

RAÍCES HISTÓRICA DEL RÉGIMEN FISCAL ARGENTINO

Por el doctor **ROBERTO CORTES CONDE**¹
Académico de Número

Una característica de los estados modernos es la consolidación de una institución, el gobierno central, que reclama el monopolio del ejercicio legítimo de la coerción y de la provisión de bienes públicos en un territorio extendido más allá de las comunidades locales y regionales. El régimen fiscal en los modernos estados nación se organizó en forma centralizada pero en algunos casos la provisión de ciertos bienes públicos se descentralizó en regímenes federales y ello no siempre por razones de eficiencia económica sino debido a herencias históricas. La existencia de jurisdicciones con cierta autonomía en la época de los estados nacionales se debió, en distintos casos, a la sobrevivencia de instituciones antiguas, cuando una región se asoció a una comunidad mayor, o en otros como en las colonias inglesas de la América el Norte al hecho de cada una dependía directamente de la corona en Londres por lo que fueron descentralizadas desde su creación lo que se consagró en el sistema federal de los Estados Unidos. Además las asambleas de cada colonia votaban los impuestos que financiaron a la administración local, lo que siguieron haciendo durante su vida independiente.² Fue distinto el régimen colonial español en el Rio de

¹ Profesor emérito, Universidad de San Andrés.

² El tema está desarrollado en Roberto Cortés Conde, Poder Estado y Política, Buenos Aires, Edhasa 2012

la Plata donde las distintas regiones y ciudades dependían de un virrey y de una burocracia centralizada y jerárquica.

Esto tuvo que ver también con la distinta disponibilidad de los recursos. A diferencia de lo que pasó con los otros intentos colonizadores, España obtuvo de sus territorios americanos cuantiosos ingresos provenientes de las minas de plata de Nueva España y del Alto Perú, y estableció otros impuestos, entre ellos los que gravaron el comercio monopólico con las colonias. La minería fue por varios siglos la fuente principal de ingresos de la corona. Para controlarlos la monarquía construyó un complejo sistema burocrático muy centralista que abarcaron inmensos territorios. La minería determinó también patrones de asentamiento que incursionaron en profundidad en territorios que alcanzaron desde Florida y California en el Norte al Río de la Plata y el Bío Bío en el Sur, y redes urbanas que se establecieron en las rutas que conectaban los reales de minas con los puertos a la vera de actividades que demandó una economía basada en el metálico.

Los ingresos de la minería, el quinto primero y el diezmo después fueron las principales fuentes del ingreso de la corona pero fueron regalías y no impuestos por lo que se trató de un régimen patrimonialista y no tributario, sus ingresos eran de propiedad de la corona en España que también decidía sobre los gastos.

Existieron otra variedad de impuestos³, el que tuvo mayor importancia fue un antiguo derecho castellano a las transacciones, la alcabala, que terminó siendo un impuesto que gravaba a la internación de mercancías en cada una de las ciudades del virreinato donde se crearon aparte de las cajas principales (tesorerías) en los lugares de recaudación como Potosí o en la capital del virreinato Buenos Aires, otras cajas secundarias en algunas de las ciudades en las rutas del comercio interior

Mientras que el régimen patrimonialista fue centralizado, las alcabalas (aduanas internas) por razón de la organización de su percepción en las cajas secundarias (subtesorerías) en la práctica

2. R Cortes Conde y G Mac Candlles "Argentina From Colony to Nation" en Bordo Michael y Cortes Conde R *Transferring Wealth and Power from the Old world to the New*, Cambridge and New York, Cambridge University Press. 2001

fueron un gravamen que no sólo se cobró localmente sino que financió la administración local. Klein y Maeder ⁴han mostrado como en algunas cajas secundarias una elevadísima proporción de los que se percibía financió los gastos de la administración local.

Todo ese sistema de poblamiento, de formaciones urbanas y de administración política y fiscal que respondió a la explotación minera se volvió inapropiado y tuvo un costo intolerable cuando se perdió definitivamente, después de 1815, la fuente de la plata en el Potosí y el nuevo estado debió gravar una economía pastoral más pobre tras la desaparición de mercados internos que habían tenido una actividad comercial bastante integrada gracias a la circulación de la plata en el período colonial.

Sin los ingresos de la minería quedaron los de las aduana de Buenos Aires, el único puerto de ultramar en un país por entonces mediterráneo por donde salía la producción litoral de cueros a los mercados internacionales pero que no fueron suficiente para que los gobiernos centrales estuvieran en condiciones de ejercer el poder en forma monopólica en todo el territorio del antiguo virreinato retrayéndose el gobierno de Buenos Aires después 1820 sólo a la efectiva administración de su provincia (gráficos I, II y III).

