

El Problema de la Fiscalidad en la Reorganización del Estado Provincial en la etapa posrosista.

Santa Fe (1853-1880)

MARTA BONAUDO Y ÉLIDA SONZOGNI
(U.N.R. CONICET) (U.N.R.)

El presente artículo es un primer avance destinado a discutir algunos de los problemas que nos plantea el tratamiento de la fiscalidad en el marco de un Estado provincial que, a partir de la década del '50' y más concretamente tras la caída del rosismo, debe reformular su estructura de recaudación para resolver operativamente los cambios que imponía el nuevo orden burgués.

El análisis se inscribe en un contexto político que difiere del precedente en la medida en que ya la emergencia de la Confederación genera un nivel de centralidad que exige otro tipo de articulación con las jurisdicciones provinciales, proceso que adquiere mayor complejidad al incorporarse la de Buenos Aires, luego del triunfo de Pavón.

Un primer problema a indagar se refiere -tal como lo sugiriera Tulio Halperín Donghi¹- a la caracterización del tipo de sociedad (y su forma estatal), del cual se trata de trazar la historia fiscal.

Una segunda cuestión deviene del hecho de que Caseros conduce a reformular el pacto social. En él, cuya expresión fundante es la Constitución del '53, el liberalismo propone al "ciudadano universal" no sólo como la base de poder soberano, sino también como el responsable directo del sostenimiento del nuevo Estado, a través de la contribución. De este modo, se pretende abandonar las prácticas de antiguo régimen en cuyo interior los estamentos privilegiados quedaban liberados de la carga impositiva, y sustituirlas por un criterio de equidad que va a obligar a rediscutir las articulaciones del Estado con los sectores dominantes, definiendo en la práctica, esferas y estrategias de captación del excedente social hacia el primero.

Finalmente, un tercer área de problemas está constituido por la estructura misma de la recaudación. En su ámbito específico, se desplazan procesos que, por una parte, evidencian la crónica dificultad de satisfacer, con la recaudación fiscal, tanto las necesidades del propio aparato estatal, como las demandas sociales. Esta continua insolvencia obliga a recurrir a diversas vías de endeudamiento, que comprometen, a su vez, las condiciones de autonomía relativa de ese estado, no sólo a nivel interno sino también externo. Por otra, frente a la intencionalidad discursiva de otorgar eficiencia y racionalidad a la dinámica impositiva, aparece la pervivencia de formas patrimoniales y de estrategias de recaudación, favorecedoras del fraude y la elusión, como superstites de estructuras previas.

Marta Bonaudo y Élica Sonzogni, "El problema de la fiscalidad en la reorganización provincial en la etapa posrosista - Santa Fe (1853-1880)", *prohistoria*, Año I, número 1, 1997, pp 73-87.

1.- Una sociedad en busca del orden y del progreso.

Los treinta años que siguen a Caseros y al acuerdo constitucional y conducen a la cristalización del Estado Nacional de los '80, tienen a Santa Fe como una de las piezas claves en el juego político de la constitución de un bloque hegemónico. El espacio santafesino arrastra un fuerte desgaste y su consecuente empobrecimiento causado por las permanentes guerras civiles que acompañaron la primera mitad del siglo XIX. El triunfo de Urquiza no pone fin a las tensiones y conflictos pero inaugura un estadio superador para el destino de la Provincia. Dos son los desafíos a afrontar en esta nueva etapa: por una parte, definir las condiciones que garanticen los márgenes de acumulación para su desarrollo y, por otro, superar la débil organización estatal precedente en pos de concretar su calidad de estado soberano y con creciente grado de autonomía.⁷

Durante la primera mitad del siglo XIX, con oscilaciones cíclicas, los pilares económicos de la Provincia se asientan sobre la actividad mercantil y la ganadería. La primera, al clausurarse el ciclo rosista, no sufre desmedro, sino que al contrario, resulta potenciada por la elevación de la salida fluvial del oscuro Pago de los Arroyos al rango de puerto principal de la Confederación. Ello permite una primera reactivación comercial que también impacta sobre los niveles de producción, estimulando la salida de excedentes exportables. Sin embargo, en el mundo rural, la producción ganadera deberá disputar tierra, capitales y fuerza de trabajo con los múltiples proyectos de colonización que pretenden sentar nuevas bases de acumulación a través del desarrollo agrícola. Si bien en el período analizado estas experiencias no van a desplazar a la actividad pecuaria ni en el stock productivo ni como rubro básico de exportación, su crecimiento irá marcando un perfil diferencial de la provincia en el interior del área pampeana hasta convertirla, en la década del '90, en el principal centro exportador de cereales. Esta particular organización productiva es acompañada, a su vez, con una redefinición de la base demográfica que será responsable de la ocupación de los territorios expropiados al mundo indígena y de los procesos de urbanización.

