



HAL
open science

Rupturas y continuidades en los sistemas fiscales: Antiguo régimen y Estado liberal en Argentina y España

Claudia Elina Herrera

► To cite this version:

Claudia Elina Herrera. Rupturas y continuidades en los sistemas fiscales: Antiguo régimen y Estado liberal en Argentina y España. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.42-59. halshs-00529124

HAL Id: halshs-00529124

<https://shs.hal.science/halshs-00529124>

Submitted on 25 Oct 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN LOS SISTEMAS FISCALES: ANTIGUO RÉGIMEN Y ESTADO LIBERAL EN ARGENTINA Y ESPAÑA

Claudia Elina Herrera
ISES. CONICET-UNT
Argentina

*«Los impuestos son el precio que pagamos por la civilización»
(Oliver W. Holmes).*

Las revoluciones del siglo XIX marcaron el inicio de los procesos de construcción de Estados nacionales a ambos lados del Atlántico sobre las bases doctrinarias del liberalismo. 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.

Introducción

Las revoluciones del siglo XIX marcaron el inicio de los procesos de construcción de Estados nacionales a ambos lados del Atlántico sobre las bases doctrinarias del liberalismo. 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

fuerzas 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 análisis de las estructuras presupuestarias nacionales y provinciales -gastos e ingresos-, la evolución y estructura del gasto público, las reformas tributarias, los recursos impositivos y el déficit fiscal son algunas de las cuestiones que se pretenden abordar a fin de establecer las bases concretas sobre las cuales un Estado federal y un Estado central construyeron la fiscalidad; además de 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 la Guerra de la Independencia frente a la invasión napoleónica (1808-1813) hasta 1845 que 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 en 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

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

ingresos más rápidos de obtener que los derivados de una reforma tributaria, como la desamortización eclesiástica y los empréstitos. De este modo, la reforma fiscal quedó postergada. Con la derrota de los carlistas en 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 ellos se le llama la reforma de Mon-Santillán. ¿Cuáles fueron las transformaciones en materia impositiva y sobre qué sectores recayó la presión fiscal?

La reforma de 1845 -menos radical que la ensayada por los liberales de 1813 y 1812- 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 Régimen y se estableció un sistema fiscal moderno, similar al francés. El nuevo sistema fiscal era menos regresivo que el absolutista. Pero, a pesar de que los impuestos optaron por la equidad proporcional, 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 que permitieron la ocultación fiscal a los contribuyentes influyentes. Estas prácticas fraudulentas, como el propio proceso electoral y político de aquel sistema censitario y caciquil impidieron la aceptación del sistema tributario por parte de la población, aunque la mayoría sin influencias políticas no podía escapar a la tributación.² Las provincias y municipios carecieron de soberanía fiscal y cobraron algunos recargos sobre esas contribuciones del Estado.

La reforma tributaria de 1845 instauró un sistema fiscal que conjugaba los impuestos directos con los indirectos y que conservaba algunas rentas antiguas como los monopolios fiscales. Entre las contribuciones directas destacó la contribución territorial, que fue la más importante en la segunda mitad del diecinueve, aportando más del 20 % de los ingresos ordinarios del Estado. Menos importancia tuvo el gravamen que recaía sobre la industria y el comercio que sólo representaba entre un 4,5 %. Por otro

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; Comín, Pan-Montojo, Pro, Vallejo Zafra, *La práctica fiscal en la España contemporánea*, Memoria al Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

lado, destacaron dos contribuciones indirectas. Uno, el arancel de aduanas aumentó su participación del 12 al 16 % entre los años cincuenta y los ochenta del siglo XIX. El otro, la contribución de consumos representó un 12 % de los ingresos fiscales. Los ministros progresistas estaban en contra de la contribución de consumos porque impedía la libre circulación de los productos. Este fue el impuesto que mayor resistencia encontró para su implantación y fue abolido en los procesos revolucionarios de 1854 y 1868 para ser repuestos en cuanto estos finalizaron. Sus rendimientos eran imprescindibles para el Tesoro y no lograron implantar otros impuestos que los sustituyeran. Las rentas que el Estado ingresaba por monopolios fiscales fueron una pieza esencial en el sistema de ingresos públicos instaurado en 1845. La recaudación oscilaba entre el 10 y el 15 % de sus ingresos y el más importante era el estanco de tabacos. Esta es una prueba más del pragmatismo fiscal de los ministros de Hacienda, pues los liberales se oponían a los monopolios y aún más a los monopolios del Estado.

