

Asociación Argentina de Historia Económica (AAHE)
Reunión 2008.

UNA NUEVA MIRADA A LA FORMACIÓN DE LA FÓRMULA FINANCIERA FEDERAL
ARGENTINA DEL SIGLO XIX EN UN MARCO COMPARADO

Miguel Angel Asensio¹.

“Para formarle (el Tesoro)...existe la posibilidad de establecer todas las contribuciones conocidas... por la ciencia de las rentas en el número de las directas e indirectas...O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Lo primero es la *contribución directa*, lo otro, es llamado *contribución indirecta*”. (J.B. Alberdi, 1856)².

1. Introducción.

Contestes con J. L. Romero, en tanto la construcción de la historia “consiste en las preguntas que hacemos al pasado desde el presente”³, se procede seguidamente a ampliar y reconsiderar en sus caracteres y dimensión comparada el proceso y la conclusión de la fórmula rentística plasmada constitucionalmente en el ciclo 1853-66⁴.

Además de considerar los precedentes y etapas recorridos en el ámbito nacional hasta 1866, realizando una comparación con el modelo de referencia de la época, el estadounidense, agregamos el caso de Canadá, apenas posterior, junto a una breve lectura del suizo, algo anterior⁵.

También se alude a las lógicas argumentales subyacentes en los debates, que muestran también algunos de los conceptos tributarios y financieros de época, que incidieron en la construcción alcanzada, incluyendo las formas de coordinación fiscal federativa⁶, se harán explícitas ya en esas instancias.

¹ Talcahuano 7153 (3000), Santa Fe (Santa Fe), correo electrónico fliaasensio@ciudad.com.ar y masensio@fce.unl.edu.ar. Profesor Historia y Estructura Económica Argentina UNL y de Historia Económica Internacional UCSF. Candidato a Doctorado UTDT.

² Se alude al “Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina”, p. 176 y 243.

³ Véase Luna, F. (2004).

⁴ Documento referido a una investigación mayor. Versiones preliminares y más reducidas del presente en Asensio, M.A. (2007a) y (2007b).

⁵ Como se aclarará posteriormente, la constitución federal suiza data de 1848 y la canadiense de 1867. El paradigma norteamericano provenía del siglo anterior, 1789.

⁶ Una consideración contemporánea de las formas alternativas de coordinación financiera puede verse en Núñez Miñana, H. (1994); González Cano, H. (2001) y Asensio, M.A. (1990, 2000 y 2006).

2. Bases para la construcción de un esquema rentístico.

La formación de “los Tesoros”⁷ en un marco federativo novel, equivalía a depositar poder o facultades de acción de un modo determinado. Si existían funciones atribuidas a las “esferas de soberanía” creadas en 1853, la del gobierno general y la de los estados o provincias, correspondía encontrar cierto tipo de recursos que financiaran separada o concurrentemente a ambas, para el cumplimiento de aquéllas, sean propias o delegadas.

Hemos señalado antes que si entonces fue necesario generar una ecuación rentística aceptable, podía considerarse la existencia de algunos elementos doctrinales y ensayos empíricos. Como lo anticipamos precedentemente, señalaremos inicialmente cuatro antecedentes, uno foráneo y los otros domésticos que pueden confrontarse o relacionarse con la fórmula construída entre los años 1853 y 1866⁸. Posteriormente, ampliaremos la comparación al caso helvético y al canadiense.

En el caso argentino, y como quedará expresado, en otros también, el modelo estadounidense de Filadelfia sería una referencia de presencia casi obligada⁹. Tal cual había sido patente en las carencias del sistema confederal de los “Artículos de Confederación” de 1781, como emergería de las páginas de *El Federalista* y se plasmaría en la Constitución de Estados Unidos de 1787, los arreglos financieros eran cruciales para la sobrevivencia de cualquier asociación política o de su expresión gubernativa.

En el caso norteamericano, y de modo compatible con el objeto de crear un gobierno nacional fuerte, la “seducción” discursiva de Hamilton había defendido un diseño que asignaba al centro la potestad de utilizar todo tipo de impuestos, pero comenzando con su exclusivo poder sobre los impuestos aduaneros y su abstención de gravar las exportaciones de los estados¹⁰.

Ese objetivo se haría visible en las propuestas del célebre tribuno en la Convención Constituyente¹¹. Ello ocurría en un contexto de explícita y aceptada impopularidad de los impuestos directos y la conveniencia indubitable de disponer de los indirectos relevantes de la época, a saber los aranceles aduaneros.

⁷ La notación no es inocente, en tanto con alguna frecuencia se alude a “formación del Tesoro –Nacional, se entiende- cuando de la delimitación constitucional se determinarían los de los niveles de gobierno creados. Diría Alberdi: “Admitiéndose por la Constitución la existencia de gobiernos provinciales soberanos en todo su poder no delegado a la Confederación, era necesario que admitiese la posibilidad de tesoros provinciales y de contribuciones y recursos locales, destinados al sostenimiento de los Gobiernos de Provincia”, obra citada, p. 161.

⁸ Decimos construída “entre” porque la fórmula original de 1853 debería soportar, para consolidarse, las pruebas de 1860 y 1866.

⁹ Así sería visible en los distintos debates constitucionales y legislativos de la época.

