

GUERRA Y FINANZAS EN ARGENTINA Y ESPAÑA. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS EN TORNO A LA FINANCIACIÓN DE LAS GUERRAS. 1833-1870.¹⁴⁷

Dra. Claudia Elina Herrera
Instituto Superior de Estudios Sociales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas
Universidad de Tucumán
claudia.elina@yahoo.es

Introducción

España y Argentina formaban parte de la misma entidad política, hasta los comienzos de las guerras napoleónicas: el Imperio español. Aunque su posición fuera muy distinta, la primera como metrópoli y la segunda como colonia, la herencia de un pasado común influyó en gran medida en ambos sistemas político-institucionales. Por ello, cuando el imperio español se derrumbó las trayectorias individuales no fueron tan divergentes.

En el siglo XIX, en el contexto de formación de los estados nacionales se produjo el nacimiento de la tributación liberal, en ambos estados. La financiación de los mismos se confió a sistemas tributarios que combinaban resabios del Antiguo Régimen y principios liberales plasmados en las Constituciones. Rupturas y continuidades provocaron una mixtura de prácticas y teorías fiscales para conformar una cultura tributaria y una concepción del ciudadano contribuyente particulares. Los principios liberales se adoptaron bajo fuertes condiciones restrictivas impuestas por el contexto de guerra y revolución en el

¹⁴⁷ Texto presentado en el simposio 22: *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos, naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada*. Coordinadores: María Eugenia Claps Arenas y Pedro Pérez Herrero. XVI Congreso Internacional de AHILA, San Fernando, Cádiz, 6-9 de Septiembre De 2011. Este texto forma parte del Proyecto de Investigación *El pensamiento liberal atlántico, 1770-1880. Fiscalidad, recursos naturales, integración social y política exterior desde una perspectiva comparada* (HAR2010-18363, subprograma HIST), del Ministerio de Ciencia e Innovación (España).



que se produjo la ruptura del Imperio español y la construcción de los Estados nacionales en Latinoamérica.

Se pretende analizar las bases concretas sobre las que un estado central y otro federal construyeron y discutieron la fiscalidad en España y Argentina. Asimismo, se pretende examinar sobre qué sectores recayó el peso de la tributación durante las guerras del período. Todo ello, desde una perspectiva comparada que permita analizar las experiencias, los problemas y las soluciones encontradas a ambos lados del Atlántico en el proceso de construcción de Estados nacionales y el establecimiento de sistemas fiscales liberales.

Guerras y finanzas públicas

Al período de guerras napoleónicas, en España y de guerras de independencia, en Argentina (que como tal no existía, sino con la denominación Provincias Unidas del Río de la Plata) le sucedieron las guerras civiles, que enfrentaron a los carlistas y los isabelinos (1833-1840) por un lado y los unitarios y federales, (1820-185) por el otro. La organización de ambos sistemas fiscales fue un efecto directo de la terminación de los conflictos; en 1840 con la derrota de los carlistas (en la primera guerra) y 1852 con la caída de Rosas.

Los principios básicos de la fiscalidad no se definieron en ninguno de los dos estados hasta mediados del siglo XIX; en España con la reforma tributaria en 1845 y en Argentina con la Constitución de 1853. Hasta entonces, los liberales españoles aprobaron un sistema fiscal muy parecido al francés, pero sin considerar las tradiciones tributarias del país ni a las posibilidades recaudatorias de la Hacienda. Los nuevos impuestos directos fueron inviables en una economía poco comercializada y en plena crisis. La reforma tributaria 1845 estableció el monopolio fiscal del Estado y una Hacienda pública centralista de tipo liberal. Abolió las alcabalas, como así también otros impuestos del Antiguo Régimen y estableció un sistema fiscal moderno, menos regresivo que el absolutista.¹⁴⁸ Conjugaba los impuestos directos con los indirectos pero conservaba algunas viejas rentas como los monopolios fiscales y los consumos, en evidente contradicción con el liberalismo económico.

En Argentina, durante las guerras civiles las provincias asumieron su soberanía fiscal. Había un predominio de las contribuciones indirectas, que gravaban especialmente, a la

¹⁴⁸ Francisco Comín, *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Crítica, Barcelona, 1996.



actividad comercial. Los recursos más importantes de las provincias eran las aduanas interiores, que impedían la libre circulación de productos y afectaba a comerciantes y consumidores. Con la sanción de la Constitución en 1853 comenzó el período de organización del Estado nacional. La ley suprema definió las responsabilidades fiscales, según el sistema federal: las aduanas exteriores y las contribuciones indirectas correspondían a la Nación, y las contribuciones directas quedaban para las provincias. Los principios liberales, las garantías individuales y el respeto por la propiedad individual se tradujeron en la supresión de las aduanas interiores y obligaron a los estados provinciales a elaborar una serie de mecanismos para generar nuevos ingresos, como la restitución de impuestos aduaneros con nuevo nombre. La pérdida de las aduanas y la necesidad de recursos agregaron un factor más a las negociaciones entre poder local y poder central y fomentaron las alianzas intraelitarias.¹⁴⁹

En definitiva, en ambos estados, al poco tiempo de entrar en vigencia las nuevas normativas, algunos de los impuestos suprimidos de la antigua fiscalidad reaparecían entre las prácticas de la hacienda liberal: monopolios, consumos y otros, que al cambiar de nombre (patente a carretas, en Argentina) pudieron hacerse un hueco en la nueva fiscalidad, aunque contravenían las normas constitucionales y principios liberales. Esto constituye una clara evidencia del pragmatismo fiscal en ambos gobiernos, ya que dichos gravámenes eran insustituibles por los importantes fabulosos ingresos que proporcionaban.

Por lo expuesto, se pretende analizar los efectos que tuvieron las guerras sobre las finanzas públicas. ¿Cómo se discutió en el Parlamento la construcción de la fiscalidad en dos estados nacionales? ¿Con qué recursos se financiaron las guerras? ¿De qué manera el peso de la contribución para las guerras recayó en los distintos sectores sociales? Son las cuestiones que se intentarán responder a través de los debates parlamentarios entre 1833 y 1870.

La guerra del Paraguay

En 1862 luego de la batalla de Pavón el estado de Buenos Aires se reintegró al Estado Nacional después de casi 10 años de secesión. La provincia había gozado exclusivamente

¹⁴⁹ Herrera, Claudia (2010) “Fiscalidad y poder: las relaciones entre el estado tucumano y el Estado central en la formación del sistema político nacional”, en Bragoni B. y Míguez, E. (comp.): *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, Biblos, Buenos Aires.



de los derechos de la aduana del puerto de la ciudad, mientras la Confederación privada de la principal fuente de recursos fiscales languidecía con escasos ingresos y con una situación financiera caótica que le impedía cumplir sus compromisos financieros con la banca internacional. La endeble situación financiera esterilizó todo esfuerzo organizativo: *Se llama perecer los pueblos cuando la base principal de su existencia que es la hacienda pública falla. No ha sido una de las causas menores de las que contribuyeron a la caída de la Confederación Argentina, el exceso de sus gastos y las deudas crecidas que contrajo. En ese mismo nos encaminamos y eso es lo que he querido evitar.*¹⁵⁰

El incipiente estado argentino debía, no sólo recomponer las relaciones interprovinciales y pacificar las rebeliones y levantamiento de los federales, sino también organizar las instituciones, el crédito y las finanzas; sobre todo debía adecuarse a los lineamientos constitucionales que habían deslindado las responsabilidades fiscales entre la Nación y las provincias. La trascendental tarea se llevo a cabo durante los años 60 con un estado inmerso en guerras internas y externa contra el Paraguay (1865-1870) que condicionaron fuertemente las finanzas públicas.

El Presidente Mitre, en el primer mensaje al Congreso (ya declarada la guerra) exhortaba al Congreso para que facilitaran la aprobación de los créditos que demande el conflicto, que se calculaba que duraría tan sólo un año.

El Ministro de Hacienda exponía que sólo había tres vías para la obtención del crédito: el empréstito interno, el externo contratado en el país y el externo contratado en la plaza financiera con más bajo interés. Con respecto al primero, era escaso y con muy alto interés; con el segundo se beneficiaban enormemente los negociadores del empréstito a través de las comisiones y la diferencia entre el precio que contrataban el crédito en el país y el precio que obtenían en Europa.¹⁵¹ Por lo tanto, para reducir riesgos se nombró a un hombre de confianza para negociar el empréstito, Norberto de la Riestra.