Los enormes espacios vacíos y las distancias fueron un permanente desafío a la autoridad que sucedió a la colonial y una tentación, muchas veces irresistible, por imponer otra.

Por su lado las ciudades o pueblos en el interior donde existieron cajas secundarias buscaron retener el control de las alcabalas que en la época independiente fueron denominadas impuestos a las exportaciones e importaciones recaudados en las adunas internas. Aunque esos recursos eran muchísimo más pobres fueron los únicos con los que contaba los gobiernos locales por lo que lucharon por ellos declarando su autonomía respecto al gobierno central. Las alcabalas fueron la base económica del federalismo fiscal argentino.

La existencia de aduanas internas fue un factor que impidió, junto a los costos de transporte y la distancia, la formación de

⁴ Citado en R Cortes Conde et al op.cit pág 412

mercados a nivel nacional incidiendo negativamente en el crecimiento de la economía.

Zorraquin Becú ⁵ en su clásico trabajo sostuvo que nuestro federalismo fue uno de ciudades a lo que agrego que fue el de las ciudades que en la colonia cobraban las alcabalas.

Pero las nuevas provincias discutieron con Buenos Aires después de 1820 el control exclusivo de ésta a la aduana del único puerto de ultramar que tenía el país, mas aun cuando Rosas mantuvo la prohibición de navegar libremente por el rio Paraná. Esa prohibición que beneficiaba a Buenos Aires condujo a varios conflictos no sólo con potencias extranjeras sino con las provincias de Corrientes y Entre Ríos que concluyeron cuando Urquiza, gobernador de Entre Ríos, lo derrotó en Caseros en 1852 y la libre navegación de los ríos quedó luego promulgada en la Constitución de 1853.

Si los recursos de la aduana no fueron suficientes para sostener la autoridad del gobierno central sobre el extendido territorio del país pronto aparecieron otras alternativas. Así surgieron los hombres fuertes, los caudillos locales que dentro de ámbitos más limitados cumplieron funciones de gobierno por las que en compensación exigieron otras prestaciones. Para la autoridad central los costos para sostenerla fueron tan altos que, en la práctica la hicieron imposible. Mientras había un conflicto era baja la confianza en la supervivencia de la autoridad con los resultados previsibles sobre la recaudación y el crédito público. La pobreza de los nuevos estados fue una de las razones de la debilidad de sus gobiernos que se hallaban demasiado frecuentemente ante la incómoda situación de no poder pagar. Esas circunstancias hicieron más viables las unidades políticas de dimensiones reducidas donde el ejercicio efectivo del poder tenía menores costos y donde era más bajo el de negociación. En economías que se volvieron predominantemente rurales, con poca circulación del dinero, fue mucho más difícil la cobranza de impuestos. Así se volvió a situaciones en que los servicios se pagaron en especie: se formaron ejércitos casi privados con peones de

⁵ Riardo Zorraquin Becú, *El Federalismo Argentino*, Buenos Aires Editorial La Facultad, 1953

hacienda, caballadas y ganados de propiedad de los hacendados. Esto hizo más efectiva la autoridad de los caudillos, jefes rurales que detentaban esos recursos, pero volvió también a un régimen patrimonialista donde se confundió la hacienda pública con la del gobernante.

Más adelante durante las prolongadas administraciones de Rosas su no explícita pero obstinada resistencia a acordar la formación de un gobierno nacional puede haber sido el resultado de su poca confianza en que éste pudiera contar con recursos con que sostenerse. Aunque su política de intervenciones militares y alianzas concluyeron con costos elevados es probable que entendiera que la alternativa era peor. El establecimiento de una administración (al estado nacional) aparece así como algo demasiado costoso para economías pobres que luchaban por el monopolio de los escasos recursos existentes. Aún Buenos Aires, por cuya Aduana pasaban la mayor parte de las mercaderías importadas, pasó por períodos de serios desequilibrios financieros. Resultado de la caída de ingresos por las guerras y bloqueos y del aumento de gastos debió recurrir a la repudiada emisión para cubrir sus déficits. Desde 1826 cuando se estableció el curso forzoso hasta la caída de Rosas la provincia financió una tercera parte de sus gastos con emisión (lo que hoy se llama el impuesto inflacionario).

