado para generar recursos. Como señalaba Alberdi, *“el impuesto aduanero, mal inevitable por estar admitido por todas las*

⁷ Ibid.

⁸ Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino*, Planeta, Buenos Aires, 1997, p. 208.

naciones... ya que no es posible suprimirlo, es necesario debilitar su influjo".⁹

El sector vinculado al comercio exterior fue el factor más dinámico de la economía y la fuente principal de ingresos tributarios con el 90 % de ingresos, lo que confirmó la tendencia sobre la dependencia de la economía de las rentas aduaneras de la época colonial.

El predominio del sector exportador y su gravitación en el control del Estado impidió que fueran los derechos a las exportaciones la principal fuente de ingresos fiscales, lugar que ocuparon las importaciones. Si se hubiese gravado a las primeras, los productores nacionales habrían quedado en desventaja frente a la competencia internacional. La recaudación por exportaciones se mantuvo casi en los mismos valores entre 1862 y 1890, mientras que por importaciones registró un sostenido incremento: de 4 a 47 millones de pesos, es decir 712 %. En valores relativos se percibe un paulatino descenso durante la administración de Avellaneda y hasta el final del período.¹⁰

Así quedaba planteado el dilema del Estado argentino: si los recursos fiscales provenían fundamentalmente de la aduana y ésta trasladaba los impuestos a los precios de los productos de consumo masivo, entonces el "costo del progreso" lo pagaron los sectores populares, por el encarecimiento del costo de vida. De este modo, el predominio de la imposición indirecta provocó efectos regresivos más agudos en los sectores populares. El esquema tributario fue indulgente con la burguesía agroexportadora y no neutral como sostiene Oszlak.

El modelo económico agroexportador tenía sus limitaciones en la gran vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado internacional, lo que a su vez tornaba muy inestables los ingresos aduaneros. Las épocas de bonanza se debían a la expansión de las importaciones y del gasto público; por el contrario, en momentos de crisis se debía equilibrar la balanza; entonces se reducían las importaciones y por ende los ingresos. Sin embargo, ello no condujo a las elites a plantearse la reforma de la estructura fiscal -que habría afectado a los sectores económicamente poderosos- ya que por otro lado, el Estado gozaba

⁹ Alberdi, *Sistema*, op. cit. p. 192.

¹⁰ Esto se debe a que a partir de 1880 con la federalización de la ciudad de Buenos Aires y el consecuente traspaso de la autoridad fiscal de la provincia a la Nación, se había diversificado la estructura de ingresos fiscales lo que se reflejó en el incremento de otros impuestos. Los rubros crecieron de 10 a 23, además de otros ingresos por la explotación de servicios como ferrocarriles.

de una fuente de financiamiento extraordinario en la banca nacional e internacional que le permitió cubrir el recurrente déficit presupuestario.

La debilidad del modelo se dejó sentir con fuerza en 1874 y 1890, coincidiendo con las crisis financieras internacionales. La crisis desnudaba la flaqueza del modelo económico liberal. La retirada del capital extranjero y el déficit de la balanza comercial promovieron -por primera vez- en 1875 el debate parlamentario sobre las bases de la expansión, y comenzó a cimentarse una corriente de pensamiento proteccionista que bregaba por una elevación de aranceles aduaneros que permitiera el desarrollo de industrias nacionales. El aumento de derechos a las importaciones fue la medida regulatoria que más controversia produjo debido al impacto redistributivo entre los distintos sectores.

Si el modelo de las finanzas públicas argentinas era regresivo por el predominio de los impuestos aduaneros, ¿los sistemas tributarios provinciales reflejaron las mismas características del esquema nacional? Por el contrario, las provincias, privadas de las aduanas interiores -que representaban el 70 % de los ingresos-, debieron crear nuevos recursos fiscales, a veces recurriendo a gravámenes que por su naturaleza contravenían las normas constitucionales. Al esquema tributario nacional regresivo le correspondió uno provincial con caracteres progresivos, ya que en las provincias fueron los impuestos directos -patentes y contribución directa (territorial y mobiliaria)- los que generaron hasta el 72 % de los recursos fiscales. Esto hace pensar que los Estados provinciales ejercieron una fuerte presión sobre un determinado segmento de contribuyentes, lo que generó tensiones y conflictos entre éstos y el Estado recaudador.¹¹