A mediados de 1865 el Senador Uladislao Frías -miembro de la Comisión de Hacienda que estudió el proyecto- argumentaba que *los urgentes y considerables gastos que impone esta guerra no pueden obtenerse de los impuestos porque están destinados a otras utilidades y*

¹⁵⁰ Diario de Sesiones de Diputados (en adelante DSD) 9.10.1865 p. 457-460 Diputado Piñero

¹⁵¹ DSD 26.5.1865 p. 81-84 Ministro de Hacienda: *Es lo que sucedió en tiempos de Rivadavia (empréstito con la casa Baring Brohthers) y que Mitre, con su característico sentido del valor histórico, lo expone a modo de advertencia para no cometer los errores del pasado. Se contrató el crédito a valor del 70 %, pero los intermediarios fueron a Londres y lo consiguieron por el 85 %, quedándose con las ganancias.*



no queda otro medio que el crédito exterior. Así, se autorizó al gobierno a negociar el primero de los empréstitos a la banca londinense. Se trataba de 12 millones de pesos fuertes, con el 6 % de interés anual y las rentas generales de la Nación quedaban como garantía.¹⁵² Se calculaba que se necesitarían 8 millones, suponiendo que la guerra no se prolongaría más de un año, pero se solicitaron 12 millones a fin de pagar –de inmediato– la amortización y los intereses. De lo contrario, *habría que recurrir a las rentas ordinarias y aumentar violentamente los impuestos en todos los derechos de la aduana causando un gran trastorno para el comercio de la Nación. Pero felizmente, el principal prestamista, el Banco de Londres ha convenido en perder la ganancia de los intereses desde el momento en que se reembolse el empréstito. Por ello, el gobierno ha creído conveniente pedir el crédito por mayor suma de la que se necesita. De este modo, sin aumentar impuestos, sin tocar la ley de aduana, sin alterar el comercio, se consiguen los dos objetivos: obtener los recursos para la guerra y pagar la deuda anterior.*¹⁵³

Sólo algunas voces disonantes pero sobre cuestiones menores. Por ejemplo, Bustamante replicaba que los 8 millones se habían calculado sobre la base de un ejército compuesto por 25.000 hombres para un año que duraría la guerra y dudaba de este plazo. Asimismo, Rojo pretendía un estricto control de las erogaciones de guerra y propuso que el gobierno debería rendir cuentas de este fondo cuando se presentasen las cuentas de inversión, es decir, al finalizar cada año fiscal y no cuando terminase la guerra, *término dudoso y remoto que indicaba el proyecto de ley.* En el mismo sentido intervino el Diputado Piñero al reclamar que nunca se habían presentado las cuentas de inversión de los 80 o 100 millones de las guerras de Pavón y Cepeda; *se decía que se pagaba 8.000 soldados cuando en realidad eran 6.000, por tanto exijo que en esta guerra se controle con exactitud la contabilidad del ejército. En Estados de Norte América hubo leyes expresas para evitar los robos en épocas de guerra. Es difícil, pero hay que hacer lo posible para evitarlo.*¹⁵⁴

Por otra parte, Frías y otros cuestionaban, *¿de dónde salen los fondos para armar el ejército, vestirlo, alimentarlo mientras llega el empréstito de Londres, más o menos cuatro meses? No se puede votar el gasto, sin proponer recursos.* Al respecto, Alsina proponía que el gobierno empeñase las rentas nacionales por medio de empréstitos reembolsables. Sin embargo, Bustamante con mucho sentido de la realidad planteaba que los gastos de guerra no debían pagarse con las rentas de las aduanas porque ya estaban comprometidas para

¹⁵² Ibid, p. 81

¹⁵³ Ibid. Deuda de abril 1864 utilizado para la guerra interior contra las montoneras de La Rioja

¹⁵⁴ Ibid. p. 86



otros fines. En realidad, los gastos perentorios serían costeados con fondos provenientes de otro crédito suplementario de un millón de pesos que el gobierno había solicitado al Banco de la Provincia de Buenos Aires y que sería reembolsado al Tesoro cuando se obtuviese el empréstito en Londres.¹⁵⁵

A pesar de todo, ningún argumento tuvo eco en el Parlamento que, con un voto en contra, aprobó tres leyes de autorización de fondos en la misma sesión: el empréstito de 12 millones, sin ninguna modificación en el proyecto original; la apertura de una cuenta especial con 8 millones de crédito suplementario al presupuesto para los gastos de la guerra del Paraguay hasta que se negociara el empréstito exterior¹⁵⁶ y una ley muy laxa que le permitía al gobierno procurarse *dentro o fuera del país los fondos que más urgentes reclame la guerra*, sin un monto fijo sino librado a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.¹⁵⁷

Todo el andamiaje financiero de la guerra descansaba sobre la base del empréstito inglés. Nadie se planteó la posibilidad de que no se obtuviera... Y el empréstito no se consiguió.

El Ministro de hacienda expuso que el empréstito no se ha conseguido debido a la crisis que ha sufrido el mercado de Londres y al alto interés del 10 %. *Ante estos hechos pensar en levantar un empréstito en el país donde el dinero es escaso era un delirio*. Además, los gastos han sido inferiores al cálculo de 8 millones en un año, ya que han pasado 15 meses y no se alcanzó esa suma. *Este país ha dado ejemplo de país recién organizado y constituido ya que no ha grabado con contribuciones extraordinarias al pueblo, que tanto han pesado en otros tiempos, ni tampoco se ha emitido un solo peso de papel moneda*.¹⁵⁸ Cabe resaltar que el orgullo del Ministro de Hacienda por no haber impuesto contribuciones extraordinarias, era el mismo de su par español por no haber contratado empréstitos: *¿Qué nación del mundo aumentando sus contribuciones ha podido mantener una guerra de siete años, sin contraer empréstitos? ¿Qué son estas anticipaciones más que préstamos con plazos más o menos largos de reembolsos?*¹⁵⁹

¹⁵⁵ DSD 3.6.1865 p. 110

¹⁵⁶ Ibid. p. 106

¹⁵⁷ DSD 6.6.1865 Leyes n° 133 y 134 p. 501

¹⁵⁸ DSD 23.7.1866 p.176

¹⁵⁹ Diario de Sesiones de las Cortes (en adelante DSC) 1.7.1840 p. 2950-52



¿Qué medidas financieras se adoptaron ante el fracaso de las negociaciones del empréstito? Se aplicaron las tres recetas liberales para reducir de déficit: emisión de deuda, creación de impuestos nuevos o aumento de los existentes y reducción de gastos. Se analizarán a continuación las dos primeras.

Deuda pública y renta aduanera

El Congreso autorizó la emisión de 4 millones de pesos en billetes del tesoro para solventar los gastos de la guerra y pagar los sueldos pendientes de la administración. Serían amortizables con la creación del impuesto adicional a la aduana de 5 % a la importación y 2 % a la exportación. De este modo, el 5 % se añadió al 18 que ya pagaban los artículos por ley de aduana. Con estos impuestos se calculaba que la deuda sería amortizada en un plazo de 26 meses. Además, se autorizó un crédito de 4 millones de pesos para la guerra que el gobierno obtuvo del Banco de la Provincia de Buenos Aires.¹⁶⁰

En ambas cámaras, la fuerte oposición a gravar la exportación fue permanente porque afectaba de forma directa los intereses del sector más poderoso de la Argentina: los comerciantes agroexportadores, representados incansablemente por el Senador Madariaga y el Diputado Araoz. Alsina y Bustamante propusieron que si se lo eliminaba necesariamente se debía crear otros para amortizar el crédito y cubrir el déficit. Se aprobó contra un voto, de Madariaga.