El recurso de la emisión fue expresión de la crónica debilidad de los gobiernos, de su falta de recursos y de consenso sobre quienes debían soportar los costos del mantenimiento de la administración en donde entraban en contradicción el reclamo de la herencia colonial y la dura realidad que se vivía.

Las Provincias del interior vivieron una situación peor. Los impuestos al comercio interior, fueron escasos para sostener fuerzas militares envueltas en conflictos reiterados. Tampoco el comercio interno fue de una magnitud suficiente como para difundir el uso de papel moneda. Ello impidió que los gobiernos provinciales echaron mano a la monetización de sus déficit. Usaron en cambio (del que tampoco se excluyó Buenos Aires) uno más drástico y brutal: la confiscación a punta de bayoneta de los bienes de los particulares. Pero esto tampoco fue un elemento de estabilidad.

Al fin de la guerra de desgaste quedó finalmente en manos de la Nación la Aduana de Buenos Aires (tal como se estableció en la Constitución y se hizo efectivo en 1862) al tiempo que las provincias renunciaban a las aduanas internas. La Constitución les dio a las provincias el producto de los impuestos directos que gravaban las actividades que en ellas tenían lugar y también -aunque esto fue disputado- el de los impuestos indirectos.

A partir de 1880, nuevas circunstancias, la mayor riqueza, el uso de tecnologías que permitieron el acercamiento de las regiones (gracias a la disminución de los costos del transporte), pusieron punto final al conflicto. Su solución se expresó en el pacto fiscal del art 4 de la Constitución Nacional que nacionalizó las aduanas externas suprimiendo las internas. Este acuerdo fue respetado, en la medida en que la recaudación fue en aumento, gracias a la expansión de la economía, al crecimiento de la población y a la ampliación de los mercados. Pero esas mismas circunstancias volcaron en la práctica y definitivamente la balanza del poder hacia la autoridad central. En cambio en las provincias a las que se les asignaron los impuestos a la propiedad, mayormente rural y por ello difícilmente evaluable, nunca sustituyeron totalmente a las adunas internas subsistiendo su dependencia del gobierno central.

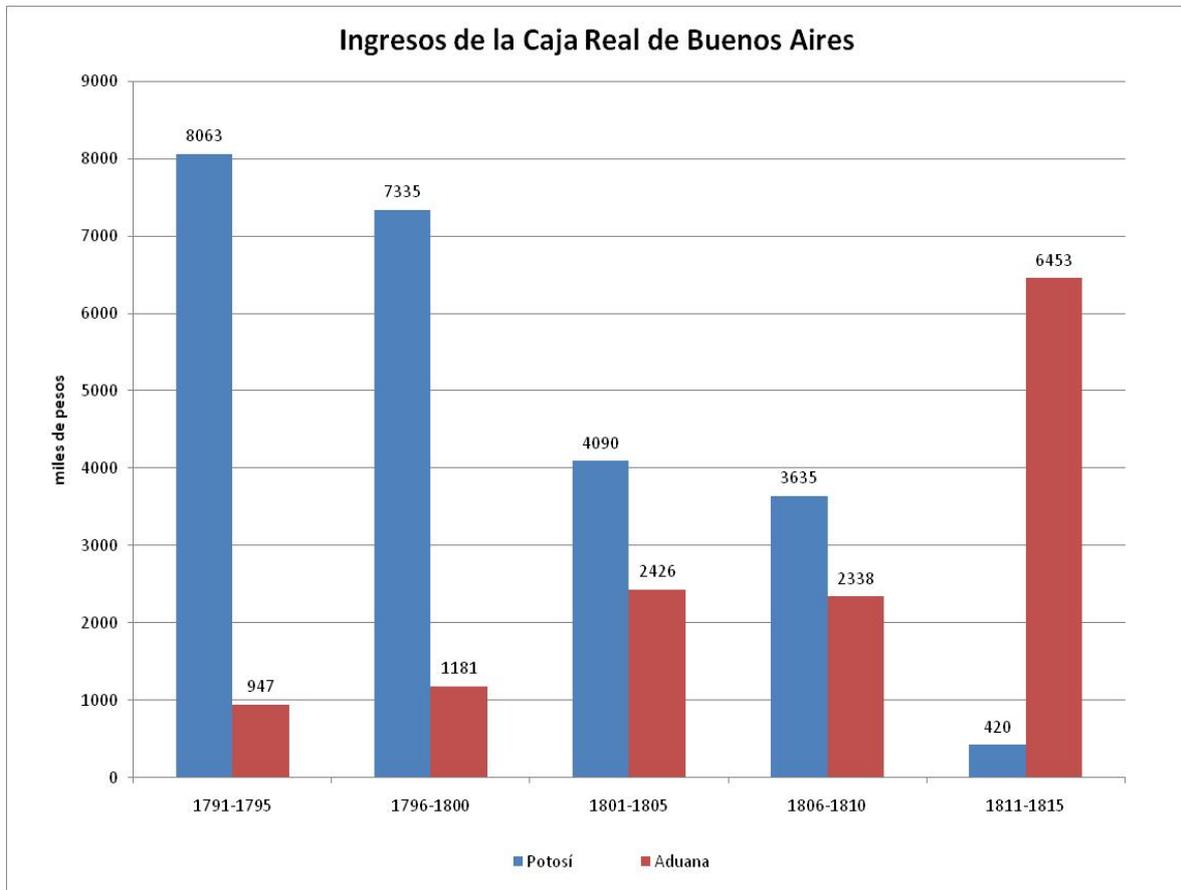
La explotación de los recursos naturales, el aumento de la población que recibía salarios monetarios, la construcción de redes de transporte crearon un mercado que amplió la base impositiva y fue base del sustento del estado moderno. Los recursos tributarios principales a nivel nacional fueron hasta bien entrado el siglo XX los gravámenes a la importación, es decir, al consumo. Que estos en teoría fueran regresivos no significó un impedimento para que existiera un amplio consenso sobre su legitimidad, que incluyó a los sectores de menores ingresos debido a que se beneficiaron de la baja de los precios de las manufacturas por la eliminación de barreras al comercio, entre otras las interprovinciales, y por las reducciones de tarifas pero sobre todo de los costos de transporte. También por la producción local de alimentos baratos y, finalmente, porque el salario nominal reflejó por mucho tiempo una demanda de trabajo superior a su oferta.