La otra gran tarea, en la que las viejas y nuevas fracciones dominantes van a cumplir un rol significativo, será la superación de la antigua organización asentada en la figura del caudillo y su reemplazo por un estado moderno que no sólo redefina sus relaciones con la sociedad y con el mercado, sino que sea capaz de formalizar con la misma lógica, su propio aparato. En esta dirección, comienza la lenta y difícil construcción de un orden normativo dentro del cual se consensúan pautas y convenciones destinadas a producir cambios de tipo institucional en las relaciones sociales. Si bien durante toda la etapa analizada los conflictos reaparecen una y otra vez en un variado espectro (luchas facciosas, guerras civiles, enfrentamientos con los indios, guerras externas), las diversas administraciones provinciales no postergan por ello la definición de las condiciones de la nueva economía y de la estructuración de una administración pública. Una de las preocupaciones centrales que atraviesa el período es la de establecer con claridad los contenidos y límites de la propiedad productiva, considerada como pieza clave en los procesos de formación de capitales. En pos del horizonte meta de configurar un universo en el que priven relaciones cada vez más equivalentes, las políticas estatales propondrán reglas precisas a fin de favorecer la concurrencia en igualdad de oportunidades e intentarán expandir las condiciones de libre circulación de bienes y servicios, eliminando -de acuerdo con las pautas nacionales- las

barreras aduanetas artificiales y fomentando las vías de comunicación internas e internacionales.³

La concreción de estas políticas obligó al Estado a una paralela complejización de sus instancias técnico-

administrativas para garantizar eficiencia y racionalidad en su operatoria. Hacia estos organismos se derivaron las tareas de planificación, instrumentación y supervisión de proyectos, funciones que en no pocas oportunidades se desarrollaron coordinadamente con la burocracia nacional. La asignación de nuevos roles a la gestión estatal que van desde la simple promoción y aliento de actividades hasta el tutelaje o injerencia directa impuso la formalización de mecanismos institucionales de financiamiento.

La política fiscal que se perfila a lo largo de estas décadas está sujeta permanentemente a las pulsiones de los dos desafíos, debiendo adecuarse en cada coyuntura a la primacía de uno u otro. Si analizamos el plano discursivo, filiado en el ideario liberal, encontramos que el impuesto es concebido como portador de dos fines únicos: "remunerar el trabajo de los empleados del Estado y proveer a los gastos de utilidad general".⁴ En consecuencia, toda discusión sobre leyes impositivas generales supone una fuerte articulación entre los actos de gobierno y la recaudación:

"El tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. No se puede exigir administración sin elementos con que costearla- El gobierno que asegura la libertad de trabajo, la propiedad de los productos y fomenta su crecimiento o desarrollo, debe contar con medios para hacerlo, para que su responsabilidad sea justa, para que se le pueda exigir..."⁵

Pero la tributación debe realizarse en un contexto en el cual, o bien se la liberalice para operar como estímulo, o bien se la aplique sin coartar las condiciones de desarrollo:

"...es necesario que esos impuestos no sean destructores de la riqueza pública ni desproporcionados a la masa de sus rentas- que su aumento esté en razón del aumento de aquéllas, y se establezcan inmediatamente sobre el producto neto y no sobre el salario de los hombres y los artículos de primera necesidad para una población.

El trabajo es quien remueve todo en el mundo, es el origen de todos, y se debe tener cuidado en consecuencia de no agobiarlo (sic) con cargas excesivas (sic)- si el impuesto se aplica a la riqueza en su nacimiento es altamente perjudicial- si al contrario, la anima escita (sic) y estimula, es altamente útil."⁶

Sin embargo, ninguna estrategia fiscal resulta exitosa sin la concurrencia imprescindible del aporte del ciudadano contribuyente.⁷

Las nuevas pautas legales que pretenden sustentar la política tributaria afirmadas en los criterios de equidad, universalidad y obligatoriedad, al tiempo que suponen garantizar las condiciones de acumulación, reconocen el principio de continuidad jurídica de los actos de gobierno y de su integración en un sistema tributario de dimensión nacional. Si esto último lo conduce a generar gastos extraordinarios para responder a exigencias que incumben a aquella dimensión, lo primero lo lleva a asumir como

propios los compromisos contraídos por gestiones anteriores. Esta nueva juridicidad pone distancia con un orden donde privaban los intereses personales, con fuertes rasgos de discrecionalidad, por sobre los institucionales. En 1860, el Gobernador Fraga así lo explicita:

“Cuando el gobierno era considerado en nuestros pueblos, como la individualidad de tal o cual mandatario, cada autoridad se formaba un círculo de deberes, respondiendo únicamente de sus compromisos personales, y desatendiendo las obligaciones contraídas por las administraciones anteriores.

Pero hoy que el gobierno, es una entidad moral, inmutable, que es un principio, no una persona, debe establecerse una solidaridad recíproca, y responder la actual administración de los compromisos que haya dejado la anterior, con tal que ellos no traspasen el límite de la ley, ni sean perjudiciales a la dignidad de la provincia.”⁸

Para llevar adelante estos principios, se logra organizar en 1860 una hacienda pública que procura “reglamentar y regularizar de una manera eficiente la administración... de un modo que satisfaga a la vez a todos los habitantes de la Provincia, conociendo la inversión de los fondos con que contribuyen las diferentes clases de la sociedad, a fin de gozar de todas las garantías que la ley ofrece al ciudadano”⁹. El instrumento reglamentario incluye un organismo centralizado, la Colecturía General, colocada bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, a la que derivan los ingresos procedentes de los Departamentos y localidades recaudados por comisarios de campaña, jueces de paz, agentes municipales, generándose así una red piramidal dentro de la cual se reacomodan los antiguos funcionarios pero también los particulares que participan del tradicional trámite del remate de impuestos. Dos años más tarde, la Colecturía es sustituida por dos oficinas administrativas-contables, la Contaduría General y la Tesorería a las que se suman, a nivel departamental, las receptorías. Si bien se incorporan al aparato recaudador empleados especializados, el Estado no deja de apelar al concurso de los particulares, los cuales conforman las Comisiones Avaluadoras de capitales, al tiempo que se ven convocados como contralores de las gestiones de hacienda¹⁰. La estructura llega a su culminación en 1876, con la creación del Ministerio de Hacienda que separa su ámbito funcional específico y se independiza del Ministerio de Gobierno. Este Ministerio de Hacienda así redefinido, incluye en su esfera de injerencia, paradigmáticamente, las funciones de justicia, culto e instrucción pública. El reordenamiento expresa una concepción acerca de las áreas hacia donde debe volcarse el impuesto en su retorno hacia la sociedad.