¹⁰ En lo pertinente, rezaría la Constitución de Estados Unidos de 1787: “Sección 8. El Congreso tendrá Poder para establecer y recaudar Tributos, Derechos, Impuestos y Sisas, para pagar las deudas y proveer para la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos...Sección 9. “No se podrán establecer Impuestos de Capitación u otros directos, a menos que lo sean en proporción al Censo o Enumeración...No serán establecidos Impuestos o Derechos *sobre los Artículos exportados desde cualquier Estado*”.

¹¹ Como se sabe, habría varios planes constitucionales en la mesa de discusión norteamericana previo a la adopción del texto fialmente aprobado: el Plan de Virginia, el Plan de Nueva Jersey, el de Carolina del Norte o el de Nueva York. Este pertenecería a Hamilton, que sugeriría un Presidente vitalicio y gobernadores estatales designados por el gobierno federal, cláusulas crudamente centralistas [Véase Ferguson y McHenry (1965)], p. 62, 63.

En ese marco, Hamilton insistiría en la necesidad de otorgar al gobierno central a crearse un poder tributario general, perfecto e ilimitado, compatible con la dimensión de los amplios poderes (funciones) que se le otorgaban. Si bien entre los impuestos permitidos “en el despegue” habría una reserva para la Nación de los de tipo externo –por ser los más importantes y accesibles- esto no expresaba un compromiso de largo plazo que le vedaba otros indirectos internos.

El esquema, empero, no contenía una única alternativa de coordinación. La construcción mostraba una separación que no eliminaba una lógica predominante de “conurrencia impositiva”, tal como lo indicaría el antes nombrado: “...los estados individuales conservarían, bajo la Constitución propuesta...la potestad de recaudar sus rentas públicas...por medio de toda clase de impuestos, excepto los derechos sobre importaciones y exportaciones... *Una jurisdicción concurrente* es la única alternativa admisible a una completa subordinación... de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales. La jurisdicción concurrente...tiene al menos...el mérito de hacer conciliable, un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno, con la facultad apropiada e independiente de los Estados de proveer a sus necesidades propias”.

Desde temprano se dispondría en el país de versiones traducidas de la Carta Norteamericana, que cabe suponer no ausentes incluso a la hora de los ensayos no federales¹². La ecuación argentina de reparto de 1826, aún dentro de una Constitución unitaria, recogería signos que podrían haber sido típicos dentro de una articulación federativa. En tal sentido, hacía identificables dos principios. El primero implicaba reconocer la existencia de rentas fiscales nacionales y rentas particulares de las provincias¹³. El segundo destacaba el criterio de separación entre imposición directa e indirecta.

Dichas pautas quedarían contenidas en los Artículos 46 y 148. El primero fundaría un firme precedente dado que asignaba al Congreso “establecer derechos de importación y exportación; y por un tiempo que no pase de dos años, imponer, para atender a las urgencias del Estado, contribuciones proporcionalmente iguales en todo el territorio”. El segundo delimitaría mejor los campos nacional y provincial al estipular que las rentas particulares de las provincias “consistirán precisamente en impuestos directos; pues que toda contribución indirecta queda adscripta al tesoro común de la nación”.

Sin embargo, la importancia de este diseño como pauta histórica no terminaría aquí. La enorme fortaleza otorgada al tesoro central por el tipo de gravámenes otorgados hacía previsible una esperable fragilidad en las provincias. De tal modo se hizo explícito el principio de subvención o subsidio en su Artículo 150, los cuales serían reintegrables: “Mientras las rentas...de las provincias, no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios, se les suplirá del tesoro nacional lo que falte, llevando a cada provincia una cuenta particular de estos suplementos, que serán reintegrados en proporción que sus rentas mejoren”¹⁴.

¹² Véase en tal sentido Sampay, A. E. (1972).

¹³ Empero, la raíz unitaria imponía que la legislación provincial respectiva fuera aprobada por el Congreso Nacional.

¹⁴ Véase Leiva, Alberto D. (1982), p. 259 y 269.

Prescindiendo de considerar lo que parece haber sido un período de “pluralidad de Aduanas” con inmediatez al Acuerdo de San Nicolás, parece conveniente apuntar el que emergería a partir de fines de Agosto de 1852 y que tendría dos grandes instancias. La primera es el Reglamento de Aduanas y Navegación establecido por el Director Provisorio de la Confederación. La segunda involucraría al Estatuto de Hacienda y Crédito Público aprobado por el Congreso Constituyente a fines de 1853.

El Reglamento de Aduanas y Navegación era una consecuencia necesaria del establecimiento de la libre navegación de los ríos que existiría de hecho y de derecho con posterioridad a Caseros y que implicaba la aparición de un “espacio aduanero fluvio-marítimo”, por un lado y la existencia de aduanas “andinas”, por el otro. Los puntos aduaneros como las tarifas a percibir emanarían de tal norma, la que a nuestros fines haría evidencia de su carácter de “divisibles” entre la Nación y las Provincias. En efecto, si bien muy menguadamente en su alcance distributivo, dispondría que el 6% del producido aduanero correspondería a las provincias.

El Estatuto de Hacienda y Crédito Público, por su parte, sería explícito en cuanto a los ingresos dominantes o recursos “de época”, que como insinuáramos, condicionaban y siguieron condicionando los esquemas de coordinación financiera. En tal sentido, en un documento que llevaría la impronta de Mariano Fraguero, lucen inequívocamente los impuestos aduaneros pero también se hace expresa la contribución territorial. Además, como expresión de ingresos patrimoniales de tradición regalista, aparecerían los denominados “derechos de minas”¹⁵.