En segundo lugar, se aprobó otro crédito de 2 millones de pesos con el Banco de la Provincia de Buenos Aires. En principio, los Diputados acordaron que no se iba a imponer ningún nuevo gravamen a la aduana, ya que la importación pagaba el 18 % más el 5 % adicional y la exportación el 2 % más el 3 % adicional. Pero transcurrido un año se volvieron a afectar las rentas generales de aduana con el 6 % y el derecho adicional a la importación.¹⁶¹

La continua autorización de los créditos a crear un malestar que terminó ampliando las filas de la oposición, por ejemplo, Frías expresaba que no se podía seguir votando fondos si el gobierno no daba información del curso de la guerra. Sin embargo, el oficialismo, entre ellos Madariaga, pretendía que así como se autorizaba el crédito también podría permitirse

¹⁶⁰ Diario de Sesiones de Senado (en adelante DSS) 1.9.1866 p. 400

¹⁶¹ DSS 9.10.1867 p. 548



al gobierno que gravara al pueblo con una pequeña parte de los impuestos. La réplica de la mayoría del Parlamento fue concluyente: *no debe el Congreso delegar en el Poder Ejecutivo el crear un impuesto porque es sólo facultad de este... la Constitución es terminante; sólo Diputados inicia los estudios, ni siquiera el Senado, menos el Poder Ejecutivo.*¹⁶²

Durante la discusión del Presupuesto para el año 1868 el gobierno presentó un nuevo proyecto para obtener crédito por otros 2 millones de pesos para la guerra del Paraguay, aduciendo que se habían agotado los del año pasado. Ante tanto crédito y deuda varios parlamentarios de ambas cámaras indagaron por el estado de la deuda de los 4 millones de pesos ¿estaba amortizada o se debía? Los derechos adicionales de exportación e importación habían producido 2 millones y se calculaba que el resto se amortizarían en el transcurso de un año. Para entonces, el gobierno prometía que quedaría librado el impuesto del 2 % adicional a la exportación y sólo se afectaría a la importación. Se aprobó por unanimidad.

La postura antibélica

A mediados del 1868 Nicasio Oroño, Senador por Santa Fé ocupó su banca y desde un comienzo encabezó la incansable lucha para poner coto definitivo a la guerra. *Cuando nuestro territorio fue invadido sin previa declaración de guerra, con justa indignación se repelió la agresión para vengar el insulto... ahora debemos dar un ejemplo de sensatez y previsión.* Después de tres años, la guerra había trastocado todos los aspectos: 100.000 hombres muertos, el tesoro en quiebra, la industria paralizada, los impuestos al consumo muy crecidos. Por ello, presentó un proyecto para comenzar las negociaciones de paz a través de la mediación de una potencia amiga o de forma directa con el Paraguay.¹⁶³ Su propuesta coincidió con la victoria de la batalla de Humaitá, un hecho fundamental para el curso de la guerra que sepultó las intenciones de negociar la paz de Oroño y enardeció a los parlamentarios: *No podemos negociar la paz cuando ya está terminada la guerra y están vencidos. Eso es una mala paz. La derrota de Paraguay debe ser total.*¹⁶⁴

¹⁶² DSD 2.10.1866 p. 387; DSS misma fecha p. 553

¹⁶³ DSS 30.6.1868 p. 92

¹⁶⁴ DSS 10.9.1868 p. 463 En el mismo sentido se expresaron Zavalía, Elías, Piñero, Borges.



Esto potenció su irreductible postura y los solitarios alegatos antibélicos: *¿no basta la sangre derramada para sostener una guerra cuya terminación por la victoria será el principio de otra guerra más costosa y más cruenta? Es evidente que la guerra nos ha enajenado las simpatías de las naciones, nos ha suscitado dificultades en el interior, ha producido descontento general en el país, ha consumido nuestros tesoros, paralizado nuestra industria por ausencia de brazos... ¿Puede llamarse debilidad el tratar con un enemigo vencido? ¿Cómo hemos podido no dejar las armas después de haber exterminado a los paraguayos?*¹⁶⁵ Sólo contra todos, su proyecto fue rechazado por el Senado.

Tal como lo había pronosticado Oroño, al mes siguiente se aprobaron (casi por unanimidad) otros dos créditos extraordinarios para la guerra de 2 y 4 millones de pesos, por haberse agotado los créditos anteriores.¹⁶⁶ Oroño insistía en la irracionalidad de los consentimientos del Congreso: *Creo que no sería cuerdo votar estos 4 millones si no se han negociado los 4 millones anteriores y menos cuando el proyecto presentado por Poder Ejecutivo no dice nada respecto a la tasa aceptable para negociar el empréstito. Esta autorización es verdaderamente extraordinaria porque no excluye un 15, ni 20, ni un 50 %.* Ambas autorizaciones están separadas sólo por nueve días, lapso de tiempo en que asumió la presidencia Sarmiento. 15.10.68 p 780 Todo hace pensar, en la urgencia de la nueva administración por obtener los recursos antes del período de receso del Congreso, hecho ampliamente agradecido por el Presidente en su mensaje de clausura de sesiones.¹⁶⁷

En Diputados, la voz disonante estaba encarnada por Montes de Oca, quien advertía el cambio que se había producido en la opinión pública y la impopularidad que había cobrado la guerra. Iniciada bajo los favorables auspicios de defensa se había convertido en una guerra de agresión y de destrucción; la opinión general se manifestaba en el sentido de su pronta terminación. ¿Cuáles eran las causas de este cambio? En primer lugar, sin duda, *la publicación del tratado de alianza que ha suscitado la reprobación universal por constituir una alianza ofensivo-defensiva con el único imperio de la América (Brasil). Este enseñó la imprevisión con que se había comprometido la seguridad del país. La guerra amenazaba parecerse al descubrimiento de las colonias.* En segundo, la larga duración de la guerra, contra las repetidas promesas del Presidente. Cuando Paraguay invadió, *Mitre anunció que bastarían tres meses para la ocupación de la Asunción y más de tres años llevamos desde que se iniciara la guerra.* En tercer lugar, el fin de la presidencia del General Mitre porque

¹⁶⁵ Ibid pp. 463 a 479

¹⁶⁶ DSS 6.10.1868 p. 689; 14.10.1868 p.768. Se gravaba con el 5 % adicional a la importación y 2 % a la exportación.

¹⁶⁷ Diario de Sesiones del Congreso (en adelante DSC) 17.10.1868. Mensaje de clausura del Presidente



también caducaba su mando como Jefe de los Ejércitos aliados. *¿Qué arbitrios deben emplearse para remediar o salvar este vacío, este hecho fatal que el transcurso del tiempo ha producido?* Por último, señalaba a la elección del nuevo Presidente como otra causa que prolongaba la guerra. *El país tiene necesariamente que desconfiar de una presidencia que inicia sus tareas bajo los auspicios de una guerra desautorizada. La nueva presidencia sería estéril si tiene que llevar sobre sus hombros el pesado lote de la guerra exterior.*¹⁶⁸

La postura oficial negaba la situación bélica hasta el absurdo, como el Ministro de Guerra que a mediados de 1868, cuando la guerra ya había consumido 17 millones de pesos de empréstitos explicaba que *hasta ahora sólo se han arrojado recursos ordinarios a la guerra, no ha sido necesario recurrir al crédito. La guerra no es tan onerosa y destructora como se la quiere pintar. Puedo probar que no es tan inmenso el material de la guerra que no se ha perdido, ni tampoco más de 2.000 hombres. Las pérdidas no son para aterrorizar a nadie, en ocho días de cólera se ha perdido mucha más gente que en dos años de guerra.*¹⁶⁹ Al respecto, Montes de Oca replicó que *el cólera es uno de los tantos azotes que la misma guerra del Paraguay nos ha traído.*

Asimismo, denunció el gran fraude del que había sido cómplice el gobierno ya que hacía 20 meses que el ejército estaba impago. Mediante un convenio con el Banco de Corrientes, el ejército debía recibir sus remuneraciones. Pero los billetes de dicho banco tenían un gran descuento en el mercado, debido a la difícil cuestión de la diversidad monetaria en el país hasta las postrimerías del siglo XIX. Por ello, el banquero, Cabral, cobraba los libramientos correspondientes en Buenos Aires, pero el ejército recibía un valor inferior. *Un negociante explotando la situación dolorosa de la República es el que gana y el ejército el que pierde. El gobierno no debe pagar a los altos funcionarios de la Administración, aquellos que tienen los grandes sueldos, aquellos que son verdaderamente favorecidos y dejar sin pagar a los pobres soldados a los que sacrifican. La guerra que debía durar tres meses ha durado ya tres años.*¹⁷⁰

Un año más tarde, el presidente Sarmiento asumía los errores de la anterior administración y pagaba las deudas al ejército. *Todas las deudas con Londres y Banco de Buenos Aires se han atendido. El ejército estaba impago desde hacía varios meses, el erario exhausto y el crédito debilitado. Hoy el gobierno nacional goza del mayor crédito, se ha perseguido el*

¹⁶⁸ DSD 1.6.1868 p. 35 Montes de Oca

¹⁶⁹ Ibid p. 38 Ministro de Guerra

¹⁷⁰ DSD 27.5.1868 p. 23



*fraude y la deuda pública se paga con puntual religiosidad. Se necesitarán 7 millones para los pagos de esta el próximo año y el reintegro de los empréstitos contraídos.*¹⁷¹

La guerra interior

El descalabro financiero de los años sesenta no sólo tuvo su origen en la cuantiosa deuda de los empréstitos contraídos para solventar la guerra del Paraguay. A esto se sumó otro conflicto bélico que debió enfrentar el gobierno nacional en la misma década cuando se produjo el levantamiento de la resistencia federal en las provincias del Interior, es decir las montoneras lideradas por los caudillos Felipe Varela y el Chacho Peñaloza.