2.- Asegurar la equidad fiscal entre viejos privilegios y nuevos vicios

Las condiciones abiertas en el bienio 1852/53 muestran dos cuestiones a resolver en esta dirección. La primera es que las condiciones macro se han modificado tanto en lo político como en lo económico, creándose un derecho nacional que pesa sobre la circulación de mercancías, obligando a definir el tributo en el contexto de dos jurisdicciones: la confederal y la provincial. Si bien no existe, en esos

momentos, una determinación clara de las tarifas nacionales, sí se establece que cada provincia tiene potestad para percibir rentas cuando el producto se vende en su territorio. Esto hace referencia al segundo problema, la recuperación del sistema rentístico provincial luego del conflicto. Este se centra inicialmente en la reorganización aduanera, imponiendo aranceles *ad valorem* a las mercaderías que circulan en el marco de la reactivación económica. Los aranceles aduaneros del '53 dan cuenta de los nuevos tiempos. Ellos liberan de toda carga impositiva a las mercancías introducidas desde las provincias de la Confederación, así como a la exportación de los productos locales. En cuanto a los efectos extranjeros, con este nuevo orden, se rebaja el canon de importación a los artículos que hayan satisfecho los derechos nacionales. Seguramente, con la preocupación de incentivar el crecimiento, la normativa exceptúa de todo tributo a las maquinarias, los materiales y útiles de construcción y a los libros de instrucción. Paralelamente, prescribe gravámenes diferenciales, que van desde el 18 al 36%, cuando el objeto importado puede competir con los nacionales (aguardientes, licores, harinas, trigo, manufacturas de lata, calzado, tabaco picado). Estas disposiciones van acompañadas por una reorganización de la Aduana, Capitanía de Puertos y Resguardo, que no sólo hace más compleja su estructura de gestión y control, previniendo el contrabando y el fraude, sino que además pretende mantener a sus miembros permanentemente informados de la marcha de los mercados nacionales e internacionales, buscando unificar criterios en torno a precios y cambios¹¹.

Dos años después, la Asamblea Constituyente sanciona una primera Ley General de Impuestos, cuya estructura se asienta sobre recursos ordinarios que afectan al conjunto provincial y algunos otros que recaen específicamente sobre los ámbitos municipales.

Entre los primeros se encuentran el papel sellado, las patentes y una Contribución Directa del cinco por mil sobre el capital. Rubros menores dentro de este mismo apartado los constituyen los tributos que deben oblar saladeros y graserías (por cada cabeza que se beneficie) además de la patente anual; el derecho de los corrales del Estado, los gravámenes vinculados al tránsito fluvial (barcaje y pontazgo, sirgadero, etc.) Y la antigua alcabala, que reaparece junto a los anteriores, vinculada al derecho de contrato que se cobra al efectuarse transacciones inmobiliarias.

En el espacio municipal, se formalizan imposiciones como el derecho de piso de carretas o arrias de mulas cargadas con productos del interior, al alumbrado público, el del mercado de la Capital y el de serenos de Rosario.

Este primer ordenamiento de los criterios de recaudación es posteriormente modificado por sucesivas leyes de igual índole. Tales cambios producen, por una parte, en la determinación de las alícuotas -visibles en el caso del derecho de patentes- y en una redistribución interna de los destinatarios, en función de los márgenes de acumulación que presuponen. Las empresas ligadas a la actividad mercantil -comercio exterior, al por mayor especializado o directamente al menudeo- así como a las de transformación de materias primas y al sector de servicios, son progresivamente escalafonadas con cuotas diferenciales que rigen al principio sobre el capital en giro y desde 1860, sobre el producto neto¹².

Otras alteraciones que se registran están referidas a la desaparición directa de algunos tributos, como es el caso de la alcabala. Las diferentes administraciones de las décadas del '50 y '60 han insistido en la necesidad de establecer reformas trascendentales en el sistema hacendario, apuntando fundamentalmente a las rémoras de la etapa colonial o pos independiente, que no sólo resultan de

difícil percepción sino también de escasa representatividad en la masa de contribución ordinaria. En 1867, Nicasio Oroño propone:

"... suprimir todos los impuestos que gravan el trabajo y la industria, dejando subsistir únicamente el menos oneroso y de más fácil percepción, por cuanto pesa sobre la fortuna ya adquirida y asegurada, la contribución directa."