El intento de imponer una contribución personal, por Figuerola en 1869 fue un fracaso. La Administración no estaba preparada para gestionar aquel tributo; la economía española era muy atrasada para soportarlo y no existía 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. 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 preceptos políticos y económicos de Alberdi, vertidos en la Constitución de 1853. Hasta entonces, la mayoría de los tributos afectaba la circulación de mercancías, es decir los intercambios comerciales (importación, exportación, tránsito, almacenaje) que constituía 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 complejidad 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 que 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 contribuciones directas, porque se necesita la estabilidad de los gobiernos locales ya reconocidos, para arrostrar el disgusto que suscita en el contribuyente, y el 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

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

4. *Ibid.* p. 332

para generar nuevos ingresos. Desaparecieron algunos tributos de la época colonial como el diezmo y la contribución forzosa, o sea 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, cedidas 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 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»*. Sin embargo, las élites locales no se opusieron a la organización nacional centralista; eso era más bien en el discurso. En realidad no estaban dispuestas a someterse a la hegemonía porteña promovida por el mitrismo. En cuanto a que *«la mayor duración de los conflictos civiles en Argentina porque las oligarquías locales no querían ceder la soberanía fiscal con el fin de evitar un gobierno nacional fuerte, retrasó algunas décadas la modernización de la Hacienda pública»*. Tampoco fue así, 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 cincuenta las élites 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,

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»*.

la victoria militar de Buenos Aires en Pavón confirmó la inviabilidad de esa opción.⁶

Entre 1862 y 1914 la Argentina quintuplicó el volumen de sus exportaciones y multiplicó varias veces su 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 producirla. ¿Sobre quién recayó el costo del progreso en la Argentina y 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 naciones... ya que no es posible suprimirlo, es necesario debilitar su influjo*».⁷ 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 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 élites a plantearse la reforma de la estructura fiscal -que habría afectado a los sectores económicamente poderosos- ya que por otro lado, el Estado gozaba de una fuente de financiamiento extraordinario en la banca nacional e internacional que le permitió cubrir el recurrente déficit presupuestario.

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 exportaciones, los productores nacionales habrían quedado en desventaja frente a la competencia internacional. Por ello

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

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

la Constitución dispuso que estos deberían cesar en 1866, pero fue un año crítico por las grandes erogaciones de la guerra del Paraguay y no se suspendió hasta 1887. La recaudación por exportaciones se mantuvo casi en los mismos valores entre 1862 y 1890, mientras que los ingresos por importaciones registraron 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. 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 refleja en el incremento de otros impuestos.⁸ En definitiva, al cargar el peso en los gravámenes a las importaciones, el sistema tributario tendió a constituirse sobre la base de bienes de consumo popular, aligerando la imposición sobre las exportaciones. 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 dilema del Estado argentino estaba planteado: la aduana, principal fuente de ingresos fiscales era, al mismo tiempo, el factor del alza de precios de los productos de consumo masivo y del encarecimiento del costo de vida. Si los recursos fiscales provienen fundamentalmente de impuestos sobre el consumo de los sectores populares, entonces el costo del progreso lo pagan estos con sus ingresos.

Los principales problemas que afectaron la Hacienda pública argentina fueron: la diversidad monetaria; la guerra del Paraguay y el control porteño de los intereses mercantiles y financieros del Estado nacional. La prosperidad de Buenos Aires le permitía conceder créditos y suministrar recursos al gobierno nacional a través del Banco de la Provincia, bajo condiciones sumamente gravosas. Sin embargo, la falencia estructural provenía de la vulnerabilidad del modelo ante las fluctuaciones de los ciclos de la economía mundial, que se dejaron sentir con virulencia en 1874 y 1890, años de las crisis financieras internacionales. La crisis desnudaba la debilidad 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 la 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. La necesidad de incrementar la

8. Los rubros crecieron de 10 a 23, además de otros ingresos por la explotación de servicios como ferrocarriles.

renta aduanera planteaba el recurrente problema de decidir qué productos se debían gravar, en definitiva qué sectores serían los más afectados. Finalmente se gravó los productos de consumo masivo y en algunos casos se llegó a duplicar a los anteriores gravámenes.