I. ESQUEMAS DE REPARTO FEDERAL DE RECURSOS

Modelo estadounidense¹⁶	Constitución de 1826	Sistema de San Nicolás¹⁷	Ley Aduanas Director Urquiza¹⁸	Estatuto de Hacienda 1853¹⁹
Nación derechos de importación	Nación grava importaciones y exportaciones	Nación sostenida por Aduanas Exteriores	Recursos de Aduanas Nacionales	Nación tributos de exportación e importación
Concurrencia en impuestos internos	Otros impuestos indirectos nacionales	Anula derechos de tránsito provinciales	Provincias con un 6%	Idem contribución territorial
Prohibido gravar exportaciones	Provincias tributos directos y subsidios			
Contribución directa como “capitaciones”	Contribuciones nacionales temporarias			

¹⁵ En rigor, el Estatuto es una norma “posconstitucional” y “procede” al texto de 1853, pero es relevante en cuanto a los ingresos que pondera y a la ubicación o nivel en que los coloca, y resulta “precedente”, con la Constitución original, de los experimentos de 1860 y 1866.

¹⁶ Alexander Hamilton en *El Federalista*.

¹⁷ Suscripto por los Gobernadores el 31 de Mayo de 1852.

¹⁸ 28 de Agosto de 1852.

¹⁹ Noviembre de 1853.

3. Las fórmulas rentísticas de 1853-60-66.

En instancias de dar forma a la fórmula rentística constitucional de 1853 ha de suponerse que excepto el Estatuto citado, que resultaba reglamentario de ella, aquellos eran antecedentes genéricamente conocidos, aunque no siempre en sus detalles. Los hombres determinantes en la adopción de la fórmula argentina, sin ignorar el precedente norteamericano, parecen haber partido tanto de las referencias como de las figuras tributarias nacionales conocidas a fin de cerrar un conflicto que se acercaba al medio siglo²⁰. Antes que Alberdi, un actor quizás impropia y frecuentemente omitido como Mariano Fraguero, recién mencionado, además de los dos gravámenes principales citados agregaba las tierras públicas como recurso patrimonial esencial a considerar. Lo haría en sus *Cuestiones Argentinas*, previamente a aquel *Reglamento de Hacienda y Crédito*²¹.

En su Proyecto de Constitución Anexo a la Segunda Versión de sus “Bases”, Alberdi sería muy pobre en cuanto a materias financieras²², quizás tanto como las escuetas aunque parcialmente sugestivas alusiones de De Angelis²³. Los constituyentes de 1853 serían “hamiltonianos” por sus fines, muy probablemente conocedores de Fraguero, más seguramente del texto de la Constitución frustrada de 1826, pero en todo caso, moderadamente más ricos que Alberdi en su fórmula, quien posteriormente la desarrollaría como exégeta brillante en su monumental “Sistema Económico y Rentístico”²⁴.

²⁰ Desde el momento mismo de la pérdida del Alto Perú se perdieron también los recursos de la plata de Potosí, que se agregaban a los de la Aduana de Buenos Aires. Posteriormente, las cajas provinciales, suspendieron la remisión de sus excedentes al Tesoro Central retenido por Buenos Aires, lo que no eliminó su anemia fiscal crónica, sostenida apenas en las aduanas interiores (Véase Cortés Conde, R., 2001, p. 17-24).

²¹ Véase Fraguero, Mariano (1850), *Cuestiones Argentinas*. Aquí ya aparecería la “contribución territorial” como recurso que luego se incorporaría en el Estatuto de 1853. Las “Cuestiones...” configuran entonces un precedente “preconstitucional” que incide obviamente sobre tal “Estatuto”. A su vez, la “contribución directa” aparecería con Rivadavia a partir de los años 20 en la Provincia de Buenos Aires (Cfr. Burgin, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*).

²² En realidad, corresponde distinguir sus disposiciones “positivas” de las meramente “negativas”. Curiosamente, las primeras eran más escuetas que las segundas. El Art. 68, inciso 3, establecía que el Congreso “Impone y suprime contribuciones, y regla su cobro y distribución”, mientras que el mismo Artículo, en su inciso 5, disponía “Habilita puertos mayores, crea y suprime aduanas”. Las negativas eran generales y específicas. Entre las primeras “no podían preferirse los puertos de una provincia a los de otra, en cuanto a regulaciones aduaneras” (Art. 10). Las segundas eran preventivas de acciones provinciales específicas: ninguna provincia podía establecer derechos de tránsito ni aduaneros que piovengan o se dirijan a otra (Art. 9) y los buques que se dirigieren de una provincia a otra no podían ser obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa del tránsito (Art. 11). Concomitantemente, ellas no podían “establecer aduanas provinciales,...ni legislar sobre peajes, caminos y postas, ni establecer derechos de tonelaje” (Art. 105).

²³ En el Proyecto De Angelis, su Sección Quinta, Art. 47, inciso 14. atribuía al Congreso “Decretar anualmente las contribuciones y los impuestos”; en el 20 “Habilitar puertos, establecer aduanas y formar sus aranceles, y en el 17 “Determinar la parte que cada provincia debe tomar en los gastos nacionales”. Esta última parece, guardar un interesante resabio “confederacionista” si se piensa en los mecanismos de aporte hacia los gobiernos centrales previstos en ese tipo de organización (De Angelis, P., 1852).