Por más que esta opinión pueda creerse avanzada, ella es para mí el resultado de la experiencia (sic). Los derechos de marchamo y demás de menor importancia, sólo sirven prácticamente de rémora al desenvolvimiento del comercio y la industria, y a esta circunstancia más que poderosa, debe agregarse la consideración de que, esos derechos, sólo producen sumas tan pequeñas que ni compensan las molestias que exige su recaudación. La alcabala, sobre todo, que, mirada económicamente, es el más injusto de los impuestos, forma ya contraste con las reformas de todo género que se realizan en la Provincia, y solo puede atribuirse su existencia, más que a una necesidad ficticia, a la falta de atención que se ha prestado a tan importante asunto¹³. El anacronismo denunciado por el Gobernador se resuelve parcialmente ese mismo año, con la supresión de este último gravamen¹⁴.

A la eliminación de ciertos rubros se agrega una reformulación de la tributación coparticipable entre los municipios y el estado provincial. La institucionalización de los espacios municipales a partir de 1858/60 (Rosario y La Capital) obliga a las diferentes gestiones a realizar una asignación concomitante de rentas para que aquéllos puedan asumir las exigencias de la administración. En un primer momento, junto a la transferencia de los tradicionales derechos municipales (mercado, arena, alumbrado, sereno) las leyes de 1858 y 1863 les otorgan un proporcional del producido en cada circuito de la Contribución Directa primero y de los derechos de Peaje, Pontazgos y multas luego¹⁵. La ley de 1865 reafirma lo ya estatuido e incorpora el usufructo -en el ámbito municipal- de ciertos derechos generales, como el de corrales, el de patentes de carros y autoriza a la gestión local la explotación de terrenos baldíos y de las islas sin capacidad de enajenación. Las posteriores leyes de 1872 y 1883 amplían el marco pasible de imposición a renglones que sugieren los ritmos acentuados del progreso. Por la primera de ellas se gravan a los establecimientos que proveen desde 1872 del servicio de tranvías, a las empresas constructoras, a las encargadas de aprovisionar el agua corriente, etc.. En 1883, se carga el 50% a las casas de loterías extranjeras y se aumenta el número de actividades que deben tributar: telégrafos urbanos y demás empresas similares, arrendamiento de locales para carruajes, venta y reparto de sepulturas en los cementerios municipales, producido de la venta de residuos, etc..

La legitimación de este espacio como captador de rentas no implica la ausencia de tensiones o conflictos. En primer lugar, frente a un déficit crónico, o por lo menos recurrente, del erario provincial, el estado no escatima medidas para resolverlo y en algunas coyunturas críticas, como la de 1869, decide retomar a la esfera provincial los tributos municipales de Lotería y Serenos¹⁶. Esta expropiación culmina en 1874, cuando se devuelve el impuesto de Serenos a la instancia municipal¹⁷. Sin embargo este no es el único motivo de conflictividad entre municipios y gobierno central, ya que particularmente en la década de los 70 y en los espacios urbanos asociados al desarrollo de la colonización agrícola, comienzan a levantarse quejas contra lo que se supone cargas impositivas altamente onerosas para el mantenimiento

de las municipalidades. Los reiterados peticiones de los vecinos, que en núcleos reducidos o con amplios niveles de consenso, hacen referencia a una situación de adversidad económica, terminan solicitando la supresión de estos organismos, sobre la base de tales argumentaciones. Como consecuencia de ello el gobierno provincial dispone, en 1878, la sustitución de la Corporación Municipal por Comisiones de Fomento en San Carlos y en San Jerónimo¹⁸, en tanto perviven las de Esperanza y Jesús María.

El esfuerzo normativo dirigido a la organización fiscal no alcanza a neutralizar las deficiencias de unos aparatos de recaudación a través de los cuales se permea el fraude y la evasión. Desde la sociedad y desde el mismo gobierno se reconoce su debilidad y las enormes falencias que se detectan en su interior. Ya en 1860, el Gobernador Fraga señalaba críticamente que la fuerte deuda contraída por el Estado con sus empleados provocaba una caída en el estímulo para su correcto desempeño. También en esta dirección se va manifestar Nicasio Oroño durante los años de su gestión. El mejoramiento del sistema rentístico requiere, por una parte, la fijación de unidades monetarias para la recaudación acordes con las pautadas en el plano nacional.¹⁹ Por otra, coincide con el pensamiento de Fraga en la necesidad de potenciar los niveles de eficiencia y moralidad entre sus agentes. Con este objetivo, se promulga la ley del 19 de junio de 1866, por la cual se crea el empleo de recaudadores de rentas fiscales, con sueldo fijo y asiento en Rosario, la Capital, Coronda y San José.²⁰

En todo este proceso de modernización fiscal, tal vez el espacio más difícil de someter a control es el de la campaña, donde jueces de paz o comisarios disponen de un poder discrecional y hasta arbitrario. Las quejas recurrentes de los pobladores rurales, denunciando apremios ilegales y otras prácticas coercitivas por parte de estos recaudadores se suman a las de los propios gobernantes, induciendo a adoptar medidas correctivas. Las mismas apuntan a neutralizar dos claros frentes de distorsión de la renta: el del fraude y el de la utilización "patrimonial" del tributo. En el primer caso, los decretos de 1864 y de 1878 pueden ofrecer una visión de las soluciones que se intentan aplicar para superarlo. El 4 de marzo de 1864, Oroño les retira la capacidad para recaudar, a excepción del impuesto del papel sellado, fundamentando tal resolución en la necesidad de crear un sistema uniforme y que evite las desigualdades.²¹ El alcance efectivo de esta disposición regeneradora tiene, en la realidad, escasa aplicabilidad, tanto cuando pretende coartar un poder fuertemente arraigado cuanto por las condiciones de distancia geográfica y dificultades de comunicación para instrumentarlo. Por su parte, Simón de Iriondo, fuertemente preocupado por "...las graves dificultades en la contabilidad..." y el "...fraude ejecutado por los compradores de cueros..." intenta sustraer del control de los jueces, el impuesto de marchamo, situación que vuelve a fojas cero en 1881, por la imposibilidad de hacerlo con otros medios en espacios tan alejados de los centros receptores de La Capital, Rosario y Coronda.²²