Los ingresos provinciales que no provenían de los impuestos internos se conseguían a través de la subvención nacional. La Constitución nacional establecía como atribución del Congreso *“acordar Subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”*.¹² Este beneficio se otorgó hasta 1876, año en

¹¹ Claudia Herrera, “Fiscalidad y poder: las relaciones entre el estado tucumano y el Estado central en la formación del sistema político nacional”, en Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez (comp.): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Bs. As., Biblos, 2010, p. 202.

¹² Constitución Nacional, artículo 67, inciso 8º.

que fue suspendido a consecuencia de la crisis económica. Las remesas de fondos nacionales podían quedar bajo la arbitrariedad del poder nacional. Pero en el caso tucumano, las escasas ocasiones en que el Estado no las percibió se debieron a la crítica situación financiera de las arcas nacionales, más que a los conflictos con los gobiernos de turno. La historiografía nacional le atribuyó a estos subsidios un peso excesivo: *“La creciente pauperización de las provincias del interior hizo recaer sobre el gobierno nacional la construcción de obras y la atención de servicios y le exigió concurrir con auxilios mediante subvenciones de dinero. Esto facilitó la subordinación económica y política de las provincias y la creciente penetración institucional del Estado nacional, pero le impuso a este una pesada carga tributaria”*.¹³

Sin embargo, las subvenciones oscilaban entre el 6 y el 20 % (promedio 13%) del total de ingresos del Estado provincial. Si se agregan otras remesas procedentes del erario nacional (Instrucción pública, Culto y Gastos militares) el porcentaje estaba entre el 8 y el 31 % (promedio 19 %). Como se puede apreciar, la mayor parte del gasto provincial se sustentaba con ingresos genuinos y no de las subvenciones nacionales. En realidad, el Estado no se hace cargo de las obras públicas provinciales ni de envíos de remesas por la debilidad de las economías provinciales, o por lo menos no era el caso tucumano. Todo esto se entiende mejor si se analizan las relaciones provincias-Nación desde otra perspectiva que las contempla como resultado de pactos, alianzas, negociaciones, intercambios de favores, más que en el marco de cooptación, subordinación y dominación.¹⁴

La estructura del gasto público

En general, el incremento del gasto público puede deberse a una serie de factores: modernización del Estado; los servicios en obras públicas; incremento de la deuda pública; de los gastos militares de guerras internas y externas; relajamiento del control producido en momentos de gran expansión económica; aumento del costo de vida y de los salarios; depreciación de la moneda; deficiente sistema de recaudación impositiva. Casi todos han

¹³ Oszlak, op. cit. p. 226.

¹⁴ Claudia Herrera, *Elites y poder en Argentina y España en la segunda mitad del siglo XIX*. Madrid, Tesis doctoral inédita, 2003.

provocado el aumento del gasto en los Estados argentino y español. Nos ocuparemos de este tema, como así también de los rubros preferenciales a los que destinaba sus ingresos dichos estados.

En España, hubo un cambio fundamental entre las erogaciones de la Hacienda de finales del Antiguo Régimen –la Casa Real, una incipiente burocracia, los gastos bélicos y las cargas financieras por los empréstitos contraídos para las tantas guerras entre finales del siglo XVIII y 1840- y la Hacienda del Estado liberal, donde predominaba el gasto en servicios públicos como justicia y policía y gran parte en infraestructura, principalmente inversiones en ferrocarriles entre 1855 y 1865. Las compañías ferroviarias fueron subvencionadas -con emisión de deuda- para importar materiales de construcción sin pagar aranceles.¹⁵

Las funciones mínimas que debía cumplir el Estado liberal -justicia, defensa, policía, diplomacia y obras públicas- no pudieron ser alcanzadas por el Estado español decimonónico. Las raquílicas consignaciones presupuestarias para justicia y la manipulación caciquil de la misma; los fracasos militares exteriores que surgían de los escasos fondos disponibles y la insuficiente infraestructura de transportes y comunicaciones, incluso para una economía atrasada como la española, fueron algunas de las deficiencias. La razón de ello fue que el fisco destinó la mayor parte de sus ingresos para cubrir dos funciones que no estaban en los postulados liberales: las cargas de la deuda y los subsidios a la Iglesia católica, cuyas partidas estaban sobredimensionadas.