Si bien el Estado nacional era regresivo por la imposición de la aduana, los sistemas tributarios provinciales se caracterizaban por una fiscalidad progresiva. Esto se debe al hecho de que 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. En las provincias fueron los impuestos directos -patentes y contribución directa (territorial y mobiliaria)- los que generaron hasta el 62 % de los ingresos. 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.

Los ingresos provinciales que no provenían de los impuestos internos se obtenían 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». ⁹ Este beneficio se otorgó hasta 1876, año en que fue suspendido a consecuencia de la crisis económica. Las remesas de fondos nacionales podían quedar a merced de la arbitrariedad del poder nacional. Pero en el caso tucumano las escasas ocasiones en que el estado no las percibió se debió 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». ¹⁰

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 representaba 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 debilidad de las economías provinciales, o por lo menos

9. Constitución Nacional, artículo 67, inciso 8°.

10. Oszlak, op. cit. p. 226

no era el caso tucumano; tampoco ello se tradujo en la subordinación de las provincias. 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.¹¹

En síntesis, se trataba de un sistema impositivo muy sesgado hacia la desgravación de los más ricos: hacendados y productores agrícolas se hallaban marginados de la imposición, salvo en sus insumos importados. Y el comercio de importación trasladaba los gravámenes a los precios, haciendo recaer el peso del tributo sobre los consumidores.

La estructura del gasto público.

El incremento del gasto público puede deberse a una serie de factores: modernización del Estado; los servicios 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. Se analizará cada caso en particular en qué gastaba el Estado.¹²

En España, la Hacienda de finales del Antiguo Régimen financiaba esencialmente las obligaciones de la Casa Real, una incipiente burocracia, los gastos bélicos y las cargas financieras por los empréstitos contraídos para las guerras tan frecuentes desde finales del siglo XVIII hasta 1840. Con el establecimiento del Estado liberal, durante la primera guerra carlista entre 1833 y 1840 se modificó la composición del gasto público, en la estructura presupuestaria de los años 1840 a 1860. Los gobiernos liberales comenzaron a gastar en servicios públicos como justicia y policía.

Asimismo, el Estado español volcó gran parte del gasto público en infraestructura a través del recién creado Ministerio de Fomento (en 1833), principalmente, inversiones en ferrocarriles entre 1855 y 1864. Con emisión de deuda, se subvencionó a las compañías para importar materiales de construcción sin pagar aranceles. Se ha criticado esa política de desarrollo desequilibrado iniciada en el Bienio Progresista porque se desvió al ferrocarril desatendiendo 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.

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

12. Se sigue el estudio de Francisco Comín: *Historia*, op. cit.

En consonancia con la idea clásica del Estado «mínimo», los liberales españoles proponían que la Hacienda pública sólo debía gestionar justicia, defensa, policía, diplomacia y obras públicas. Pero el Estado del diecinueve ni siquiera cumplió apropiadamente esas tareas del denominado Estado guardián: la distribución de la justicia dejaba que desear, tanto por las raquílicas consignaciones presupuestarias como por la manipulación caciquil de la misma; la diplomacia era insuficiente incluso para una potencia de segundo orden; los fracasos militares exteriores surgían de la precaria dotación presupuestaria y la infraestructura de transportes y comunicaciones, aunque mejoró desde mediados del siglo XIX fue insuficiente, incluso para una economía tan atrasada como la española. La razón de ello fue que el Estado destinó mucho dinero a cumplir dos funciones que no estaban en la agenda propuesta por Adam Smith: las cargas de la deuda y los subsidios a la Iglesia católica. Estas partidas estaban sobredimensionadas.

Los ministros de Hacienda españoles fueron partidarios de la ortodoxia financiera; todos predicaban el equilibrio presupuestario, pero muy pocos consiguieron establecerlo en la práctica. De hecho, entre 1850 y 1898, sólo hubo cuatro ejercicios presupuestarios con superávit. 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. 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.