Si los jueces dan pie, por acción u omisión, a situaciones de fraude, también es cierto que asumen sus funciones con escasos medios materiales y financieros. Ello los conduce, no pocas veces, a retirar parte o la totalidad de los recursos recaudados con el fin de hacer frente a sus gastos. Esto es lo que revela, sin duda, la segunda cara del problema, que vuelve a remitir a la incapacidad del Estado para sostener el sistema que está generando. Al mismo tiempo, la situación hace reaparecer cierta inclinación "patrimonialista" en la concepción de los funcionarios respecto de los caudales públicos. Para combatirla, Iriondo dispone, en 1873, que las rentas de los juzgados de paz sean remitidas a las receptorías de los departamentos respectivos a fin de evitar

“...los perjuicios y dificultades a que da lugar el sistema observado por los jueces de paz de las Colonias y pueblos de campaña, que invierte por su propia autoridad las cantidades que recaudan, en pago de libramientos por sueldos de los empleados dependientes de los juzgados a su cargo y partidas policiales”.²³

En realidad, todo este proceso se desarrolla en el marco de un sistema donde el estado no ha acabado de armar su propia estructura fiscal independiente. La necesidad y el juego de los intereses privados le dan un perfil peculiar, porque, paralelamente a la conformación del funcionariado estatal, se estructuran estancias que dejan un campo de acción significativo a los particulares. Por una parte, la ofrecida por la práctica del remate y por otra, las que configuran organismos tales como las Comisiones de Avalúo y los Jurys de control.

El remate de impuestos, frecuente en la etapa anterior como un modo de obtener adelanto de recursos para una administración siempre carente, no deja de ocultar su lado oscuro en las nuevas circunstancias, tal como lo destaca, en 1862, el Gobernador Crespo:

“El sistema designado para la recolección de las rentas públicas, no es compatible con las más sencillas exigencias (sic) de los intereses fiscales. El Gobierno Provisorio los encontró en parte enajenados con arreglo a las prácticas, *que son calculadas más para favorecer a los rematadores, que para odjar (sic) las dificultades de su recolección.*”²⁴

La estructura de remate no sólo deja un gran margen de maniobra -y de beneficio- sino que también crea las condiciones de presión sobre el estado, para que éste se comprometa incluso a asumir posibles pérdidas o decrecimiento de las ganancias de los rematadores.

Así, en 1862, se acuerda a los señores Tiburcio Reyes y hermano “la cantidad de dos mil pesos por indemnización de los perjuicios sufridos en la recaudación de los derechos de piso y corrales en el presente año”²⁵. El remate afecta la recaudación de distinto tipo de impuestos, municipales o generales, y en caso de demanda ejecutiva contra los contribuyentes, es el rematador el que promueve los juicios sumarios, siempre y cuando el moroso reconozca la obligación de pagar el impuesto. En caso contrario, el Ministerio Fiscal asume la función para derivar las rentas hacia el rematador²⁶.

Por su parte, el accionar de las Comisiones de Regulación de los tributos, particularmente en el campo de las Patentes y de la Contribución Directa, ofrece nuevos indicios de las zonas donde se entremezclan los intereses públicos y los negocios privados. Como bien lo señala el Gob. Cabal, el privilegio no ha desaparecido de esta sociedad y él se expresa en la desigual aplicación de la ley impositiva:

“Mientras rigurosos procedimientos se han adoptado con algunos contribuyentes, otros han sido eximidos de él, y ricos propietarios han pasado hasta cuatro años sin pagar contribución alguna.”²⁷

La violación del principio de equidad que esto supone no se reduce a las posibles prebendas que una u otra facción dé a sus seguidores en el trámite fiscal. Una evidencia de que el privilegio subyace

detrás de formas legales es justamente el tipo de composición que a lo largo de estos treinta años tienen las Comisiones Regulatoras. Quienes las integran, son conspicuos miembros del círculo áulico de algunas de las facciones actuantes. Así, liberales o situacionistas, oroñistas o iriondistas pasan a conformar un *staff* con continuo protagonismo en esas instancias paragubernamentales. De la misma manera, y dentro de esa matriz transicional, la composición de los Jurys, que podrían significar espacios nuevos de participación ampliada, terminan siendo ámbitos de cooptación desde y para los grupos tradicionales. En tal contexto resulta, por lo menos, poco convincente la preocupación de Simón de Iriondo de dar como causa de la merma en la recaudación, la carencia de un aparato coercitivo en el ramo de la hacienda. En realidad, el gobernante sólo está disimulando el dilema: necesita las rentas para cumplir los compromisos del Estado, pero las ha entregado a la discrecionalidad de su clientela.²⁸