²⁴ Huelga remarcar que en rigor el *Sistema Económico y Rentístico*, como otras grandiosas construcciones intelectuales económicas y no económicas de Alberdi, aunque cronológicamente muy cercano, fue posterior al dictado de la Constitución de 1853 y elaborado en defensa de su arquitectura económica y financiera..

En un esquema donde la erección de un inexistente Tesoro Nacional se nutría de “dos renuncias”, la de las provincias interiores a las aduanas de ese tipo y la de Buenos Aires a la Aduana Exterior²⁵, no dejaría de existir espacio para un sustantivo debate en el Congreso de Santa Fe. Sería el diputado Leiva quien sinceraría la cuestión con motivo de la redacción del Artículo 4 del proyecto, De acuerdo al mismo “*se quitaba a las provincias los derechos de exportación e importación* y demás con que contaban para atender a sus gastos ordinarios, *no quedándoles más recursos que la contribución directa*, la que además, y por otro artículo (entonces el Artículo 64) quedaba como facultad del Congreso el imponerla *en ciertos casos y temporariamente*”²⁶.

Esa postura no se sostuvo. Previa defensa del constituyente Gorostiaga, la redacción se mantendría pese a los reparos de Leiva, colocando en blanco y negro el esquema fiscal básico. A diferencia del modelo estadounidense, se dotaba al presupuesto nacional de los dos tipos de impuestos aduaneros, los de importación y de exportación y se generaba para el mismo una “reserva de acción fiscal” a fin de incursionar también en el campo de la tributación directa, si todo lo anterior fuera insuficiente.

La mitigación a este esquema marcadamente centralista, se alcanzaría a través de un *esquema de subsidios* para las Provincias “cuyos presupuestos no alcancen en sus gastos ordinarios”, lo que sería facultad del Congreso en el citado Artículo 64²⁷. La resultante era un modelo de concentración de recursos en la cúspide del sistema, con poderes de “mecenazgo” respecto de las partes. Contra una idea preliminar al estilo de 1826, conforme a la cual tales subsidios fueran reintegrables –con lo cual dejaban de serlo–, se logró un compromiso para que ello no ocurriera, lo que se reflejó en la pertinente sanción final. Ello no modificaba empero, el dualismo emergente con un gobierno nacional fiscalmente fuerte, de un lado, y gobiernos provinciales débiles y arrinconados en el campo de la odiosa tributación directa, como explícitamente lo admitiría Alberdi en su “Sistema Económico y Rentístico”.

Si bien ya antes del fin de la década el Pacto de San José de Flores había generado un cambio importante²⁸, la reacción con formato constitucional pleno hacia esta arquitectura financiera llegaría de la mano del otro gran actor en el esquema de “doble renuncia”, Buenos Aires, con la Convención Reformadora de 1860. En el Informe de la Comisión Revisora de la Constitución Nacional de 1853 se haría notar en cuanto a los aspectos económicos, basándose una vez más en el precedente norteamericano, que, entre otros aspectos “el poder nacional no puede gravar la producción de los estados por medio de derechos de exportación”²⁹.

Y en las sesiones donde estas cuestiones se debatirían, sería un actor influyente como Vélez Sársfield³⁰, ubicado doctrinariamente en el precedente americano de

²⁵ Véase en tal sentido Cortés Conde, R. (1998), p. 12-13 y (2005), p. 16-17.

²⁶ Leiva, M. (1852) en Ibarra, Eduardo A. (1933), p. 136-137.

²⁷ Juan Alvarez colocaría correctamente a los subsidios entre los ejes integrativos de la fórmula fiscal fundacional argentina (Alvarez, J., 2001, p. 70).

²⁸ El mantenimiento del Banco de la Provincia en su jurisdicción proporcionaba a Buenos Aires la posibilidad de acceso a recursos monetarios con finalidades fiscales lo que confirmaba la asimetría existente en la construcción federativa argentina. Por tanto el Pacto mencionado, de noviembre de 1859, no es neutro respecto de la fórmula fiscal federal alcanzada.

²⁹ Informe de la Comisión Examinadora, Capítulo V, en Sampay, A. E. (1972), p.405.

³⁰ Actuando entonces junto a hombres como Mitre y Sarmiento en el seno de la Comisión mencionada.

“federalismo de separación”, pero encarnando realmente los intereses de una Buenos Aires particularista, quien volvería con acritud sobre el tema de los subsidios:

“Un artículo de la Constitución dice: que la Nación suplirá el déficit de los presupuestos provinciales y *este parece un presente griego. ¿Qué tiene que ver el gobierno general con el presupuesto de cada provincia?* Ellas son completamente libres e independientes en su régimen interior y pueden gastar de sus rentas lo que quieran *¿Porqué el Congreso llamaría a sí a los presupuestos de gastos de cada Estado Federal?* Este artículo es *enteramente contrario a los principios de una federación política*, por que *Buenos Aires no pediría jamás a la Nación el déficit para sus gastos ordinarios...*”³¹.

En 1860 se avanzaría entonces sobre la fórmula financiera, y al actuar sobre los mencionados Artículos 4 y 64 del texto de 1853, se limitaría el empleo nacional de los derechos de exportación hasta el año 1866, sin por ello restituirlos a las provincias. Pese a hacerlo de tal manera, no devolviéndolos fiscalmente a las últimas, les permitía a éstas retener ingresos económicos no gravados o gravados de distinta forma con relación a sus sectores productivos.