Este consenso fiscal perduró, con algunas salvedades, hasta 1930. Resultado, en gran parte, de la revolución tecnológica en los transportes -y su rápida asimilación local-. que ampliaron los mercados y favorecieron el progreso, fue también condición de su continuidad.

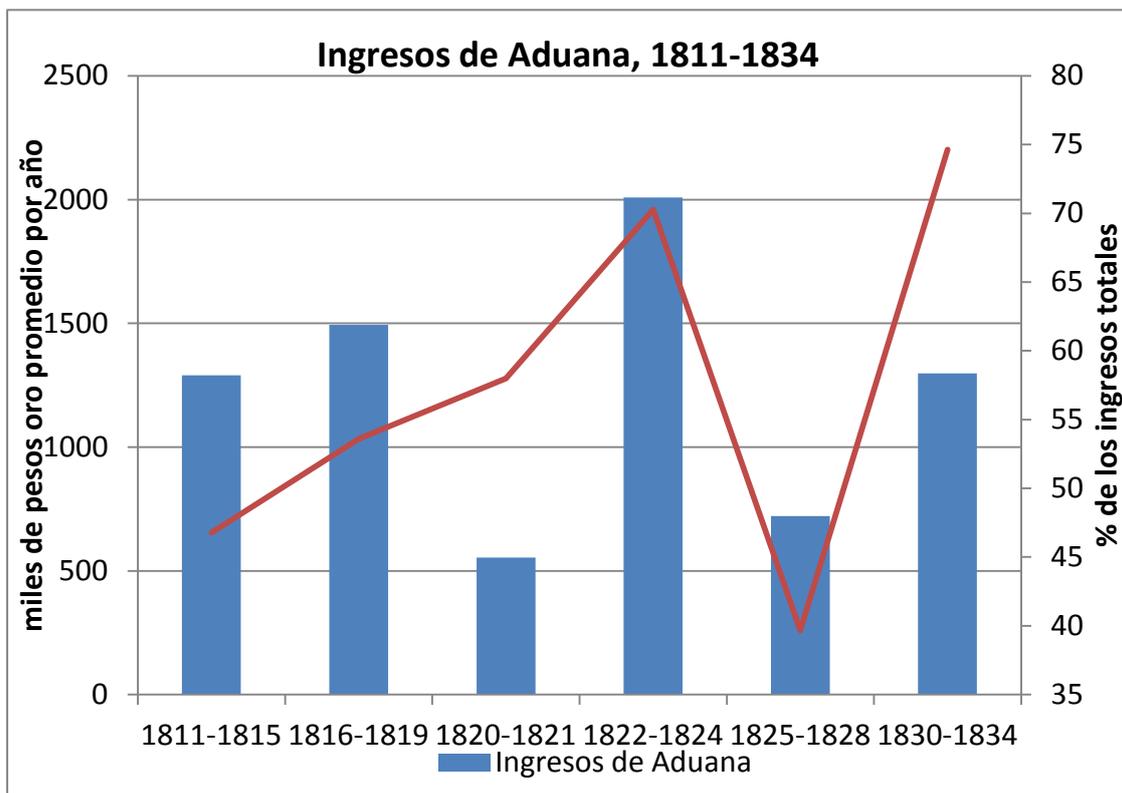
Crisis del Federalismo Fiscal

La Argentina ha pasado en sus dos siglos de vida independiente por reiterados desencuentros y conflictos no menos graves. El pacto fiscal de la Constitución Nacional (art, 4) pareció expresar un consenso- por lo menos hasta 1930 -sobre la distribución de los ingresos y de las cargas fiscales que fue condición del progreso de la Nación. Desde la crisis y la Segunda Guerra Mundial medidas que respondieron a situaciones de emergencia y que perduraron en el tiempo redistribuyendo la carga tributaria, entre nación y provincia y entre distintos sectores de la sociedad, produjeron la ruptura de ese pacto fiscal y provocaron