La política presupuestaria de los gobiernos moderados y progresistas estaba condicionada por hipotecas del pasado, como los abultados capítulos de cargas de la deuda pública. Además, la pretensión de los liberales de amortizar la deuda con los ingresos que se obtuvieran de la desamortización, es decir la venta de las propiedades territoriales de la iglesia y los ayuntamientos, no se cristalizó. Esto se debió a que las tierras se malvendieron con el objetivo de ganar adeptos al régimen liberal y de financiar los gastos de

¹⁵ Francisco Comín: *Historia*, op. cit. Señala que se ha criticado esa política de desarrollo desequilibrado porque se desatendió a los restantes sectores y además impidió los efectos multiplicadores en el interior del país, al no desarrollar la industria siderúrgica, ni metalmeccánica. Se sostiene que en ello está el origen del fracaso de la revolución industrial en España.

la guerra carlista. En aquellas circunstancias, no quedaba más remedio que liquidar el presupuesto con déficit y emitir nueva deuda.

En el Antiguo Régimen, la Iglesia se autofinanciaba, pues gozaba de autonomía fiscal gracias a los ingresos proporcionados por sus inmensas propiedades y por el diezmo. Pero tras la desamortización eclesiástica (1836) y la abolición del Diezmo (1841), el Estado aceptó el compromiso de financiar al clero. La justificación formal de esa decisión fue que los gobiernos moderados se creyeron en la obligación de compensar a la Iglesia por las propiedades y tributos que el Estado le había confiscado. Pero la cuestión de fondo fue que los moderados tenían mayores compromisos con la Iglesia que los progresistas. Además, el sistema liberal no podía prescindir del componente ideológico de la religión para mantener el orden público.¹⁶

En cuanto al déficit fiscal, no había ninguna contradicción legal entre el principio de equilibrio y la realidad del déficit, porque se crearon los mecanismos para que el legislativo aprobase suplementos de crédito para ampliar los gastos por encima del presupuesto aprobado. Sólo hubo cuatro ejercicios presupuestarios con superávit entre 1850 y 1898. Aunque inicialmente fue rebajado tras la reforma de 1845, el déficit público siguió vigente hasta 1874, y fue particularmente alto en los períodos progresistas de 1854-1856 y de 1868-1874; en consecuencia, tuvo que emitirse mucha deuda pública y los gastos financieros aumentaron.

En Argentina, en los años sesenta fue abrumador el peso del gasto militar en los primeros años de la construcción del Estado, debido a la guerra del Paraguay y los levantamientos federales en el interior. El gasto bélico alcanzó en momentos críticos de conflictividad el 66 % de las erogaciones (sólo la guerra del Paraguay representó el 50 % del total entre 1865-1870). El incremento del gasto militar se financió con crédito externo que fue posible por un estricto cumplimiento de servicios de la deuda pública y otros compromisos financieros. Esto, a su vez, despertó cada vez más la confianza del capital exterior, especialmente inglés, ávido de hallar plazas para sus inversiones. Hasta 1880, Guerra y Hacienda fueron los ministerios con más gastos, llegando

¹⁶ Ibid.

hasta el 90 % entre ambos. La relación entre ellos es inversamente proporcional, es decir el año de mayores erogaciones en Hacienda coincide con el descenso en Guerra y viceversa.

El gran gasto en Hacienda se debió al pago de servicios de la deuda pública que en los tres primeros períodos representaban alrededor del 70 %; en el roquismo treparon hasta el 86 % y durante el juarismo mostraron un marcado declive hasta el 57 %. Asimismo hay que destacar que en 1882 confluyeron varios factores para que la deuda se triplicara respecto al año anterior: el cambio de moneda; el traspaso de la autoridad fiscal de la provincia de Buenos Aires a la Nación y una gran inversión en obras públicas.