La política presupuestaria de los gobiernos moderados y progresistas españoles recibió ciertas hipotecas del pasado (los abultados capítulos de cargas de la deuda) y de compromisos políticos adquiridos durante el proceso de formación del Estado liberal, que acabó siendo más moderado que progresista (las subvenciones al clero). Los desembolsos originados por la deuda pública no desaparecieron del presupuesto porque la herencia del Antiguo Régimen era muy pesada. Además, la pretensión de los liberales de amortizar la deuda con los ingresos que se obtuvieran de la desamortización (venta de las propiedades territoriales de la iglesia y los ayuntamientos) no se logró, porque las tierras se malvendieron, con el objetivo de ganar adeptos al régimen liberal y de financiar los gastos de la guerra carlista. En aquellas circunstancias, no quedaba más remedio que liquidar el presupuesto con déficit y emitir nueva deuda.

Los gastos en transferencias al Clero tampoco sintonizaban con la doctrina clásica; no obstante, los clérigos acabaron casi asimilados a los funcionarios, por sus evidentes lazos financieros con las subvenciones

anuales del Presupuesto de gastos desde 1842. 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 en 1836 llevada a cabo por Mendizábal y la abolición del Diezmo en 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 que realizaron la revolución en 1836-1840 y además, el sistema liberal no podía prescindir del componente ideológico de la religión para mantener el orden público. Así pues, en el caso del gasto público, los ministros de Hacienda liberales tampoco siguieron al pie de la letra las recomendaciones de la escuela clásica.

En Argentina, en los años sesenta fue abrumador el peso del gasto militar en la fase inicial 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 % del total. Y dentro de este, sólo la guerra del Paraguay -con un gasto de 29.9 millones de pesos fuertes- representó el 50 % del total en el período 1865-1890. En 1874 y 1880 creció nuevamente a consecuencia de las revoluciones pero nunca a los niveles alcanzados entre 1867 y 1870. El incremento del gasto militar se financió con capitales provenientes del crédito externo que fueron posibles 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 son los ministerios que se llevan los mayores gastos del Estado llegando hasta el 90 % en conjunto. La relación entre ambos es inversamente proporcional, es decir el año de mayores erogaciones en Hacienda coincide con la caída de los mismos en Guerra y viceversa.

En cuanto a Hacienda las mayores erogaciones se debieron 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.

Los gastos 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 externos y garantías del gobierno. Entre ellas la más importante, la extensión del Ferrocarril Central Argentino que incremento considerablemente la deuda pública por los empréstitos contraídos para tal fin (60 % del gasto total en 1872 se lo llevó Hacienda). Este fue un claro ejemplo del modo en que se estaban realineando las élites del interior con las élites centrales, a través de pactos y alianzas. Gracias a la cooperación político-militar de la élite tucumana -al actuar como virtual base de operaciones del gobierno central en el Norte y contribuir a desarmar el poder militar de una facción de la oposición- la provincia se convirtió en custodia de los intereses nacionales para consolidar el Estado nacional y fortalecer la autoridad presidencial de Sarmiento. El apoyo de la élite local al gobierno central se ha visto recompensado con beneficios para la provincia, como la construcción del ferrocarril hasta Tucumán, entre otras. La transformación económica de la provincia puso en evidencia el peso de la élite tucumana en el gobierno central.¹³

La crisis de 1873 obligó a Avellaneda a recortar los gastos que cayeron hasta el 43 % entre 1874 y 1877. También se redujeron las erogaciones ordinarias para obras públicas. Las escasas inversiones en Interior se destinaron a construcción y garantía de ferrocarriles (70 % en 1875). Todo hace pensar en un increíble esfuerzo de la administración avellaneda 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.

El gran incremento de gastos en Interior se alcanzó en el período roquista. El fin de las luchas civiles significó la caída del gasto militar, que en 1880 representaba el 47 % y al finalizar el gobierno el 21 %. Por primera vez, Guerra y Hacienda se vieron superados por Interior hasta alcanzar el 40 % de gastos totales y el 47 % en la administración juarista. La pacificación política trasladó el mayor gasto a las «*inversiones del progreso*» La inversión en obras públicas era la principal responsable de los gastos en Interior y en segundo término los ferrocarriles. Las erogaciones aumentaban de manera estrepitosa incluso hasta ocho veces de un año a otro (de 1.6 a 8.8 millones de 1882 al año siguiente). De este modo vertiginoso comenzó a desarrollarse la infraestructura necesaria para la inserción del país en el mercado mundial: expansión y modernización del Estado en