El contenido económico implícito resultaba trascendente. Paradojalmente, esta disposición, orientada a beneficiar esencialmente a la economía ganadera de Buenos Aires³², favorecía también la de otras provincias exportadoras. En particular, aunque no exclusivamente, a las de las otras litorales³³.

II. FÓRMULA FINANCIERA ARGENTINA

Rubros	1853	1859	1860	1866
Derechos de Importación	Nacionales	Nacionales	Nacionales	Nacionales
Derechos de exportación	Nacionales	Nacionales	Nacionales hasta 1866, cesando luego.	Nacionales
Impuestos directos	Provinciales	Provinciales	Provinciales	Provinciales
Subvenciones Nacionales.	A Provincias con Déficit.	Presupuesto de Buenos Aires por 5 años.	Idem 1853 + Presupuesto Bs. As.	Idem a 1853.
Otros Recursos		Banco en Bs.As.	Banco en Bs.As.	Banco en Bs.As.
Tierras Públicas	Nación/Provincias		Nación/Provincias	Nación/Provincias

³¹ Vélez Sárfield (1860), *Debates en la Convención Reformadora de 1860*, en Ravignani, E. (1937), p. 792.

³² Cuando su presupuesto dejare de estar sostenido por la Nación.

³³ Incluso en términos fiscales crudos, tales ingresos económicos acrecentados, podían representar la fuente de otras formas directas e indirectas de tributación local distintas a los derechos de exportación, aunque probablemente de menor producido y más difícil recaudación.

Al arribar a 1866 se cuestionaría la fórmula “federalista de 1860, generando una nueva reforma que implicaba volver al modelo original. Entonces se cerraría el “diseño arquitectónico básico”, en lo tocante a la “fórmula financiera”, lo que conllevó el rechazo a la renuncia nacional a los derechos de exportación que hubiera debido producirse ese año³⁴. La defensa de las finanzas nacionales ante una situación bélica, sería ahora el argumento que permitiría neutralizar lo que antes había sido un logro de Buenos Aires, aunque si se hiciera abstracción de ésta última, y tal como lo apuntáramos, también lo hubiera sido de las exportadoras menores³⁵. Con ello se consolidaba la centralización financiera en una fase globalmente centralizante³⁶. El diagrama precedente refleja las alternativas comentadas³⁷.

4. Algo más sobre las lógicas argumentales.

Del mismo modo que posturas tan citadas como la de Hamilton no podían separarse de consideraciones de intereses involucrados, tiempo y lugar, ocurriría lo propio en un caso como el argentino, a veces expresadas en interpretaciones demasiado “generosas” o casi excesivas en relación a los conceptos y modelos nacionales considerados³⁸.

En tal sentido, la conformación del modelo constitucional estadounidense no puede separarse del denominado “gran compromiso”³⁹. Hubo un compromiso fiscal incorporado a un compromiso mayor, del que formaba parte. La desgravación de las exportaciones de los estados se correspondía con exigencias particulares de los estados exportadores de algodón, a quienes afectaría también la cláusula de cómputo de la población, que involucraba una decisión sobre los esclavos⁴⁰.

La implicancia de esta observación, es que tales fórmulas no nacían de una concepción puramente química o conceptual sino que derivaban de una combinación esencialmente política, tan política como el compromiso del que derivaban. La misma que

³⁴ En su polémica con Ugarte, y contra la apelación por este de McCulloch, Facundo Zuviría acudiría a Courcelle-Seneuil para defender a los impuestos de exportación como “impuestos viejos” y por tanto conocidos. También volverían al debate los subsidios a las provincias como integrantes de la fórmula de 1853, ya criticados por Vélez Sarfield en 1860 (Sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de Mayo de 1866, en *Asambleas Constituyentes Argentinas*, obra citada, p. 587).

³⁵ Reitérase que tal beneficio refería esencialmente a los ingresos económicos, en el sentido expresado antes. Véase en este punto, lo apuntado por Perez Guilhou, D. (2000), p. 33-34 y Cortés Conde, R., p. 38.

³⁶ Las redacciones pertinentes en la CN de 1860, serían: “1) Artículo 4: El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los Fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de los derechos de importación; y exportación hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo estatuido en el inciso 1º del artículo 67.”; “2) Artículo 67 (primariamente 64): Legislar sobre las Aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales así como las evaluaciones sobre las que recaigan serán uniformes en toda la Nación bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación, hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”.

³⁷ Conforme a lo consignado previamente, otorgamos espacio en el mismo al Acuerdo de San José de Flores.

³⁸ Ello con referencia especial al abrumador modelo estadounidense.

³⁹ Este incluiría entre otros aspectos, la crucial cláusula de voto igualitario para cada estado en el Senado y la denominada cláusula comercial, como lo expresamos.

⁴⁰ Para la aplicación de la imposición directa, había que considerar “el censo”, lo que planteaba diferencias entre los estados con población esclava numerosa, en relación a los que no los poseían en igual medida (Véase Story, Joseph, T.II, p. 9).

aseguraba al centro recursos abundantes que se correspondieran con la lógica de búsqueda de construcción de un sistema superador del confederacionista previo.