Los Parlamentarios consideraron de manera muy disímil a las dos guerras. Contrariamente a lo que se ha señalado en el caso de la guerra con Paraguay, las cuentas de inversión de la guerra interior eran exhaustivamente analizadas; las autorizaciones de fondos siempre se otorgaron por debajo de lo solicitado (a veces sólo un 50 %) y luego de controvertidos debates y apretadas votaciones. En definitiva, había más control y medida por parte de los legisladores al tratarse de una guerra civil, en la que se veían involucrados los intereses de la nación toda.

Durante los debates del año 1867 los ánimos en el parlamento se fueron convulsionando por el desgaste de los conflictos bélicos y sus efectos en la economía. En medio de ese clima, nada más desacertado que el pedido del gobierno de 400.000 pesos para la compra de cañones de artillería moderna.¹⁷² La incoherencia del gobierno se hacía más evidente si se considera que ni las armas eran para la guerra del Paraguay, ni los sueldos del ejército se habían abonado todavía. Así se desveló una deuda de la Nación con la provincia de La Rioja. El Senador Bazán mostró la *triste verdad del Ejército del norte que nos ha dado el brillante triunfo de Vargas contra los montoneros y que se ha provisto en La Rioja de todo lo necesario para su subsistencia, arrebatando a los vecinos sus propiedades y el gobierno nacional aún no ha pagado esas deudas. Con esas necesidades vitales y compromisos no cumplidos ¡cómo se puede gastar en cosas innecesarias!*¹⁷³ De todos modos, se aprobó con una diferencia de cuatro votos. No obstante, la denuncia de Bazán tuvo eco en el Senado y

¹⁷¹ DSC 5.5.1869 p. 8 Mensaje de apertura del Congreso del presidente Sarmiento.

¹⁷² DSS 22.6.1867 p. 87. El Senador Félix Frías sostenía que dadas las necesidades económicas y el estado actual de las Cajas exhaustas por la guerra era totalmente inconveniente e innecesario fortificar la isla Martín García

¹⁷³ Ibid p. 91



se votó una subvención extraordinaria a dicha provincia de 15.000 pesos *para socorrer la miseria pública por las depredaciones de las montoneras*.

¿Subvenciones a las provincias o sistema federal?

Aunque la Constitución de 1853 estableció el sistema federal de gobierno, la Argentina padeció un sistema centralista de hecho hasta nuestros días. La estructura fiscal que basaba el 90 % de los ingresos en las rentas aduaneras del puerto de Buenos Aires determinó que las economías regionales dependieran -en mayor o menor medida- de las subvenciones enviadas por la nación para cubrir los recurrentes déficits fiscales provinciales. Sin embargo, durante las crisis financieras de los años sesenta -como efecto de las guerras- las subvenciones fueron el blanco de los recortes presupuestarios en polémicos debates parlamentarios.

En ocasión de la presentación del presupuesto para 1869 se discutieron férreamente los principios del federalismo. No sólo estaba en juego la subvención a las provincias sino la legitimidad del sistema federal. El Diputado Vélez afirmaba que *por derecho federal no hay verdaderos estados federales sin que tengan recursos bastantes para subvenir a todas sus necesidades, pero las montoneras han destruido casi a todas las provincias*.¹⁷⁴ Otros más radicales consideraban que la subvención *era un derecho anticonstitucional, violador de la soberanía provincial y contrario a los fueros federales de los estados*. Se alegaba que la primera vez que el Congreso lo autorizó en forma extraordinaria fue en 1863, luego de Pavón cuando la República venía de un estado de sitio y era imposible que las provincias organizaran sus rentas. *Es anticonstitucional porque si una provincia no está en estado de llenar sus necesidades, ni atender sus gastos no debe declararse estado federal, sino territorio federalizado*.¹⁷⁵

Por otro lado, un sector reconocía que si bien es cierto que *en un régimen federal no tenían cabida los subsidios provinciales, el nuestro no es un gobierno puro y eminentemente federal; es más mixto que el gobierno de Estados de Norte América*. (Quintana). En la misma línea de pensamiento alguien puntualizó una diferencia fundamental entre el federalismo de Estados Unidos y el de Argentina, ya que la incorporación de los estados a la nación fue distinta. En el primer caso, esto estuvo condicionado por la disponibilidad de

¹⁷⁴ DSD 23.9.1868 p. 391

¹⁷⁵ Ibid p. 392 Diputado Aguirre



rentas para vivir como estado independiente; en el segundo, la nación se compuso de diversos estados de los que no se podía prescindir, aunque no tuvieran recursos. Por lo tanto, *este sistema es más unitario que federal, pero es verdaderamente transitorio y debe pasar cuando desaparezca la situación excepcional en que se encuentra el país.*¹⁷⁶

Sin embargo, debido los déficits financieros producidos por las guerras, lo transitorio se hizo definitivo. Todos los años, las presentaciones de presupuestos al Congreso volvían a poner sobre el tapete la continuación o no de las subvenciones. Frecuentemente, se exacerbaban los sentimientos en contra de los *favores* que recibía Buenos Aires. *Los intereses nacionales fuera de la provincia de Buenos Aires se sirven y desempeñan al fiado, mal o nunca, llamo la atención para que cuando venga el presupuesto anual se prevea los medios para que esos intereses no continúen abandonados.*¹⁷⁷

Por su parte, el Ministro expresó que *se atiende los intereses de las provincias del mismo modo que los de Buenos Aires. El gobierno procura guardar equidad y distribuir los beneficios igualmente, si hay diferencia es en beneficio de las provincias que más lo necesitan y no de Buenos Aires.* Pero el Senador Rojo insistió: *no hablo movido por sentimiento de amor local, no hay tal. Denuncio una necesidad pública.* Se refería a la existencia de un Procurador permanente en la sección de Buenos Aires y no así en el resto del país. *¿Qué relación mantiene el tesoro de la Nación en las 14 secciones de la República? Ninguna, porque allí no tiene constituidos agentes que reclamen lo que les pertenece del tesoro de la Nación.* Propuso que se estableciera en los presupuestos el cargo de Procurador en las provincias para velar por las necesidades de cada una, así como otras pautas para regular el sistema fiscal, por ejemplo, limitar los créditos extraordinarios y exigir la rendición de cuentas en tiempo y forma. Finalmente, su arenga no cayó en saco roto, ya que a pesar del exiguo erario público por los excesivos gastos de ambas guerras, el Congreso aprobó el incremento del 36 % en el presupuesto para la partida *subvenciones a las provincias*. El pedido inicial del Ministerio del Interior era de 9000 pesos para cada provincia y se aprobó por 14000 pesos.¹⁷⁸

Las provincias habían ganado una nueva batalla en la constante lucha por las subvenciones. Representaban el blanco al que apuntaban los gobiernos cuando pretendían reducir gastos. Precisamente, lo que sucedió al año siguiente cuando el gobierno pidió a la Comisión de