grandes desacuerdos conduciendo a reiteradas confrontaciones y crisis. Todavía hoy en el siglo XX los disensos sobre la participación de los impuestos entre la Nación y las provincias y de las cargas y beneficios entre los distintos sectores siguen siendo causa de serios conflictos, que tienden a resolverse del peor modo posible en reiteradas devaluaciones y más recientemente en defaults, con perjuicios para los ahorristas y asalariados y para el crecimiento a largo plazo.

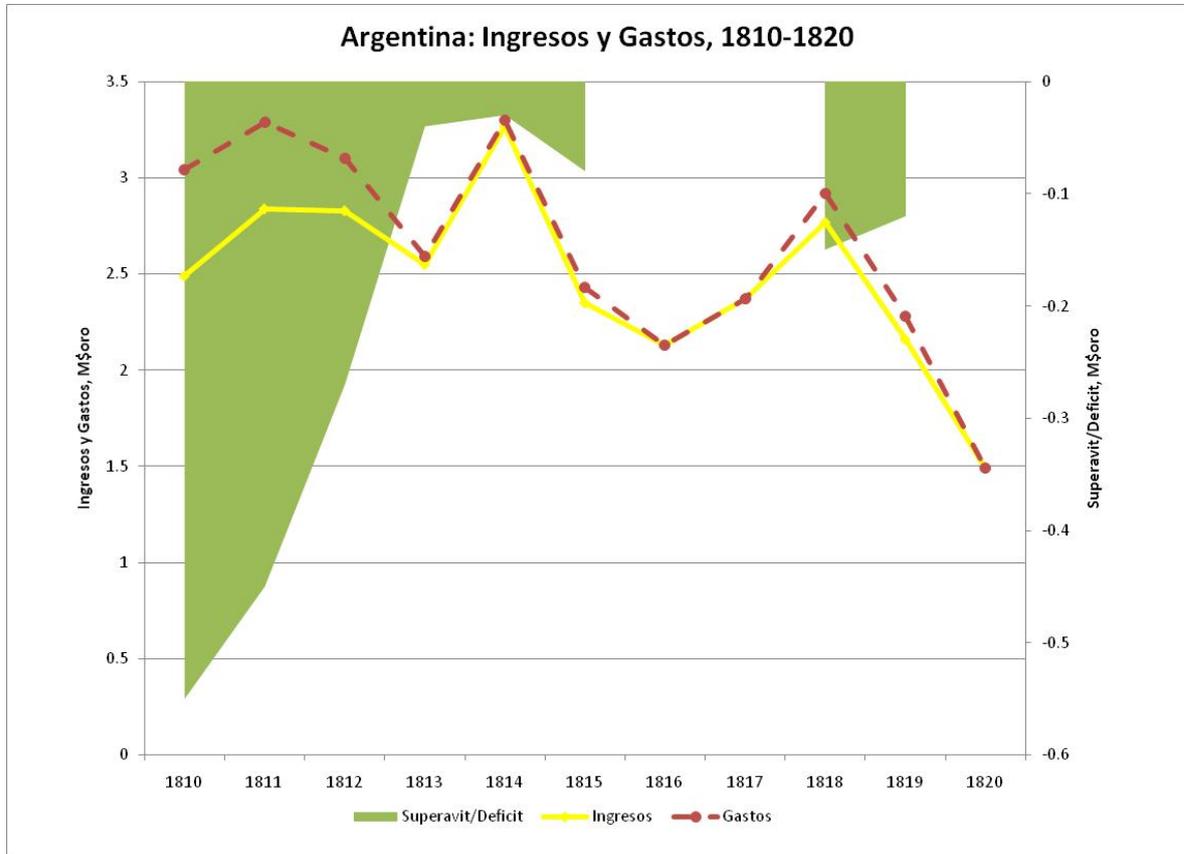
Tras la crisis de 1930, pero de modo definitivo después de la II Guerra, en términos positivos el estado y el régimen fiscal se transformaron. Ante las restricciones de ingresos, los gobiernos fueron modificando el acuerdo constitucional, apelando a mecanismos extratributarios, medidas mercantilistas e inflación sin consulta ni consenso, lo que llevó a una velada guerra de intereses corporativos, conflictos políticos y estancamiento económico.