Sin embargo, en el caso argentino, además de los énfasis direccionales atribuibles a Vélez Sársfield en 1860, sería posible encontrar otras peculiaridades en las confrontaciones argumentales de 1866. Allí, la mutación de posiciones llevaría también a la mutación de fundamentaciones, donde actores otrora provinciales se habían transformado en representantes nacionales.

Curiosamente, en tal contexto, aparecerían posturas que en algún caso se ligarían a razones meramente fiscales, de una y otra parte, por un lado, de orden autonómico, de otro y hasta a criterios de progresividad e incidencia, finalmente.

Rescataremos la percepción concorde a la cual la cesión de todos los recursos de exportación dejaba a las provincias sin recursos suficientes y a Buenos Aires sometida al riesgo de no subsistir terminado el período de garantía presupuestaria que provenía del Acuerdo de San José de Flores.

Empero, resalta la fundamentación de algún diputado, concorde a la cual la imposición a los ganaderos exportadores implicaba captar la capacidad contributiva de los ricos, con lo cual tomaba un argumento históricamente asignable a los impuestos progresivos. En ese marco, gravar riqueza era gravar exportaciones ganaderas.

En esa línea sostendría Facundo Zuviría: “La más justa de las contribuciones es la directa, porque grava los capitales y sus productos en la más justa proporción. Y puesto que *es muy difícil, y hoy imposible imponerla, valgámonos de la que más se aproxima en justicia y equidad. Y sin duda que en este caso se halla la de que nos ocupamos* (los impuestos de exportación, aclaramos nosotros); *puesto que grava en aproximada proporción la riqueza que tienen los pueblos*”⁴¹.

Del mismo modo, se apuntarían fundamentos sustanciales en perspectiva histórica acerca de la “capitación”. Como apuntaría Aráoz, su aplicación sería absurda e inicua para las clases más menesterosas de las provincias, en tanto dividir por el número de habitantes la masa financiera implícita era colocar a los contribuyentes de las provincias pobres en una posición muy desigual⁴². Una anticipación clarísima de las nociones de regresividad y esfuerzo fiscal relativo en las finanzas contemporáneas⁴³.

5. Antes y después de la fórmula rentística argentina.

Pese a su reiterada omisión o descrédito, más de una vez explícito, hubo una fórmula previa a la década de 1850, que fue la helvética⁴⁴. Proviene de un antiguo

⁴¹ Zuviría, F., en Ravnani, E. (1937), p. 567.

⁴² Debate en la Cámara de Diputados de la Nación, 28 de Mayo de 1866 (Ravnani, op. cit., p. 613).

⁴³ Nuevamente aparecen aquí las nociones de imposición directa que aclararía Joseph Story en su obra (Story, obra citada).

⁴⁴ A nivel individual es conocida la animadversión de Sarmiento, pero también los propios constituyentes de 1853 lo harían en el Documento de Elevación de la Constitución (Véase Leiva, obra citada).

ancestro confederativo, mucho más largo que el estadounidense, el suizo reflejó peculiaridades de época no exclusivas en un contexto europeo⁴⁵.

En ese marco, si bien tanto exportaciones como importaciones se concentraban en el gobierno central, se implementaba a partir de allí un mecanismo de devolución hacia los cantones integrantes de la federación⁴⁶. Desde esta perspectiva, implicaba un mecanismo de distribución de recursos aduanales o “partición de recurso relevante”, en la línea del citado Reglamento de la Confederación Argentina de 1852.

Sin embargo, presenta particular interés el caso canadiense, articulado finalmente poco después de la Reforma Argentina de 1867. El mismo proviene del Acto Constitucional de 1867, conocido como *British North America Act*.

Como tal, el logro de un esquema rentístico para lo que sería un importante Dominio, respondió a intensas negociaciones previas. Las mismas implicaron sucesivas mejoras para las provincias renuentes, o “mejores condiciones”, de donde emanó el acuerdo final⁴⁷.

FASES DEL ACUERDO ECONÓMICO-FISCAL CANADIENSE

Québec (1864)	Londres (1866)	BNA (1867)
Centro grava importaciones y mayoría exportaciones.	Centro grava importaciones y mayoría exportaciones.	Centro grava importaciones y exportaciones; éstas con puntuales excepciones.
Provincias con impuestos directos y otros menores.	Idem 1864.	Idem 1864.
Subsidios fiscales iguales por habitante.	Subsidios por habitante + Suma global por provincia.	Idem 1866.
Tierras Públicas a federación y Provincias.	Idem 1864.	Idem 1864.
Asunción central de deudas provinciales.	Idem 1864.	Idem 1864.
Compromiso Ferroviario Inicial	Compromiso Ferroviario Perfeccionado.	Compromiso Ferroviario Perfeccionado.
	Garantía por Deudas para Construir Ferrocarriles	Idem 1866.

De la fórmula arribada emergía el depósito de los ingresos fiscales sustantivos, los aranceles aduaneros, en el ámbito del gobierno central, dejando a las provincias con las odiosas contribuciones directas. En el ámbito de las facultades, ello se correspondía con

⁴⁵ Sus cláusulas reflejan una clara herencia de derechos de tránsito o de paso en la etapa precedente.

⁴⁶ El autor agradece las orientaciones del Profesor Uwe Serdult.

⁴⁷ Las fases de negociación que se incluyen en el Cuadro precedente comprenden dos conferencias (Quebec y Londres) y la propia Ley, que tuvo algunas modificaciones respecto de las anteriores. El proceso despegó en otra Conferencia en Charlottetown, también en 1864.

una asignación de funciones en provincias, que algún crítico identificó con la “municipalización de ese nivel”.