13. Claudia Herrera, «Redes de parentesco, azúcar y poder: la élite azucarera en la segunda mitad del siglo XIX», en *Entre pasados. 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.

obras públicas, fomento a la inmigración, extensión de ferrocarril para la consolidación del mercado interno, red de caminos, puentes, sistema previsional, sistema de salud pública y obras de salubridad, etc. Además de las obligaciones del gobierno nacional por la federalización de la ciudad de Buenos Aires.

Este ambicioso programa de obras públicas fue costeado en parte con créditos externos. La administración juarista pecó de un gran optimismo y gastó desmesuradamente sin contar con los recursos necesarios, lo que llevó a un aumento descomunal de la emisión. Los fondos invertidos significaron el incremento del gasto público un 136 % entre 1886-1889, contra el 63 % del aumento registrado en ingresos.¹⁴ La crisis de 1890 no fue sólo un descalabro financiero, sino que se agudizan las contradicciones del orden conservador: una élite 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 noventa marcó el final de un período y el inicio de la lucha por la democratización de la política y las reformas sociales. Pero ni siquiera el radicalismo logró reformar el sistema tributario sobre la base de la renta personal, que no se materializaría sino luego de los duros efectos de la crisis del 1929.

«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 sicológicas [...] 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».¹⁵

La comparación entre gastos dibujados y ejecutados arroja los siguientes datos: por la crisis económica, la mayor aproximación entre unos y otros pertenece a la gestión más austera, la de Avellaneda. Por su

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

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

parte, los gastos ordinarios durante el período de Sarmiento cubrieron sólo el 79 % de las erogaciones ejecutadas. Las administraciones de Mitre, Roca y Juárez Celman muestran mucha similitud entre sí, con una diferencia entre presupuestos y ejecuciones que ronda el 68 %. En otras palabras, las erogaciones de estas últimas administraciones superaron en un 32 % los gastos autorizados por el Congreso a través de presupuestos ordinarios. ¿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. Por un lado, se analizarán los factores que determinaban el incremento o disminución de los presupuestos en relación al ejercicio del año anterior; y por el otro los mecanismos que permitían al Ejecutivo obtener la financiación para gastos extraordinarios que llegaban a triplicar los fondos sancionados por el Legislativo.

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 lo consiguieron, otros no, según el sistema de influencias y las relaciones de poder de cada gestión. La gestión de 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 un 13%, en el caso de la administración mitrista. ¿Por qué no lograron que el Congreso les aprobara más fondos disponibles? Por el contrario, Sarmiento había conseguido que los gastos presupuestados se incrementaran en un 160 % a lo largo de toda su gestión; Roca un 103 %; Juárez Celman un 55 %. Todos enfrentaron serias dificultades económicas; sin embargo el peso político en el Congreso se tradujo en un sostenido aumento de los presupuestos todos los años. El poder de la influencia determinaba la ampliación o reducción de los presupuestos votados año tras año. Evidentemente, Mitre y Avellaneda no lograron que el Parlamento les autorizara el incremento de fondos por razones no tanto de índole económica, sino más bien políticas: No pudieron vencer las resistencias en el Congreso, ya que llegaron al poder en situaciones muy condicionadas por la oposición.

En segundo lugar, el Estado disponía de otro mecanismo político para obtener ingresos extraordinarios: las leyes especiales y los acuerdos del gobierno aprobados por el Congreso. Si se comparan los presupuestos ordinarios y las leyes extraordinarias, la diferencia entre uno y otro es como sigue: las gestiones de Mitre y Avellaneda habían conseguido fondos extraordinarios del 30 y 36 % respectivamente, en relación a los presupuestos ordinarios; Sarmiento y Juárez Celman del 43 % y Roca

superaba a todos con el 49 %. El destino que cada gobierno le dio a los fondos extraordinarios fue el gasto militar hasta 1873 y a partir de entonces, obras públicas debido a la gran expansión económica que transformó a la Argentina en un país moderno en las gestiones de Avellaneda, pero sobre todo con Roca y Juárez Celman.