Las erogaciones en Interior comenzaron la curva ascendente en 1873 cuando el Estado nacional se hizo cargo de la financiación y ejecución de obras públicas con préstamos extranjeros y garantías del gobierno. La más importante fue la prolongación del Ferrocarril Central Argentino hasta Tucumán que incrementó considerablemente la deuda pública por los empréstitos contraídos. La crisis de 1873 obligó a Avellaneda a recortar los gastos, que cayeron hasta el 43 % entre 1874 y 1877. Las escasas inversiones en Interior se destinaron a la construcción y garantía de ferrocarriles (70 % en 1875). Todo hace pensar en un increíble esfuerzo de la administración avellanedita para equilibrar las finanzas, a pesar de las situaciones adversas que debió hacer frente: las rebeliones interiores, los costos de la expansión de la frontera y los duros efectos de la crisis económica. Sin embargo, la reducción de gastos no paralizó las obras del ferrocarril. Este fue un claro ejemplo del modo en que se estaban realineando las elites del interior con las elites centrales y que se vieron beneficiadas a través de pactos y alianzas.¹⁷

El gran incremento de gastos en Interior se alcanzó en el período roquista, coincidiendo con el mayor descenso del gasto militar, por el fin de las luchas civiles (21 % en 1886). La pacificación política trasladó el gasto a las *"inversiones del progreso"*. Las erogaciones aumentaban de manera estrepitosa incluso hasta ocho veces de un año a otro (de 1,6 a 8,8 millones

¹⁷ Claudia Herrera, "Redes de parentesco, azúcar y poder: la élite azucarera en la segunda mitad del siglo XIX", en *Entrepasados. Revista de Historia* Vol. 31. Año XVI, 2007, p. 35-54. Otras medidas fueron: la exoneración impositiva para la importación de maquinarias, la protección arancelaria especial para el azúcar tucumana, la reducción de las tasas de interés y el otorgamiento de créditos para la modernización tecnológica y la legislación laboral coercitiva.

desde 1882 al año siguiente). De este modo vertiginoso comenzó a desarrollarse la infraestructura necesaria para la inserción del país en el mercado mundial.

El ambicioso programa de obras públicas fue costeado en parte con créditos externos que perjudicaron seriamente las finanzas y se agravaron mucho más en la administración juarista. Se pecó de un gran optimismo y se gastó desmesuradamente sin contar con los recursos necesarios, lo que llevó a un aumento descomunal de la emisión:

*“El enorme crecimiento de los gastos respondía en primer lugar a defectos de la administración, imprevisiones, prodigalidades, derroches en la inversión de la renta y en segundo lugar, a causas generales psicológicas [...] soplaba un fuerte viento de locura, derroche, un verdadero delirio de las grandezas, que perturbaba a todos los hombres [...] hinchaba los presupuestos públicos y privados [...] Se abusó de emisiones bancarias, uso del crédito personal, especulación financiera, conformación de sociedades anónimas para especular sobre valor ficticio de tierras improductivas o empresas de dudosa seriedad, depreciación de la moneda, derroche legislativo [...] La administración de Juárez confirmó la teoría sobre que no hay nada más difícil que gobernar que la prosperidad y un desarrollo demasiado rápido de la riqueza, es una de las pruebas más peligrosas que la Providencia impone al buen sentido y a la moralidad de un pueblo”.*¹⁸

Los fondos invertidos significaron el incremento del gasto público en un 136 % entre 1886-1889, contra el 63 % del aumento registrado en ingresos.¹⁹ En estas circunstancias se quebró el sistema financiero en 1890, pero no fue sólo un descalabro económico, sino que cristalizó las contradicciones del orden conservador: una elite económica y culturalmente evolucionada que excluía de la participación política a amplios sectores de la sociedad y los marginaba de los beneficios del progreso y la expansión económica. Por ello, el 90 marcó el final de un período y el inicio de la lucha por la democratización de la política y las reformas sociales.