¹⁷⁶ Ibid Diputado Quintana; p. 395 Diputado Vélez

¹⁷⁷ DSS 7.6.1865 p.157; 1.8.1865 p. 220 Senador Rojo

¹⁷⁸ DSS 2.9.1865 p. 326-28



Hacienda de Diputados que se estudiase la reducción de gastos. En su informe señalaba que se habían investigado los *eventuales* de todos los ministerios y concluía que *sólo se podía rebajar los subsidios a las provincias*. Se contempló la posibilidad de eliminar los gastos del *mantenimiento de las relaciones pacíficas con los indios que se llaman amigos y reciben una suma de dinero considerable de 170.000 pesos*. Pero no prosperó; el problema se cortaba por el lado más débil y lo único que se redujo como efecto de la guerra fue el subsidio a las provincias en un 25 % (de 200.000 a 150.000 pesos).¹⁷⁹

En octubre de 1868, con la guerra casi finalizada se aprobó un aumento de casi el 50 % en las subvenciones, 15.000 pesos mensuales para cada una, excepto Buenos Aires que se le quitó la ayuda, por considerar que su presupuesto estaba perfectamente cubierto. Por su parte, La Rioja recibió 25.000 y San Luis 20.000 pesos por las consecuencias de los ataques de las montoneras federales. Insoslayable es el hecho que esta generosa aprobación coincidió con la llegada al poder de Sarmiento, un hombre del interior, una administración que desde sus albores daba señales inequívocas de su esencia opuesta al mitrismo porteño.¹⁸⁰ De modo similar al caso español, el tema de la repartición de los subsidios generó muchas controversias. Se denunciaba la *falta de equidad con que el Poder Ejecutivo hace esa repartición, por ejemplo, Entre Ríos podría vivir decorosa y decentemente sin auxilios y recibe uno que alcanza a cuatro veces el subsidio de La Rioja, que no podría vivir si él le fuera retirado*.¹⁸¹ El mayor problema radicaba en que se dejaban *los fondos a discreción del Poder Ejecutivo para repartirlos entre las provincias que creyese atender con preferencia*.¹⁸² Frente a las quejas, la cámara de Diputados quitó al Ejecutivo la facultad de administrar la partida de subvenciones y la puso bajo su exclusiva tutela, en un intento por dotar de transparencia y justicia al manejo de fondos públicos destinados a las provincias.

Paradójicamente, en España se discutía en las Cortes que algunas provincias pagasen y otras no. Allí todos los pueblos -unos más que otros- contribuían con el Estado central, según el cupo repartido “equitativa y proporcionalmente”. A la inversa, en Argentina, la Nación distribuía a las provincias -a unas más que a otras- los subsidios correspondientes

¹⁷⁹ DSD 23.7.1866 p.176

¹⁸⁰ DSD 13.10.1868 p. 760

¹⁸¹ DSD 23.9.1868 p. 393 Diputado Quintana. Según el Diputado Ocampo el dinero que recibía Entre Ríos era en pago de la deuda contraída por el gobierno nacional cuando se instaló en Paraná, puesto que dicha provincia costó con sus fondos el Congreso Constituyente. p. 398

¹⁸² Ibid p. 395 Diputado Mármol



en concepto de participación de las aduanas nacionales. Distintos sistemas, la misma arbitrariedad en el reparto de la carga tributaria o de los ingresos fiscales.

La guerra carlista

*Las rentas públicas son cada día menos suficientes para cubrir todas las atenciones y los recursos extraordinarios que la anterior legislatura concedió para cubrir el déficit no han podido aún realizarse. Por tanto, el gobierno les solicitará recursos extraordinarios nuevos para satisfacer las cargas públicas que las antiguas rentas no alcancen a cubrir.*¹⁸³

De los tres modos de salvar el déficit fiscal -elevar los impuestos, reducir el gasto público o emitir deuda- la primera fue la política más utilizada, por los sucesivos Ministros de Hacienda en el período analizado. Esto contrasta con el caso argentino donde predominó la emisión de deuda, aunque al poner en garantía de los empréstitos los derechos de aduanas, estos también se elevaron.

El principal recurso del gobierno español para solventar los gastos bélicos fue la contribución extraordinaria de guerra (en adelante CEG). Dos fueron las más importantes: una en 1838 y la otra, dos años más tarde. De manera accesoria también se utilizó el empréstito, que en el caso argentino ocupó el primer lugar.

Efectivamente, la (CEG) había sido sancionada en noviembre de 1837. Sin embargo, la evasión era tan grande que un año más tarde, apenas se había recaudado en muy pocas provincias. El gran atraso en la recaudación y el acuciante déficit fiscal llevaron al Ministro de Hacienda a elevar tres proyectos que -en su conjunto- pretendían combatir la crisis financiera desde distintos frentes.

En primer lugar, un *proyecto sobre el modo de hacer efectiva la contribución extraordinaria de guerra*. El mismo tocaba directamente una cuestión muy controvertida: el repartimiento. Establecía que la contribución debía repartirse *proporcionalmente en los pueblos que componen cada una de las provincias por los tres conceptos que expresa*. La experiencia había demostrado que sería muy difícil cobrar la contribución extraordinaria, ya que ni siquiera se llegaba a ingresar ni la mitad de las ordinarias. En un claro intento por hacer más fácil la recaudación se estableció que los pagos se dividirían por mitades. Por

¹⁸³ DSC 8.11.1838 p. 2 Sesión Regia de Apertura. Mensaje de la Reina



último, debido a la desesperante situación financiera y los enormes requerimientos de la guerra, que llevaba cinco años se señalaba (artículo 7) que *todo el producto líquido en dinero efectivo de la contribución extraordinaria de guerra se aplicaría inmediata y exclusivamente al pago del ejército*.¹⁸⁴

En segundo lugar, *proyecto para la cobranza de las deudas a la hacienda pública*; un riguroso cronograma para cobrar todos los ingresos atrasados durante 1837. Se basaba en la idea de que si se abonaban las grandes cantidades que debían los pueblos, los contribuyentes particulares y los administradores se podría conseguir la extinción de la enorme deuda flotante que pesaba sobre la tesorería. Se responsabilizaba de la pobre recaudación fiscal *al espíritu de dulzura del gobierno paternal de nuestros reyes que han dictado diferentes disposiciones en beneficio de los pueblos, los contribuyentes y los particulares y han producido el inconveniente de estimular el propio débito, por efecto de ventajas, moratorias y excesiva facilidad que se han concedido para su pago*. Por ello, el proyecto indicaba que todo débito pendiente -contribución, renta y arbitrio hasta fines del 1837- debía pagarse dentro del primer cuatrimestre de 1839. No obstante, se reincidía en el mismo vicio que la ley pretendía subsanar: se hacía lugar a las *alegaciones y pruebas de justificación de insolvencia, que luego la Comisión dictaminaría si son válidas o no*. Nuevamente se abría un resquicio para la excepción, el favor y la evasión; una fisura en el sistema por donde se escurría la contribución y se incrementaba el déficit.¹⁸⁵

Por último, se creó la Caja de Amortización de la deuda del estado. Hubo consenso generalizado de la necesidad impostergable de la organización de este instrumento de financiamiento público: *Ya era tiempo que el crédito en España se asentara sobre bases sólidas y estables que creara confianza a los acreedores del estado. El crédito es una necesidad de los Estados modernos y todas las naciones cultas procuran su conservación y acrecentamiento. España se ha visto privada de este recurso de prosperidad y poder por las convulsiones políticas. Cuando los gastos públicos son muy superiores a la renta ordinaria y todo el aumento razonable de las contribuciones no alcanza, es absolutamente preciso acudir al crédito*.¹⁸⁶

La Caja tenía como funciones expedir títulos de la deuda; celebrar contratos que la aumenten o disminuyan y pagar intereses y amortizaciones. Los fondos serían votados por

¹⁸⁴ Diario de las Sesiones de Cortes (en adelante DSC) 12.12.1838 Apéndice 4º p. 525. La primera mitad se cobraría hasta 31.12.1838 y la segunda, en el primer semestre de 1839 (art 5 y 6).

¹⁸⁵ Ibid. Apéndice 5º p. 527

¹⁸⁶ Ibid Apéndice 6º p. 527



las Cortes anualmente. La Caja ejercería sus funciones con entera independencia del gobierno; pero debería rendir cuenta de su estado y operaciones al Ministro de Hacienda. Para contraer un empréstito nacional o extranjero era imprescindible el informe de la dirección de la Caja, la publicación de las condiciones, la admisión de todas las proposiciones sobre pliego cerrado y el examen público de las más ventajosas. En caso de igualdad de ventajas se elegía a los empresarios nacionales y no los extranjeros. Todas las disposiciones reflejaban modernización y transparencia en la contratación de empréstitos públicos

¿Qué hacía tan difícil el cobro de las contribuciones? ¿Cuáles era las causas, según los Diputados, de la escasa recaudación y los enormes atrasos en el pago de impuestos?