En síntesis, a través de negociaciones políticas Sarmiento logró que los presupuestos ordinarios se ampliaran año tras año y con respecto a la brecha entre gastos presupuestados y ejecutados, la administración roquista puede exhibir las mayores erogaciones fuera del presupuesto y presumir de haber sido la más favorecida por los fondos derivados de leyes extraordinarias.

Por último, la relación entre gastos e ingresos fue siempre deficitaria y a medida que avanzaba el período el déficit se incrementaba del 23 al 40 % desde la gestión mitrista a la juarista.

Comparación de las Haciendas públicas argentina y española.

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 Estado español como en algunos estados provinciales argentinos. Los monopolios fiscales mostraban una clara contradicción con los principios liberales opuestos a todo tipo de derechos monopólicos e impuestos al consumo, pues impedían la libre circulación del comercio. Por ello, estos impuestos fueron abolidos, al igual que las aduanas interiores en Argentina; pero a los pocos años volvieron a incorporarse al sistema como evidencia del pragmatismo fiscal por los suculentos ingresos que proporcionaban. En Argentina, los viejos impuestos al cambiar de nombre -patentes de carros y carretas y el derecho de piso- pudieron hacerse un hueco en la nueva fiscalidad, aunque contravenían las normas constitucionales.

En ambos países, el papel desempeñado por las élites locales fue fundacional para el Estado nacional. La debilidad de este y la fragmentación

del poder en localismos condicionaron a ambos Estados a pactar con las élites y caciques locales, más que a subordinar a través de un pacto de dominación. El peso de los poderes locales dependía del grado de integración alcanzado dentro del Estado central. En Argentina, de ningún modo, *«la relación entre el poder económico y político de los gobiernos provinciales y el federal mejoró en la medida en que el gasto público se pudo reorientar desde los gastos bélicos, cuando las guerras comenzaron a amainar, hacia los gastos en infraestructuras que favorecían a las oligarquías locales»*. Por el contrario, las élites locales a través de alianzas y pactos superaron la conflictividad política entre provincias y nación que potenciaron la relación entre los poderes locales y el poder central y permitieron la consolidación del sistema político nacional. La expansión del gasto en obras públicas a finales de los setenta fue consecuencia del anterior proceso y nunca un factor de mejoramiento de las relaciones entre las élites locales.

Todo hace pensar que en ambos países, con independencia del carácter federal o centralizado del sistema político hubo un pacto entre el Estado y las élites locales que permitió la realización de las reformas fiscales y la negociación de las cuestiones tributarias. No obstante, fue sólo en el caso español donde se observó una tendencia centralizadora de la tributación y el gasto, desde mediados de siglo. En Argentina 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 de las haciendas en los dos países. El estricto control, elaboración y aprobación de los presupuestos estuvo presente desde un principio en el espíritu reformista. No obstante, hubo momentos en que no se respetaron los períodos del ejercicio presupuestario y surgieron mecanismos que permitieron a los gobiernos aumentar los gastos, a través de los suplementos de crédito aprobados por ambos parlamentos. Sin embargo, en momentos de crisis financiera el congreso sí cumplió con la función de contención presupuestaria, por ejemplo, la gestión 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 exterior pública. Si bien la hacienda española se asentó sobre bases financieras más amplias, basada en 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 nacionales fueron extremadamente regresivas, pero

los estados provinciales argentinos, al predominar la imposición directa correspondieron a la fiscalidad progresiva.

En ambos sistemas fiscales, 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 la imposición pero fueron inalteradas. En Argentina, la hegemonía de la élite agroexportadora impidió la creación de un sistema tributario progresivo donde la imposición afectara sus intereses económicos. La solución se halló a través de la imposición indirecta y del financiamiento extraordinario. En España, la reforma tuvo como límite el catastro, ya que la oposición de los grandes terratenientes impidió que el Estado levantara la información sobre la riqueza territorial que poseían. De este modo, la contribución territorial, principal fuente de ingresos y que en teoría respetaba la proporcionalidad del impuesto, se convirtió -de hecho- en altamente regresiva, ya que 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. El privilegio se impuso sobre la ley en ambos sistemas y hubo que esperar hasta 1932, en ambos países, para que se creara la imposición directa y progresiva sobre la renta personal.