Los déficits fiscales en Argentina, al igual que en el caso español, podrían haber sido más abultados de no haber mediado la aprobación -por los respectivos parlamentos- de créditos suplementarios y extraordinarios fuera del presupuesto. Un análisis cuantitativo de los déficits ha sido posible a través de

¹⁸ Alberto Martínez, *El presupuesto nacional*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1890, p. 231 y 237.

¹⁹ Roberto Cortés Conde, *Crisis, Dinero y Deuda. Evolución fiscal y monetaria Argentina 1862-1890*, Buenos Aires, Sudamericana e Instituto Di Tella, 1989.

la comparación entre los gastos presupuestados y ejecutados, a fin de medir en cuánto se excedían las distintas administraciones, lo que ha arrojado los siguientes datos: los gastos presupuestados durante el período de Sarmiento cubrieron sólo el 79 % de las erogaciones ejecutadas. La brecha se aproxima en la gestión más austera, a causa de la crisis, la de Avellaneda, y se amplía alrededor del 68 % en las administraciones de Mitre, Roca y Juárez Celman. En otras palabras, los gastos de estos últimos se excedieron en un 32 % de los presupuestos gracias a leyes de crédito extraordinario. ¿De dónde se proveía el Estado de los ingresos necesarios para gastar más de lo permitido?

Para responder es necesario abordar la fiscalidad desde una dimensión política. En primer lugar, todos los gobiernos necesitaban la ampliación de los presupuesto, ya sea a causa de la guerra exterior, las rebeliones internas, los efectos de la crisis financiera internacional, el costo de la expansión de las fronteras o el fomento de obras públicas. Algunos obtuvieron la financiación extra aprobada por el Congreso, pero no todos. Avellaneda llevó al límite el ahorro de las finanzas públicas. Los gastos reales de su administración muestran un paulatino descenso, pero además los presupuestos sancionados cayeron un 37 % y en la administración mitrista la caída fue del 13 %. Por el contrario, Sarmiento había conseguido que los gastos ordinarios se incrementaran en un 160 % desde el principio al final de su gestión; Roca, un 103 %; Juárez Celman, un 55 %.

¿Por qué Avellaneda y Mitre no pudieron lograr la autorización de créditos extraordinarios, y Sarmiento, Roca y Juárez Celman sí? El poder de la influencia determinaba la ampliación o reducción de los presupuestos votados año tras año. El peso político en el Congreso se tradujo en un sostenido aumento de los presupuestos todos los años, según el sistema de influencias y las relaciones de poder de cada gestión. Evidentemente, Mitre y Avellaneda no pudieron vencer las resistencias en el Parlamento que les autorizara el incremento de fondos por razones no tanto de índole económica, sino más bien políticas: llegaron al poder en situaciones muy condicionadas por la oposición.

Algunas reflexiones comparativas

La Constitución de 1853 en Argentina y la Reforma fiscal de 1845 en España establecieron los principios tributarios similares para la nueva

fiscalidad. Sin duda, la diferencia más notable y de la que derivan las otras correspondió a la distribución de la potestad fiscal entre los diferentes niveles de gobierno en un sistema central y en el otro federal, además de los distintos acontecimientos políticos, circunstancias geográficas y ciclos económicos nacionales e internacionales que condicionaron las prácticas fiscales. Ambas Haciendas experimentaron una profunda transformación en sus ingresos y funciones que revela la transición de la fiscalidad del Antiguo Régimen a otra liberal. Las rupturas con algunos impuestos de la antigua fiscalidad reaparecían entre las prácticas de la Hacienda liberal, tanto en el fisco español como en algunos Estados provinciales argentinos. El mantenimiento de los monopolios fiscales mostraba una evidente contradicción con los principios liberales que se oponían a todo tipo de derechos monopólicos, como así también a los impuestos al consumo, ya que impedían la libre circulación del comercio. Por ello, ambos impuestos fueron abolidos, del mismo modo que las aduanas interiores en Argentina; no obstante al poco tiempo de entrar en vigencia las nuevas normativas, los viejos impuestos fueron restituidos. Esto constituye una clara demostración del pragmatismo fiscal de los gobiernos, ya que dichos gravámenes eran irremplazables por los fabulosos ingresos que proporcionaban. En Argentina, los viejos tributos como las patentes a carros y carretas y el derecho de piso, al cambiar de nombre, pudieron hacerse un hueco en la nueva fiscalidad, aunque contravenían las normas constitucionales.