3. Recaudación y deuda. Reflexiones anticipadas.

En una primera aproximación al análisis de las variables del ingreso fiscal en el período, más allá del déficit, el fraude y la evasión, es posible reconocer un aparato recaudador construido sobre la base de recursos ordinarios y extraordinarios. Del conjunto de impuestos que conforman los primeros, las Patentes, la Contribución Directa y el Papel Sellado son los que muestran mayor continuidad y representación. Los impuestos municipales dejan de tener significación, desde 1872, al sancionarse la Ley Orgánica de Municipalidades y derivar a ese ámbito, su percepción. En la serie discontinua presentada, el derecho de Patentes se convierte en el responsable de la tercera o cuarta parte del total de la recaudación provincial, mostrando en cambio la Contribución Directa no sólo niveles menores de representación sino también mayores oscilaciones en sus valores. Como el conjunto de los tributos, pero más particularmente en estos dos casos, a las distorsiones del aparato recaudador se suman los impactos de las coyunturas económicas adversas. Las lamentaciones de los magistrados revelan el peso negativo de la guerra sobre las fortunas privadas, la incidencia de los cambios climáticos (inundaciones o sequías prolongadas), pero también de la crisis del '73/'76. El impacto se advierte en la masa recaudada más que en la representación relativa de las variables y, en nuestro registro, son los años 1874 y 1877 los que destacan esta situación.

Frente a estas adversidades que incrementan los niveles de morosidad, el estado, sin dejar de lado el discurso coercitivo, hace lugar una y otra vez a la práctica de la exoneración, emitiendo incluso cédulas para recaudar los aportes atrasados que comienzan a figurar en los años finales del período.

En cuanto a los ingresos extraordinarios, la serie incluye particularmente la venta de tierras fiscales, las subvenciones nacionales y los préstamos bancarios. Una evolución particular, dentro de este sector, tiene la venta de tierras públicas que aparece desde un principio como un renglón conflictivo. Por una parte, representa un ingreso potencial considerable y de relativamente fácil realización. Pero por otra, se muestra como la mejor garantía de cualquier modalidad de endeudamiento. Ya en 1860, discutiendo "sanos principios de economía política", la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa se interroga sobre la vía más equitativa y eficaz para hacer frente a las deudas del estado y encuentra como posibles soluciones, el empréstito, la deuda interior o la venta de tierras públicas. Al

analizar detenidamente cada una de ellas, detecta que las dos primeras no son viables sin la tercera, ya que en la provincia no hay capitales suficientes y por lo tanto todo mecanismo de endeudamiento - interno o externo- o bien se realiza "bajo las garantías de las propiedades fiscales" o bien utiliza su venta "para amortizar con su producto la deuda".²⁹

Esto da como resultado una política oscilante en torno a la venta de tierras que se expresa tanto en la masa recaudable como en su representación porcentual. Si bien muchas veces los gobernadores utilizan el argumento de no colocar la tierra en el mercado por su baja cotización, la realidad es que no pueden hacerlo porque una parte importante de ella queda comprometida como vehículo de amortización de los diversos empréstitos que se contratan durante el período, entre los cuales se destaca el logrado en Londres a través de la firma Murrieta y Cía, con el cual se pretende solventar parte de la política ferroviaria y fundar el Banco Provincial.³⁰

El déficit fiscal recurrente, que por lo menos desde la década del 60 agobia las arcas provinciales, no encuentra ni en los ingresos ordinarios ni en los empréstitos externos -que traban un verdadero cinturón de hierro sobre la capacidad financiera provincial- reales vías de resolución. En función de ello, las distintas administraciones se ven compelidas a una nueva práctica: la de convenir, primero con la banca privada y luego con el Banco semioficial de la Provincia, la apertura de cuentas corrientes a las que se afecta el producido de diversas rentas (patentes, contribución directa, lotería, etc.) O bien "suertes de estancia" de propiedad fiscal. Este mecanismo encubre una nueva instancia de endeudamiento ya que los diferentes contratos prevén entre sus cláusulas, el adelanto de fondos por parte de los bancos a las respectivas cuentas corrientes, los cuales deben ser abonados con intereses trimestrales y acumulativos, que a través de los años se tornan fuertemente onerosos.

Si bien este avance no puede dar cuenta aún de la real incidencia del problema del endeudamiento, su alusión en el discurso oficial lo ubica como la constante que condiciona cada vez más las potencialidades del progreso y el grado de autonomía respecto del Gobierno Nacional.³¹

Finalmente, el panorama de la fiscalidad en Santa Fe entre 1850 y 1880 quedaría sesgado -en lo que hace a la operatoria de recaudación- si no intentáramos adelantar algunas reflexiones sobre cómo aportan a la hacienda pública las distintas jurisdicciones departamentales.

La propuesta desagregada comparativa de tres años (1874, 1876 y 1880) produce un primer impacto: entre el 45 y el 54% de las rentas generales provienen del Rosario. El departamento La Capital no llega más allá de una representación del 21%³², en tanto el de Coronda (San Gerónimo) exhibe oscilaciones en una representación porcentual muy exigua (entre el 5 y el 7%). No obstante el hecho incuestionable que el departamento del sur va convirtiéndose paulatinamente en el eje dinámico de la economía santafesina, el problema parece tener otros orígenes, tal como lo marca en 1874 el Gobernador Bayo, comparando los ingresos fiscales de las tres áreas:

"...¿y podremos decir que el departamento del Rosario posee más riqueza, tiene más materia imponible, para dar la desproporción que arroja el impuesto percibido?.- Yo no lo creo así, Señores. Mientras que el Rosario solo tiene de territorio setecientas leguas cuadradas, los otros departamentos tienen dos mil novecientas cincuenta leguas, que si en gran porción está despoblada, en su mayor parte es de propiedad particular.