Por un lado, se acusaba al gobierno de descontrol administrativo de falta de rigor en el examen de las cuentas fiscales; *sólo el más severo orden sería el único medio de atender al ejército sin defraudar las otras clases de la Nación*. Los Diputados con sus cuestionamientos demostraban el mal manejo de los fondos públicos. *¿Se ha gastado todo el presupuesto de guerra de 1837 de 700 millones? ¿Se sabe lo que el estado percibe? ¿Se sabe cómo se distribuye? El gobierno tiene oficinas para saber si la distribución de fondos de la guerra guarda proporción con las demás clases del estado. En el presupuesto se destinan 330 millones sólo para la subsistencia del ejército. ¿Hasta qué punto las contribuciones ordinarias sufragan a las necesidades del presupuesto de guerra? ¿Se cubren o no?*¹⁸⁷ En el mismo sentido, otra voz se alzaba para exigir una reforma total del sistema de recaudación y administración: *No son las contribuciones las que asustan a los españoles, lo que les hace poner mala cara es la mala administración y la injusticia con que se exigen las mismas. Estoy persuadido que no puede haber gobierno, ni hacerse la guerra sin dinero, pero ha de ser con orden en la administración.*¹⁸⁸

El carácter centralizado de la administración era la refutación perfecta para los Ministros de Hacienda. Mendizábal respondió que *las grandes dificultades y entorpecimientos que ha encontrado el gobierno para ejecutar la ley de contribución extraordinaria ha sido la mala inteligencia de algunas diputaciones provinciales. Los repartimientos se han hecho individuales, en algunas provincias aún no se han hecho por pueblos*. Asimismo, admitía el desorden en la hacienda pública como un hecho inevitable, ya que desde el comienzo de la

¹⁸⁷ DSC 27.12.1838 p. 788. Diputado Quijana

¹⁸⁸ Ibid p. 795 Conde de Navas



guerra no se ha hecho otra cosa que cubrir el déficit, salvo en 1834 que hubo un empréstito.¹⁸⁹

Por el otro, el punto más controvertido para hacer efectivo el cobro de las contribuciones fue la modificación del artículo 4°. Consistía en el reembolso que el estado hacía al contribuyente en concepto de anticipos de la contribución extraordinaria. Para ello, sólo debían presentar las certificaciones que acreditasen dichos adelantos que debían obtenerlo en la administración pública: *Ahora el contribuyente no tendrá más remedio que pagar porque los oficinistas se pasearan, fumarán y no les darán las certificaciones de las liquidaciones que necesitan. El artículo 4° echa abajo esta garantía de los pueblos.*¹⁹⁰ En realidad, lo que estaba en discusión no era la CEG, sino las reglas por las que se debía hacer el repartimiento y facilitar su recaudación. El obstáculo residía en la discrecionalidad o la arbitrariedad del sistema y la ineptitud del empleado público.

El artículo 4° encarnó el símbolo de la mala administración, el desorden en hacienda, la arbitrariedad del empleado, la injusticia y la inequidad en la recaudación: *para ver las injusticias a que puede dar lugar este proyecto no hay más que leer el artículo 4°. Allí queda todo a la voluntad de las oficinas, término fatal para la liquidación. Yo pregunto a los diputados que saben lo que pasa en las provincias ¿Cómo se hacen estas liquidaciones? ¿Cómo se recibe en las oficinas a los alcaldes de pueblos pequeños que van a hacer esta operación? ¿Cuántos meses tiene que aguardar? En esas oficinas no se considera que aquellos hombres son de lo más respetables de la sociedad y que van a reclamar una retribución que es la más justa. ¿En qué cabeza se puede pensar que en treinta días estarían listas las liquidaciones?* De este modo, el Conde de Navas denunciaba que en 30 días (plazo que la ley establecía para obtener las certificaciones) sólo podían hacerse con ellas y cobrar sus reembolsos *los que hayan recibido algo más de favor; un alcalde de pueblo de labradores pierde de hacer la liquidación por falta de maña y astucia. Por eso este artículo es fatal.*¹⁹¹ La mayoría en las Cortes reclamaba la ampliación del plazo a cuatro meses a las provincias más damnificadas por ser escenario de guerra para la presentación de las justificaciones.

Sin embargo, esto no resolvía completamente el problema del repartimiento. Había otra irregularidad latente en la exención para las propiedades o fincas declaradas bienes nacionales en esta CEG. No sólo las fincas en propiedad del estado sino también las del

¹⁸⁹ Ibid p. 790 Ministro de Hacienda

¹⁹⁰ Ibid p. 792 Diputado Pérez Aloe

¹⁹¹ Ibid p. 794 Conde de Navas



clero secular, en manos de nadie. El proceso de desamortización imponía que se modificara la base de los repartimientos, tarea lenta y difícil. Existía una gran desigualdad entre las provincias: unas han incorporado las fincas nuevas al total de la riqueza territorial donde se reparte el cupo; otras, sin embargo, donde esa riqueza representaba la tercera parte de los bienes, al exceptuarse la contribución, el cupo recaía en un círculo sumamente pequeño y la carga tributaria era insostenible. De este modo, quedaba claro que la gran dificultad en el cobro era la injusticia: *cuando las contribuciones son proporcionadas a las posibilidades de los contribuyentes se cobran bien, pero cuando exceden como la actual se imposibilita el pago.*¹⁹² En definitiva, por todo ello, la comisión decidió que la cantidad asignada a la riqueza territorial en el repartimiento debía incluir las fincas declaradas propiedad del estado que no estuviesen cargadas con un tributo, rebajándose el cupo a cada pueblo que le hubiese tocado esas fincas para contribuir.¹⁹³

Efectos de la aplicación de la ley CEG

La ley de CEG siguió generando polémica una vez aprobada y puesta en vigencia. En ocasión de la interpelación de las Cortes al Ministro de Hacienda, Pita Pizarro, -debido a su decisión arbitraria de exceptuar de la contribución a los arrendatarios pero no a los propietarios- se debatieron cuestiones substanciales relativas al sistema fiscal que se pretendía. ¿Sobre quién recaía la carga de la contribución? ¿Quién pagaba la guerra, a través de los impuestos: el propietario, el arrendatario o el consumidor?¹⁹⁴

La ley establecía que el diezmo se aplicaría por mitades: una, al culto y clero y la otra a la CEG. La cuestión era determinar si el cupo de esta se fijaba para propietarios o arrendatarios. Si se imponía sólo a los propietarios, el diezmo de las tierras arrendadas -una vez suprimido- beneficiaría sólo a los arrendatarios y no a aquellos. Esto lleva implícito que la producción agrícola pertenece a los primeros y entonces se despreja al capital de la tierra y a los instrumentos del trabajo. *Es imposible que haya producción agrícola sin que estas tres cosas concurren. Al levantarse una carga se debe favorecer a estos tres elementos constitutivos de la riqueza agrícola. Es evidente e incontestable que los propietarios se hallan explícitamente perjudicados y que la resolución es inadmisibles.*

¹⁹² Ibid p. 809 Diputado Santillán

¹⁹³ DSC 24.12.1838 p. 782 Apéndice 2º Dictamen de la comisión.

¹⁹⁴ DSC 7.2.1839 p. 1585-1592. La interpelación estuvo a cargo del Diputado Puch. Todas las citas en cursivas le pertenecen.



Cuando en 1821 se trató la ley de reducción del diezmo era indudable que el diezmo afectaba en mayor medida al propietario obligándole a ceder al colono el cultivo de su tierra gravada con un censo exorbitante porque lo privaba de una parte de los medios de producción. Ese mismo principio fue retomado en la interpelación al Ministro: *con la reducción del diezmo, la masa de consumidores gana en el precio, gana más el labrador porque en el ahorro aumenta los medios de cultivo y producción y disminuye los gastos, gana el propietario territorial porque el servicio productivo vale tanto más, cuanto menos se encuentra recargado*. El Diputado Mon, antecesor en el Ministerio de Hacienda, fue quien llamó a las cosas por su nombre. Se remitió a una *nueva teoría económica muy elogiada en Francia*, -quizás la teoría fisiocrática de Quesnay- y según la cual no lo paga ni uno ni otro, sino el consumidor.