En ambos países, el papel desempeñado por las elites locales fue fundacional para el Estado nacional. La debilidad de éste y la fragmentación del poder en localismos condicionaron a ambos Estados a pactar con las élites y caciques locales, lo que no debe ser visto como una relación de subordinación o un pacto de dominación. Las elites locales, a través de alianzas y pactos, superaron la conflictividad política entre provincias y Nación y permitieron la concreción de las reformas fiscales, la negociación de las cuestiones tributarias y la consolidación del sistema político nacional. La expansión del gasto en obras públicas en ambos Estados fue el reflejo del nuevo posicionamiento de las elites en el poder central.

En el caso español se observó una tendencia centralizadora de la tributación y el gasto, desde mediados de siglo. En Argentina, a partir de las normativas constitucionales, cada provincia continuó manteniendo la

autonomía fiscal frente al Estado nacional, generando sus propios ingresos y negociando los empréstitos para cubrir su endeudamiento.

La predisposición a las reformas tributarias fue otro rasgo en común de estas Haciendas. El estricto control, elaboración y aprobación de los presupuestos estuvo presente desde un principio en el espíritu reformista. No obstante, en varias ocasiones no se respetaron los períodos del ejercicio presupuestario y surgieron mecanismos que permitían a los gobiernos aumentar los gastos a través de la aprobación de créditos extraordinarios. Sin embargo, la función de contención presupuestaria del Congreso se hizo evidente en momentos de crisis financiera; por ejemplo, durante la gestión de Avellaneda.

En Argentina la base fiscal fue más inestable, porque se dependía considerablemente de los derechos sobre el comercio exterior, en particular de las importaciones; los derechos de aduanas fueron también la garantía para la ampliación de la deuda pública exterior. Si bien el sistema fiscal español se asentó sobre bases más amplias -los impuestos directos y los indirectos sobre el consumo interior-, en términos comparativos el volumen de la recaudación fiscal argentina se multiplicaba estrepitosamente a niveles muy superiores a la española. Ambas Haciendas fueron regresivas de manera muy extrema; sin embargo, algunos de los Estados provinciales argentinos se caracterizaron por la práctica de una fiscalidad progresiva al predominar los gravámenes directos.

En ambos sistemas, la riqueza, como posible fuente de recursos fiscales en sus distintas manifestaciones (propiedad, consumo suntuario, ingreso por renta, transacciones inmobiliarias y financieras, exportaciones), podría haber modificado la naturaleza de las cargas tributarias, pero éstas permanecieron inalteradas. En Argentina, la hegemonía de la elite agroexportadora impidió la creación de un sistema tributario progresivo, ya que la contribución sobre la riqueza afectaría sus intereses económicos. La solución se encontró en la preponderancia de los impuestos indirectos y del financiamiento exterior. En España, la reforma tuvo como límite el catastro, ya que el intento del Estado de levantar la información sobre la riqueza territorial chocó con la oposición de los grandes terratenientes, reacios a dar a conocer las extensiones de sus propiedades. De este modo, la contribución territorial, principal fuente de ingresos -que en teoría respetaba la proporcionalidad del impuesto-, se

convirtió, de hecho, en altamente regresiva. En la práctica significó el reparto desigual de la carga fiscal, donde los que más tributaban eran los campesinos más humildes y sin redes de influencia que los librarán del reparto de cupos. Así, el privilegio se impuso sobre la ley en ambos sistemas y hubo que esperar hasta 1932, en los dos países, para que se creara la tributación directa y progresiva sobre la renta personal.