Pero donde se hace más notable es en el departamento de San Gerónimo en donde a pesar de existir un comercio que va llamando la atención, con quinientas leguas cuadradas de territorio, y donde la propiedad es tan valiosa, sólo percibe el Erario *quince mil quinientos treinta y nueve pesos, veintinueve centavos fuertes* (15.539,29) y ello no puede provenir de otra causa, desde que el impuesto creado por ley es igual para todos, de que, o su valuación y recaudación no se hace con regularidad o de que solo unos pagan y los otros no; yo opinaría que las tres causas existen".³⁵

Una segunda reflexión se refiere a que, en la configuración de los distintos rubros, se mantiene la dinámica general en cuanto al peso tributario. Entre los tres más significativos, es el del Papel Sellado el que puede estar incorporando algunos matices específicos. Posiblemente su crecimiento a lo largo del período pueda sugerir indirectamente los fenómenos de reactivación económica del sur provincial así como una mejor capacidad perceptiva. De este modo en cada corte se asiste a casi una duplicación del monto. Un tercer aspecto destacable reside en el hecho de que en la composición de las recaudaciones departamentales, los impuestos municipales no exceden niveles superiores al 20 por ciento en su relación con las variables generales. Entre éstos, uno de los más significativos y tradicionales para el departamento Rosario es el de Serenos que, por ejemplo, en 1880 representa un ingreso de 9.275 pesos (4,1%) mientras que en el de La Capital, donde recién comienza a ser recaudado, solo asciende a 980 pesos (1%).

El análisis precedente vuelve a dejar en descubierto, frente al discurso modernizador, la gran capacidad de adaptación que muestran las facciones dominantes para operar en los espacios renovados de toma de decisiones, sustrayéndose de la presión impositiva y definiendo, en última instancia, su derivación hacia el conjunto social y particularmente, la gran masa de consumidores.

En esta sociedad y en este Estado, el privilegio tiene aún capacidad para distorsionar el ideario de la equidad fiscal. ■

Distribución Porcentual de los Ingresos de la Hacienda Pública Santafesina:

Rubros	1857	1858	1864	1870	1871	1874	1876	1877	1880
Valores Absolutos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totales (en pesos)	78.810	74.812	121.201	369.644	326.333	301.575	414.366	331.680	491.799
Patentes	26,6	30,4	25,1	21,1	29,5	30,2	25	25,6	24,1
Contribución Directa	-	11,2	9,7	12,7	14,2	20,2	19,2	23,00	16,7
Papel Sellado	4,2	7,7	10,8	3,4	5,5	5,1	7,3	11,9	13,5
Marchamo	-	-	3,8	1,7	2,3	2,4	2,7	2,7	3,5
Diversos Arbitrios	2,1	1,7	7,3	6,8	7,4	6,7	4,3	4,00	2,8
Venta de Tierras Fiscales	37,8	12,7	1,1	20,4	0,6	15,6	0,1	-	,002
Registro de Propiedad	-	-	0,6	0,4	0,4	0,7	-	-	-
Peaje	-	-	0,9	0,1	0,1	-	-	-	-
Alcabala	5,5	3,7	7	-	-	-	-	-	-
Saladeros y grasera	-	1,5	0,3	-	0,6	-	-	-	-
Subvención nacional	-	5,3	-	4,4	4,6	4,7	2,1	-	-
Subvención a Instrucción pública	-	-	-	1,9	1,6	0,2	-	-	-
Otros ingresos (1)	-	-	15,1	9,2	11,4	-	3,2	-	1,6 (3)
Utilidades del Banco Provincial	-	-	-	-	-	-	22,7 (2)	18,00	26,4
Municipalidad de Rosario	-	-	-	-	3,00	-	-	-	-
Derecho de serenos	-	-	-	-	-	2,1	2,4	2,4	2,00
Piso de Carretas	9,2	11,8	10,4	2,5	2,6	-	-	-	-
Barricas	1,1	0,4	0,2	0,01	0,01	-	-	-	-
Lotería	2,5	4,00	1,9	4,9	3,7	-	-	-	-
Matadero	-	-	-	10,5	12,5	12,1	11	12,4	-
Corrales	6,1	6,6	4,4	-	-	-	-	-	-
Sirgadero	1,4	1,1	0,6	-	-	-	-	-	-
Barcaje	1,0	0,6	-	-	-	-	-	-	-
Alumbrado	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Mercado	1,3	-	0,8	-	-	-	-	-	-
Refideros de Gallo	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Derechos de Arena	1,6	1,3	-	-	-	-	-	-	-

Fuentes: Balance y estados generales de los Libros de Contabilidad Genetal y Memoria.