Más allá de las discusiones y las teorías, en el plano práctico el diezmo nunca fue reembolsado a los contribuyentes sean propietarios o arrendatarios. Recién a mediados de 1841 con una ley específica sobre anticipos el estado comenzó a pagar la deuda pendiente desde 1837, como se analizará más adelante.

A simple vista, las quejas de los Diputados parecerían justas, ya que se reclamaba la eximición de la CEG, tanto para arrendatarios como para propietarios. Pero en realidad, la decisión ministerial hace pensar que la medida no fue fortuita. Esta tenía por objetivo la proporcionalidad del impuesto y no la igualdad de todos los contribuyentes, es decir, pretendía una estructura fiscal progresiva donde la carga tributaria estuviese en directa relación con la riqueza: el que más tiene, más paga, aunque no pudiese exponerlo abiertamente. De confirmarse esta hipótesis, el Pita Pizarro se habría adelantado más de medio siglo a la reforma de contribución a la riqueza de Fernández Villaverde. Indudablemente, encontraría la oposición de los Diputados, representantes de los sectores sociales más acaudalados. Basten estos dos testimonios para verificar el modo en que los diputados defienden sus propios intereses económicos. El primero, el Diputado Gómez Acebo: *se ha presentado el caso práctico como el mío que pago las contribuciones de una propiedad agrícola, tanto por contribución territorial como por consumo. ¿El colono de esta propiedad pagará la CEG? Nada paga, ninguna contribución que se haya impuesto, pero lo mismo, por la instrucción del Ministro se le abonarán los dos medios diezmos de modo que se beneficiará y no pagará la CEG!!!* El segundo, del Diputado Cosío: *en Segovia sucede que los propietarios, como yo que no cultivan la tierra son los que pagan la contribución, según lo cobrado de los arrendatarios. No hay acuerdo sobre el modo de pagar el diezmo, la costumbre ha sido la ley en esta materia. En otros lugares sucede lo*



*contrario, los labradores que no son propietarios, la cultivan y son los únicos que pagan la contribución.*¹⁹⁵

También están presentes otros vicios del sistema, como la heterogeneidad de criterios y la diversidad de realidades provinciales, a la hora de repartir las cargas tributarias, en el caso español, o las subvenciones a las provincias en el caso argentino, como se ha señalado.

¿Reforma fiscal o nueva CEG?

Los intentos del gobierno, a través de la CEG, por solucionar la apremiante crisis financiera no tuvieron los resultados esperados. Por el contrario, los desequilibrios fiscales, la escasez de recursos, las enormes erogaciones de guerra y la exigua recaudación se volvieron moneda corriente a comienzos de 1840. La urgencia financiera era madre de todas las irregularidades, improvisaciones, superposiciones tributarias y del caos administrativo. En medio, las Cortes exigían al gobierno rendición de cuentas claras y reducción de gastos. Además, se resistían a seguir votando contribuciones fuera del presupuesto.

Ante tantas dificultades, el gobierno planteó la necesidad urgente de solicitar la aprobación de una segunda CEG de 180 millones. Pero, a esas alturas la reforma fiscal era un clamor, aunque las urgencias impuestas por la guerras le ponían freno: *Estamos dispuestos a votar cuanto recurso sea necesario para concluir la guerra, pero no por ello perderemos de vista las reformas y economías que necesita el estado. ¡Señores desengañémonos!, para tener un buen sistema de administración y justicia, para tener empleados fieles, para tener un gobierno fuerte y para hacerse respetar por todas las naciones de Europa, es necesario tener un estado financiero bien arreglado que responda al crédito y pueda cubrir sus gastos. Así la nación podrá sostener su independencia y libertad.* Asimismo, Surra y Rull denunciaba que *hay una práctica inveterada en España que cubre con el velo de los expedientes, los negocios públicos, se eternizan siglos las medidas transitorias.* En efecto, habían pasado cuatro años sin discusión de presupuestos y se pasó de autorización en autorización. Era una verdad ampliamente admitida que los gastos no derivaban sólo de la *guerra fratricida y duradera*, sino de la falta de orden en la hacienda pública.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Ibid p. 1592 Diputados Gómez Acebo y Cosío

¹⁹⁶ DSC 5.5.1840 p. 1452



Hubo mucha resistencia a la nueva contribución. En su lugar, se proponían algunas alternativas para sanear el déficit. Madoz propuso la reducción de la tercera parte de los sueldos de la administración, en lugar de seguir gravando al sector agrícola. *Cuando estábamos en guerra en 1838 había anarquía administrativa, pero ahora en paz, o casi, ¿no será chocante que autoricemos al gobierno para que continúe pagando sueldos exorbitantes a empleados del estado, cuya riqueza contrasta con la extrema pobreza del labrador?*¹⁹⁷ Pero el Ministro refutó que era mínima la economía que se hacía con la reducción de sueldos y lo realmente importante era obtener fondos para poner fin a la guerra. Era concluyente: *O votar la autorización o irnos a nuestras casas, aunque reconocía que no había contribución que no tenga vicios, que no presente un lado horrible, pero es sumamente difícil e imposible sustituir unas contribuciones con otras. Es más fácil clamar contra los vicios de la administración -en alusión a Surra y Rull- pero es todavía más difícil demostrar cuáles son esos vicios.*¹⁹⁸

Otra propuesta para evitar el nuevo impuesto era cobrar las contribuciones ordinarias atrasadas en muchas provincias que se calculaba en 55 millones. Además, aún se debía de la anterior CEG 120 millones. La suma de ambas hacía un total de 175 millones, casi lo mismo que pedía la nueva contribución.¹⁹⁹ El Ministro rebatía con mucho realismo señalando: *¿Cómo se cobran esos débitos a los pueblos que han servido de teatro de guerra, o incluso los dominados por la facción? Y los devastados o incendiados, ¿no merecen alguna consideración? Sería inútil toda gestión para cobrar esos débitos. Sin embargo, el Diputado Murga denunció que no son los pueblos más asolados por la guerra lo que más deben, cabalmente es todo lo contrario. Asimismo, realizó una síntesis de los gastos de guerra desde 1833 que habían ascendido a 2.570 millones y exigía la rendición de cuenta de los mismos. ¿Se quiere imponer más al pueblo, a un pueblo que no puede pagar? No votaré ni un real hasta que no se acrediten los motivos para no cobrar las contribuciones atrasadas.*²⁰⁰

Por su parte, el Ministro de Hacienda expresaba que las rentas habían tenido bajas considerables y varias habían sido suprimidas como amortizaciones, temporalidades y vacantes, venta de sal, ramo de herencias. Por ello, reconocía que el error más grave de

¹⁹⁷ Ibid p. 1429

¹⁹⁸ Ibid p. 1458-1861

¹⁹⁹ DSC 1.7.1840 p. 2916 Diputado Vicens

²⁰⁰ Ibid p. 2945-48. El resumen de los gastos de guerra de Murga señalaba: un empréstito de 400 millones; 470 de CEG; 200 recibido por quintas; 800 de deuda flotante hasta entonces; 700 de deuda a los empleados en sueldos.



hacienda ha sido no imponer una CEG desde el comienzo de la guerra, *así se hubieran evitado abusos y desórdenes en los pueblos, pues si no hay un equitativo repartimiento de las contribuciones, se cometen los desórdenes en las tropas que toman de los pueblos todo lo que encuentren*. Además de los errores, el Ministro expuso los problemas que dificultaron las medidas fiscales adoptadas. En primer lugar, ¿cómo se establecía el repartimiento en las nuevas provincias? Esta cuestión nos lleva a uno de los aspectos más vulnerables de las finanzas españolas del siglo XIX: el catastro. En esa ocasión se decidió utilizar el resultado de las operaciones catastrales verificadas para el establecimiento de la única contribución en el siglo XVIII. Sin embargo, por la falta de resúmenes, ese catastro era inadecuado para hacer la repartición en las nuevas provincias. En segundo lugar, se debe considerar un proceso económico de mucha incidencia en los repartimientos y es la desamortización de los bienes nacionales y del clero. La mayoría de estas tierras estaba exenta de contribuir y por consiguiente no figuraban en las bases de repartimientos anteriores. Desde el momento en que se convierten en contribuyentes, los bienes deben ser incluidos en el aumento de materia imponible en cada provincia. En tercer lugar, la extinción del diezmo acarreó el inconveniente de la falta de uniformidad en todas las provincias; era mayor donde más productiva era la agricultura. En definitiva, aceptó la reconsideración de los repartimientos y las rectificaciones necesarias y justas,²⁰¹ es decir concedió el retiro de los repartimientos, uno de los puntos más combatidos por las Cortes y por la opinión pública, pero se mantuvo intransigente en el pedido de la nueva CEG.