Dado que las antiguas colonias –ahora provincias- eran quienes los percibían previamente, se introdujo una cláusula compensatoria equivalente a una subvención por habitante, que les permitiera financiar los presupuestos que expresaban las funciones asignadas a las mismas. El modelo, como tal, era de concentración en la cúspide con redistribución hacia las partes.

Las “condiciones de estímulo” fueron asignaciones diferenciales adicionales “de suma fija” para las provincias, por un lado, y compromiso de ejecución y garantía del préstamo para la construcción de un ferrocarril que suprimiera el aislamiento de las Provincias Atlánticas respecto del Canadá Central. Las provincias, luego, serían “encarriladas” en la Confederación⁴⁸.

6. Comentarios finales.

Del proceso histórico y las comparaciones realizadas surgen distintas consideraciones que involucran nuestra organización nacional y su contexto. Quizás una primaria sería la potencia vívida de los “cortos plazos”. La fórmula rentística argentina reconoció precedentes históricos y doctrinales pero en lo esencial fue moldeada por los requerimientos fiscales y financieros claves sostenidos por los actores relevantes del período considerado⁴⁹.

Ello moldearía el alcance de una fórmula financiera o “pacto fiscal” como se lo llamaría⁵⁰, tendiente a posibilitar la existencia de más de un orden de gobierno, aspecto típico del sistema federal. Si bien para interpretarlo hemos tenido en vista principios de federalismo fiscal, como lo señalaría un reputado especialista apuntando su matiz diferencial, este es un estudio sobre *finanzas federales*⁵¹. Los moldes teóricos aparecerían vaciados en formatos históricos.

En cuanto a las distintas alternativas de coordinación financiera se hicieron visibles diversas connotaciones, como la importancia de la “conjunción” o la “separación”, entre otros, como esquemas de coordinación fiscal. Lo propio si consideramos, pensando en algunos de los precedentes analizados, que “conurrencia de fuentes” puede conciliarse con “separación de haciendas”⁵². El esquema estadounidense quizás refleje como pocos esa alternativa.

Impuestos y subsidios tenderían a vincularse. Si bien un esquema de “vivir con lo propio” como el estadounidense no contemplaría a estos últimos, eso no ocurriría en otros casos, como el canadiense. Emerge así la relevancia histórica de los subsidios en contextos donde todos los gravámenes principales quedaban “de un solo lado”. Como pudo apreciarse, la solución de 1826 hacía a las subvenciones nacionales reintegrables.

⁴⁸ Véase Naylor, Robert T. (2001).

⁴⁹ Es clara la confrontación entre la necesaria sustentabilidad del nuevo gobierno nacional creado y el sostenimiento del “suministrador financiero mayoritario”, a saber la Provincia de Buenos Aires.

⁵⁰ Véase Cortés Conde, R. (1994 y 1998).

⁵¹ Aludimos a Richard M. Bird (1986).

⁵² Esto es claro en el discurso de Hamilton para los futuros Estados Unidos.

En 1853 no lo serían, en tanto formarían parte de la “compensación” hacia las provincias, utilizada también como arma para convencer a los “díscolos” como Leiva⁵³.

Las fuentes impositivas factibles serían un problema mayor. En otros términos, las instituciones fiscales y figuras tributarias disponibles –como también puertos húmedos o secos, aduanas o catastros- jugarían crucialmente ante el problema de implementar soluciones viables. Ello permitiría divisar esquemas de “división de recurso único o relevante”, como el que surgiría de la participación sobre las rentas aduaneras emergente del citado Reglamento de 1852⁵⁴.

El peso de los distintos componentes en la construcción de la “república compuesta”⁵⁵, sería sustantivo en las decisiones y opciones. La primacía que tal “química fiscal” otorgaba, al dar viabilidad a lo que se conoció como “gobierno general”, generó un desequilibrio que perduraría. La fórmula financiera, al crear un nivel bien dotado en la cima, reservando recursos menores y más odiosos en los brazos y la base, sería una de concentración y subsidios o “concentración y mecenazgo”, en ambos casos, más centralista que el centralismo atenuado de raíz hamiltoniana propio del modelo estadounidense, donde se plasmó constitucionalmente, la prohibición para gravar las exportaciones de los estados y se legitimó la concurrencia en la imposición interna.

Esta combinación, empero, no sería una originalidad argentina. De los casos canadiense y suizo emerge la centralidad de los ingresos aduaneros conjuntos como peculiaridad de época. Esta última es una donde los recursos de la imposición del comercio exterior eran predominantes⁵⁶. Quizás en este aspecto el modelo particular fue el estadounidense, donde como consecuencia del “gran compromiso” el gobierno federal creado hubo de renunciar a los derechos de exportación, cosa que no ocurriría en los otros dos casos consignados para ponderar el argentino.

También, las originalidades se remontarían a distintas disquisiciones sobre los significados de los gravámenes considerados, los cuales tampoco estaban exentos de connotaciones históricas específicas. La identificación de impuestos directos con “capitación” y “contribución directa”, también remiten a los debates norteamericanos, donde “impuestos” y “sisas” no siempre significarían lo mismo⁵⁷.