(1) Incluye rentas a recaudar, depósitos, adelantos de Bancos e Intereses. (2) Hasta octubre de 1876, (3) Morosos de Contribución Directa.
Ingresos de la Hacienda Publica Santafesina por departamentos

Rubros	La Capital			Rosario			Coronda			Total		
	1874	1876	1880	1874	1876	1880	1874	1876	1880	1874	1875	1880
Totales (en pesos)	123.943	89.037	108.114	162.219 (1)	198.533	223.753	15.409	31.510	31.225	301.574	414.360	492.794
Contribución Directa	16.779	21.484	22.163	39.577	46.747	49.713	4.567	11.199	10.226	60.923	79.430	82.102
Patentes	21.904	23.658	29.298	61.168	71.427	77.972	7.907	8.467	11.309	90.977	103.550	118.579
Diversos Arbitrios	4.876	2.324	2.665	13.682	12.762	10.997	1.584	2.877	157	20.142	17.973	13.819
Papel Sellado	5.412 (2)	10.985	23.266	9.823	18.021	36.469	121	1.174	6.834	15.356	30.180	66.569
Matadero	9.471	15.665	11.665	26.876	28.135	23.075	-	1.460	1.851	36.447	45/250	36.591
Registro de Propiedad	1.035	-	-	1.121	-	-	20	-	-	2.176	-	-
Subvenci -	14.173	8.750	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tierras Fiscales	47.033	401	9.895	-	-	-	-	-	-	47.033	401	9.895
Impuestos Serenos	-	-	980	6.476	10.010	9.275	-	-	-	6.476	10.010	10.255
Marchamo	2.722	3.792	4.707	3.398	5.001	11.988	1.210	2.259	602	7.330	11.052	17.307
Peaje	14	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-
Instrucci -	524	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros Ingresos	-	1.990	3.475	-	7.420	4.074	-	4.074	246	-	13.484	7.985
Banco Provincia Utilid.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94.280	129.702

Fuentes: Idem anterior. (1) Incluye la contribución directa más ejercicios vencidos. (2) Incluye Colonias, San José y dependencias. (3) Incluye utilidades del Banco.

Notas:

- ¹ HALPERIN DONGHI, Tulio, *Guerra y finanzas en los orígenes del estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982. Introducción.
- ² CHIARAMONTE, José Carlos, CUSSIANOVICH, G. E. y TEDESCHI, S., "Finanzas Públicas y política interprovincial: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina Dr. Emilio Ravignani*, 3a. Serie, 2do. Semestre 1993. UBA, Buenos Aires.
- ³ BONAUDO, M. y SONZOGNI, E. "Conflictos y armonías. Estado y fracciones burguesas", 1996, mimeo en prensa.
- ⁴ Despacho de la Comisión de Presupuesto de la Legislatura provincial, en *Historia de las instituciones de la Provincia de Santa Fe*. Imprenta Oficial, Santa Fe, 1972. Tomo IV. Mensajes de Gobernadores, p. 112.
- ⁵ Ibidem, p. 113.
- ⁶ Ibidem, p. 113 y 114.
- ⁷ Ibidem. Mensaje del Gobernador Oroño.
- ⁸ Ibidem. Mensajes, p. 105.
- ⁹ Registro Oficial de Santa Fe, Tomo III, 29/11/1860, pp. 173/174.
- ¹⁰ Ibidem. Tomo III. 2/8/1862, pp. 357 y 358.
- ¹¹ Ibidem. Tomo II, pp. 138/141 y 162/165.
- ¹² Ibidem, 28/12/1855, pp. 297 y ss.; 15/12/58, Tomo II; 25/10/59; 9/12/60, Tomo III; 4/10/70, Tomo VII; 29/7/71, Tomo VII.
- ¹³ *Historia*, op. cit. Mensajes, p. 210.
- ¹⁴ Registro, op. cit., Tomo V, 27/8/1867, p. 408.
- ¹⁵ ROSELLI, Amadeo, *Leyes orgánicas municipales*. Edit. Cicerone. Rosario, 1939.
- ¹⁶ Registro, op. cit. Tomo VI, 16/9/1869 y 17/9/1869, p. 444.
- ¹⁷ Ibidem, Tomo VIII, 12/9/1874.
- ¹⁸ Archivo de Gobierno, Santa Fe, 1880. Tomo 60. Folio 121 y ss. 28/9/1878; Tomo 101. Notas, 10/2/1881 y 28/2/1881.
- ¹⁹ Registro, op. cit., Tomo VI, 16/9/1869 y 17/9/1869, p. 444.
- ²⁰ Ibidem, Tomo V, pp. 113 y 114.
- ²¹ Ibid, Tomo IV, p. 113 y 114.
- ²² Ibid, Tomo X, 7/11/1878, pp. 168 y 169. Tomo XI, 8/2/1881, p. 11.
- ²³ Ibid, Tomo VIII, 7/4/1873.
- ²⁴ *Historia...* op. cit. Mensajes, pp. 134 y 135.
- ²⁵ Registro, op. cit., Tomo VIII, p. 7.
- ²⁶ Ibidem, Tomo IV, 21/8/1863, p. 57.
- ²⁷ *Historia...* op. cit. Mensajes, p. 233.
- ²⁸ Ibid, Tomo V, p. 79.
- ²⁹ Ibid, Tomo V, p. 115 y 116.

- ³⁰ También los propios beneficios del Banco Provincial quedaron en gran medida supeditados al pago de la deuda. Libro General de Contabilidad, 1876-77, Tomo 146, Archivo Histórico Provincial. Intermedio, Santa Fe.
- ³¹ *Historia...* op. cit. Documentos N. 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Balance General de 1874, pp. 359 y ss. MARICHAL, Carlos, *Historia de la deuda externa de América Latina*, México, 1988.
- ³² Para lograr los porcentajes se desagregaron del total del departamento de La Capital, los rubros correspondientes a Subvención Nacional. Venta de Tierras públicas. Subvención para la Instrucción Pública.
- ³³ *Historia...* op. cit. Mensajes, pp. 340 y 341.