Por ello, a pesar de todos los argumentos vertidos, de las quejas y las acusaciones se aprobó -una vez más y por quinta consecutiva- la contribución fuera del presupuesto, la segunda CEG, cuando aún no se había cobrado gran parte de la primera. Sin embargo, se comenzó a trabajar en función de la reforma del sistema fiscal. La comisión para el estudio del presupuesto de ingresos para 1840 señalaba la necesidad de modificar las defectuosas rentas y formular un nuevo plan de hacienda, aunque reconocía que no era el mejor momento para la reforma, ya que *a punto de terminar la guerra, si escatimamos los últimos sacrificios tal vez se perderían los anteriores*.

La ley establecía una CEG de 180 millones repartidos de la siguiente manera: 130 a la riqueza territorial y 50 a la comercial e industrial, mientras el proyecto de ley dividía 150 y 30 recargando a la territorial. Este fue un logro del sector terrateniente dentro de las Cortes, mucho más si se considera que en la anterior CEG se repartieron 450 millones y 150

²⁰¹ DSC 6.7.1840 p. 3122



millones, es decir la tercera parte para la primera y la cuarta parte la segunda.²⁰² Sin embargo, en la práctica el gobierno la impuso sobre los consumos que correspondían a las dos riquezas porque estos proporcionaban a la administración medios más fáciles de recaudación que el repartimiento. De este modo, el impuesto se convirtió de una contribución directa a una indirecta.

En los certificados justificativos de anticipaciones y suministros radicaba la dificultad más grave de las contribuciones porque al pasar al plano práctico chocó con las debilidades estructurales del sistema político español. La gran demora en los reembolsos de los anticipos de la contribución en forma del medio diezmo se convirtió en el núcleo del conflicto y fue rechazado por la opinión pública y las Cortes. La efectiva devolución de anticipos hizo necesario medio año más de debates y la sanción de una nueva ley específica que contemplaba los diezmos reembolsables entre 1837 y 1840.²⁰³

Había diversas realidades provinciales que reflejaban las debilidades del sistema político. Por un lado, ¿qué se hacía con las provincias que -por el hecho de haber abonado en suministros o adelantos las contribuciones de dos y hasta de cuatro años- se excedían de los cupos que se les repartieron en las dos contribuciones extraordinarias? El gobierno se excusaba en que para ello se había autorizado la transferencia de papeles entre contribuyentes y entre pueblos. *Todos los diezmadores tienen salida fácil para sus papeles enajenándolo para el cupo de su mismo pueblo.*²⁰⁴

Por el otro, estaban las provincias que a pesar de que habían sufrido la guerra continuaron realizando los adelantos de la contribución, mientras que otras que no fueron escenario de guerra adeudaban el pago y el gobierno era bastante débil para hacerlas efectivas. Asimismo, abundaban las denuncias sobre las provincias que con más recursos eran las más atrasadas, *por flojedad del gobierno o por las influencias que nunca debe haber en un gobierno justo.*²⁰⁵ Andalucía presentaba la deuda más escandalosa con 60 millones de CEG, lo que generó recelos y denuncias, similares al caso argentino con respecto a la provincia de Buenos Aires: *Para esto quiero un gobierno fuerte, para hacer efectivas las contribuciones que se dicten y se repartan con justicia entre todas las provincias para sostener las cargas*

²⁰² DSC 29.3.1841 Apéndice 4p. 89; DSC 21.6.1840 Apéndice 4 p. 2683.

²⁰³ DSC 14.8.1841 p. 3153. Apéndice 5 Ley de alcances de suministros y otros créditos al pago de contribuciones

²⁰⁴ DSC 31.7.1841 p. 2867

²⁰⁵ Ibid p. 2868 Diputado Ceballos



*del Estado. Y si no pagan, el gobierno nos pedirá otra CE para cubrir ese déficit y los pueblos más dóciles serán los que más sufran.*²⁰⁶

De este modo, el clientelismo del sistema tenía su correlato en la esfera económica con la discrecionalidad y el favoritismo con el que se repartían los cupos de las contribuciones, beneficiando a los *amigos políticos* y abandonando a su suerte a los que carecían del poder de la influencia... Y la reforma fiscal tuvo que esperar hasta 1845, en medio de la segunda guerra carlista.

Algunas reflexiones finales

Respecto al financiamiento de la guerra, en España fueron los contribuyentes los que a través de las CEG los que cargaron el peso de la guerra. En Argentina, la aduana sumamente rica sirvió de garantía para los empréstitos extranjeros, lo que generó una enorme deuda pública que se amortizó con el aumento de los impuestos a la importación y en menor medida a la exportación. En ambos, los sectores privilegiados escaparon del peso de la contribución porque los impuestos a la importación (en Argentina) y los repartos de los consumos terminaron trasladando la carga tributaria al sector de los consumidores, dentro de esquemas fiscales altamente regresivos, por el predominio de los impuestos indirectos.

La discrecionalidad en cuestiones fiscales no escapa a ninguno de los países. En las Cortes españolas se denunciaba el favoritismo hacia algunas provincias de los *amigos políticos* que evadían la contribución. Allí todas los pueblos -unos más que otros- contribuían con el Estado central, según el cupo repartido “equitativamente”. A la inversa, en Argentina, la Nación distribuía a las provincias -a unas más que a otras- los subsidios que les correspondían constitucionalmente en carácter de participación de las aduanas nacionales. Distintos sistemas, la misma arbitrariedad en el reparto de la carga tributaria, en uno, o de los ingresos fiscales, en otro.

De las tres maneras de remediar el déficit fiscal -elevar los impuestos, reducir el gasto público o emitir deuda- la primera fue la política más utilizada, por los sucesivos Ministros de Hacienda en el período analizado. Esto contrasta con el caso argentino donde predominó

²⁰⁶ Ibid p. 2869 Diputado Sánchez de la Fuente



la emisión de deuda, aunque al poner de garantía de los empréstitos los derechos de aduanas, también se elevaron estos impuestos indirectos.

En el Parlamento argentino, la fuerte oposición a gravar la exportación fue permanente porque afectaba de forma directa los intereses del sector más poderoso de la Argentina: los comerciantes agroexportadores. En el mismo sentido, la eximición de la CEG sólo para los arrendatarios, no así para los propietarios que pretendía imponer el Ministro Pita Pizarro encontró la oposición de los Diputados, representantes de los sectores sociales más acaudalados.

En ambos sistemas, la riqueza como posible fuente de recursos fiscales en sus distintas manifestaciones (propiedad, consumo suntuario, ingreso por renta, transacciones inmobiliarias y financieras, exportaciones) podría haber modificado la naturaleza de las cargas tributarias, pero éstas permanecieron inalteradas. En Argentina, la hegemonía de la élite agroexportadora impidió la creación de un sistema tributario progresivo, ya que la contribución sobre la riqueza afectaría sus intereses económicos. La solución se encontró en la preponderancia de los impuestos indirectos y del financiamiento exterior. En España, la reforma tuvo como límite el catastro, pues el intento del Estado de levantar la información sobre la riqueza territorial chocó con la oposición de los grandes terratenientes reacios a dar a conocer las extensiones de sus propiedades. De este modo, la contribución territorial, principal fuente de ingresos -que en teoría respetaba la proporcionalidad del impuesto- se convirtió, de hecho, en altamente regresiva. En la práctica significó el reparto desigual de la carga fiscal, donde los que más tributaban eran los campesinos más humildes y sin redes de influencia que los librarán del reparto de cupos. Así, el privilegio se impuso sobre la ley en ambos sistemas y hubo que esperar hasta 1932 para que se creara la tributación directa y progresiva sobre la renta personal, en ambos casos.