La existencia de subsidios para provincias para insuficiencias presupuestarias, tal la fórmula argentina defendida por Seguí, tienen una sorprendente plasmación en la transacción canadiense ligada a la renuncia de los impuestos aduaneros de las originarias colonias⁵⁸, con más beneficios monetarios adicionales⁵⁹ y compromisos de construcción ferroviaria. Impresionante explicitación del interés económico junto al fiscal en la construcción de las federaciones modernas.

⁵³ Es precisamente, parte importante de los argumentos del convencional Seguí, para apoyar a Gorostiaga ante Leiva en la fórmula centralista de 1853 (Ibarra, E., op. cit., p. 142).

⁵⁴ Aludimos a la mencionada participación a provincias prevista en la norma dictada por el Director Provisorio de la Confederación, General Justo José de Urquiza, siete meses después de Caseros.

⁵⁵ Aludimos a la calificación de Madison para el esquema federal estadounidense, creando dos órdenes de gobierno, ambos con jurisdicción sobre el pueblo.

⁵⁶ Véase el clásico trabajo de Harley Hinrichs (1967).

⁵⁷ Nos remitimos nuevamente a Story, J. obra citada, pág. 9.

⁵⁸ Se recordará que este era el planteo del convencional Leiva, de Santa Fe, en los debates argentinos de 1853.

⁵⁹ Estos serían mayores para la Provincia de Nueva Brunswick, como “Provincia tapón” cuya no entrada en el acuerdo confederativo lo nulificaba, porque dejaba aislada a la costera Nueva Escocia.

REFERENCIAS

- Story, Joseph (1881): *Comentario sobre la Constitución Federal de Estados Unidos, Tomo II*, Traducción de Nicolás Calvo, Imprenta y Librería de Mayo, Buenos Aires.
- Ferguson, John H. y McHenry, Dean E. (1965): *The American System of Government*, McGraw-Hill.
- British North América Act (1867), Ottawa.
- Constitution Suisse 1848.
- Núñez Miñana, Horacio (1994): *Finanzas Públicas*, Macchi-ASAP, Buenos Aires.
- González Cano, Hugo (2001): "La coordinación financiera y alternativas para Argentina", Boletín de la D.G.I., Buenos Aires.
- Hamilton-Madison-Jay (1987): *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fragueiro, Mariano (1850): *Cuestiones Argentinas*, Solar-Hachette. Introducción de Gregorio Weimberg.
- Burgin, Miron (1973): *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Solar-Hachette, Buenos Aires.
- Alberdi, Juan B. (1983): *Bases (con Proyecto de Constitución)*. Plus Ultra, Buenos Aires.
- Alberdi, Juan B. (1956): *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*, Centro de Estudios de la Libertad, Buenos Aires.
- Allende, Andrés (1973): *Notas sobre la supresión de los derechos de tránsito y nacionalización de las aduanas en las Provincias de la Confederación*, en Primer Congreso de Historia Argentina y Regional, Tucumán, 14 al 16 de Agosto de 1971, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
- Cortés Conde, Roberto (1994): *La economía argentina en el largo plazo*, UNSA-Sudamericana, Buenos Aires.
- -----(1998): *Progreso y declinación de la economía argentina*, FCE, Buenos Aires.
- -----(2005): *La economía política de la Argentina en el Siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.
- Ruiz Moreno, Isidoro (1976): *La Reforma constitucional de 1866. El federalismo financiero*, Macchi, Buenos Aires.
- Heras, Carlos (1976): *Notas sobre los porteños y la libre navegación después de Caseros*, en "Humanidades, T. XXV (2da. Parte).
- Leiva, Alberto David (1982): *Documentos Institucionales de la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Sampay, Arturo E. (1972): *Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)*, Eudeba, Buenos Aires.
- Alvarez, Juan (2003): *El factor económico en las guerras civiles y la cuestión de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.
- Ravnigani, Emilio (1937): *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires.
- Ibarra, Eduardo A. (1933): *Congreso constituyente de 1852. Constitución de 1853.*, Prologo del Dr. Alejandro Ruzo. Ed. Enrique Frigerio e Hijo, Buenos Aires.

- De Angelis, Pedro (1852): *República representativa federal*, Ciudad Argentina, Buenos Aires. Prólogo de Eduardo González Arzac.
- Pérez Guilhou, Dardo (1993): *Reformas a la Constitución Argentina*, Academia Nacional de la Historia.
- Bird, Richard M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Asensio, Miguel Angel (1990): *Coparticipación de Impuestos y Coordinación Fiscal Intergubernamental en la Argentina*, CECYT, Buenos Aires.
- -----(2000): *Federalismo fiscal. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino*, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- -----(2003): "Instituciones Fiscales y Federalismo Fiscal. Lecturas para Argentina", en *Revista Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, N° 4, FCE-UNL, Santa Fe.
- -----(2006): *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional*, Editorial Buyatti, Buenos Aires.
- -----(2007a): *La fórmula financiera federal argentina del Siglo XIX*, Jornadas de Finanzas Públicas, UNC.
- -----(2007b): *La fórmula financiera federal argentina*, remitido para obra colectiva, AND-UNC.
- Hinrichs, Harley (1967): *La imposición fiscal durante el desarrollo*, UTEHA.
- Naylor, Robert T. (2006): *Canada in the European Age, 1453-1919*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London & Ithaca.
- Luna, Félix (2004): *Diálogos con José Luis Romero*, De Bolsillo, Buenos Aires.