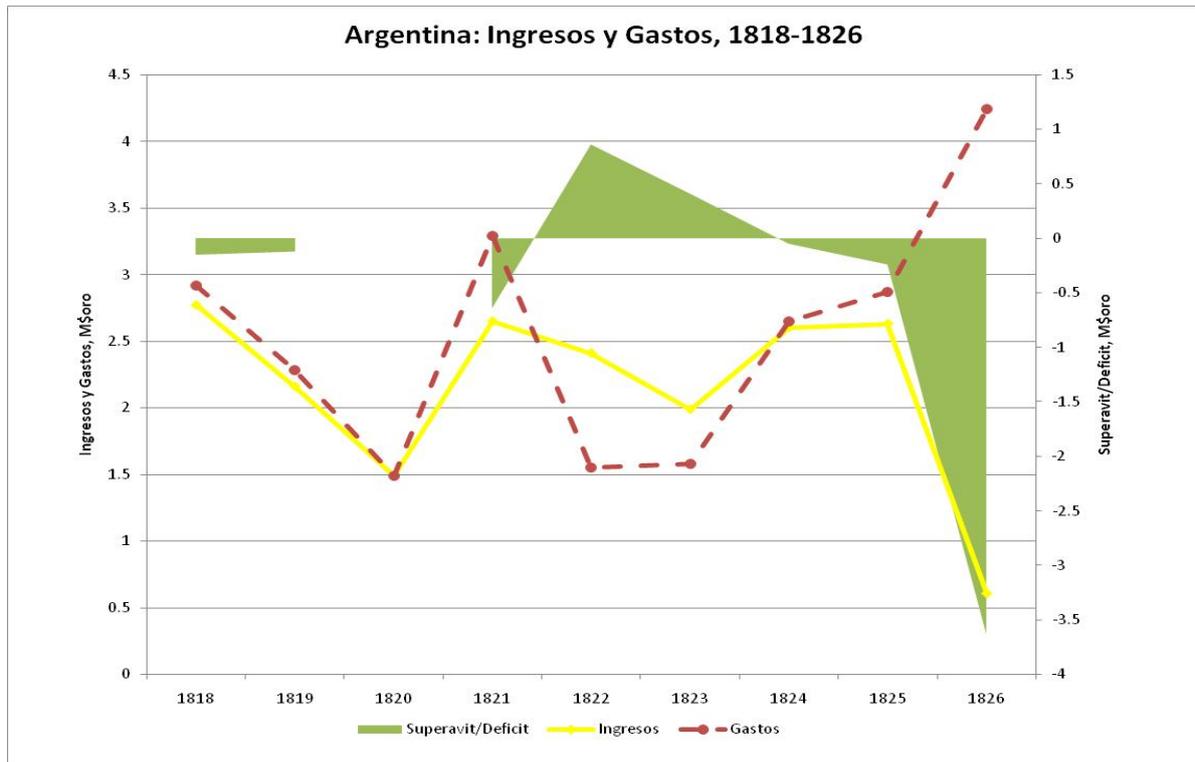
Fuente: Halperin Dongui, Tulio. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.



Fuente: Halperin Dongui, Tulio. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.



Fuente: Cortés Conde, Roberto. *La economía argentina en el largo plazo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés, 1997.



Fuente: Cortés Conde, Roberto. *La economía argentina en el largo plazo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés, 1997.