Cuadro 1. Gastos del Estado español (millones de pesetas)

	deuda	%	cl.pasivas	%	justicia	%	defensa	%	hacienda	%	otros	%	Tot
1850	38	12	35	11	49	15	93	29	69	21	42	13	32
1851	52	15	28	8	48	14	106	30	70	20	48	14	35
1852	54	16	35	10	43	12	97	28	75	22	44	13	34
1853	50	14	37	10	43	12	93	26	83	23	56	15	36
1854	67	18	37	10	42	11	102	27	81	21	50	13	37
1855	74	20	36	10	40	11	87	24	74	20	57	15	36
1856	133	29	35	8	50	11	96	21	88	19	58	13	46
1857	95	19	37	8	55	11	117	24	104	21	83	17	49
1858	88	18	37	7	58	12	120	24	111	22	83	17	49
1859	91	18	37	7	59	11	142	27	107	21	81	16	51
1860	97	16	37	6	60	10	215	35	114	19	89	15	61
1861	157	24	40	6	62	9	182	28	119	18	93	14	65
1862	171	26	41	6	65	10	164	25	120	18	104	16	66
1863	172	25	41	6	64	9	163	24	127	19	116	17	68
1864	211	30	41	6	63	9	166	24	144	20	80	11	70
1865	216	30	42	6	62	9	148	20	164	23	93	13	72
1866	260	38	43	6	65	10	144	21	117	17	55	8	68
1867	278	40	43	6	60	9	132	19	107	15	73	11	69
1868	362	53	43	6	57	8	134	20	94	14	-12	-2	67
1869	423	56	40	5	46	6	124	17	105	14	13	2	75
media		26		7		10		25		19		12	

Elaboración propia, sobre la base de datos de *Cuentas del Estado Español. 1850-1890*.
Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

Cuadro 2. Ingresos del Estado español (millones de pesetas)

	Contribución directa		Contribución indirecta		Monopolios		Propiedades estatales		Recursos ordinarios y extraordinarios		TOTAL
		%		%		%		%		%	
1850	92	28	98	30	22	7	93	28	24	7	330
1851	96	30	98	30	17	5	99	30	14	4	325
1852	104	31	109	32	9	3	100	30	18	5	338
1853	107	30	107	30	9	3	104	30	24	7	352
1854	105	29	99	27	8	2	102	28	52	14	365
1855	109	29	65	17	11	3	103	27	98	26	380
1856	124	27	92	20	17	4	139	30	88	19	459
1857	116	23	113	23	21	4	139	28	109	22	497
1858	127	27	114	24	20	4	152	32	57	12	471
1859	129	24	122	23	21	4	171	32	96	18	539
1860	129	22	130	22	26	4	189	33	106	18	580
1861	129	23	139	24	20	4	229	40	74	13	571
1862	129	24	137	26	20	4	238	44	11	2	535
1863	130	22	138	23	26	4	235	40	37	6	589
1864	138	16	138	16	21	2	199	23	383	44	880
1865	138	23	135	22	19	3	248	40	73	12	613
1866	153	26	130	22	18	3	250	43	32	5	583
1867	172	22	131	17	17	2	242	31	217	28	779
1868	186	24	83	11	13	2	211	27	294	37	787
1869	195	31	75	12	13	2	187	29	165	26	636
Media		25		23		3		32		16	

Elaboración propia, sobre la base de datos de *Cuentas del Estado Español. 1850-1890*.
Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

Cuadro 3. Gastos e ingresos del Estado argentino (miles de pe:

	Interior	%	Justicia y culto	%	Exterior	%	Guerra	%	Hacienda*	%	TOTAL	INGRE
1863	962	12	224	3	43	1	3.342	42	3.354	42	7.925	
1864	973	14	280	4	70	1	2.983	42	2.813	40	7.119	7
1865	965	8	354	3	79	1	7.099	57	4.020	32	12.517	8
1866	1.003	7	336	2	82	1	8.308	60	4.017	29	13.746	9
1867	922	7	404	3	78	1	9.293	66	3.413	24	14.110	12
1868	2.381	14	488	3	83	0	10.445	63	3.297	20	16.694	12
1869	1.767	12	723	5	94	1	8.057	54	4.312	29	14.953	
Media		10		3		1		55		31		

Elaboración propia, sobre la base de datos de *Memorias del Ministerio de Hacienda*