



ASOCIACION ARGENTINA
DE ESTUDIOS FISCALES

HISTORIA DE LA TRIBUTACIÓN ARGENTINA (1810 - 2010)

Homenaje de la Asociación Argentina
de Estudios Fiscales a la Patria
en su Bicentenario



ERREPAR

Historia de la tributación Argentina (1810-2010) : homenaje de la AAEF a la patria en su bicentenario. - 1a ed. - Buenos Aires : Asoc. Argentina de Estudios Fiscales, 2010. 1096 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-950-9761-15-5

1. Derecho Tributario. 2. Estudios Fiscales.
CDD 343.04

Historia de la tributación argentina (1810-2010)
Primera edición

© 2010 ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS FISCALES

Edita:

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESTUDIOS FISCALES
Avda. Pte. Julio A. Roca 751 - EP "B" - (1067) Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: (5411) 4342-1796/7837 - www.aef.org.ar
E-mail: info@aaef.org.ar

Comercializa y distribuye:
ERREPAR S.A.

Paraná 725 - (1017) Buenos Aires - República Argentina
Tel.: (5411) 4370-2002 - www.errepar.com
E-mail: clientes@errepar.com

ISBN 978-950-9761-15-5

Prohibida su reproducción parcial o total sin permiso por escrito de la casa editora
Hecho el depósito que marca la ley 11723 - Impreso y hecho en Argentina - Printed in Argentina

HISTORIA DE LA TRIBUTACIÓN ARGENTINA (1810 - 2010)

Homenaje de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales
a la Patria en su Bicentenario

DIRECTORES

Vicente Oscar Díaz
Horacio A. García Belsunce

CONSEJO DE REDACCIÓN

Rubén O. Asorey
Adolfo Atchabahian
Guillermo Balzarotti
Enrique G. Bult Goñi
José Osvaldo Casas
Juan Carlos Vicchi

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Pablo J. M. Revilla

AUTORES

Ricardo E. Bara	Gustavo J. Naveira de Casanova
José Carlos Bocchiardo	Mario A. Saccone
Horacio G. Corti	Roberto Sericano
Jorge Héctor Damarco	Sergio Armando Simesen de Bielke
Humberto P. Diez	Rodolfo R. Spisso
Gustavo E. L. Etman	Alberto Tarsitano
Catalina García Vizcaíno	Agustín Torres
María Angélica Gelli	Gabriela Inés Tozzini
Hugo E. Kaplan	Esteban Juan Urresti
Alfredo J. Lamagrande	Horacio Ziccardi

CAPÍTULO 5

PERÍODO 1866 - 1880

ALBERTO TARSITANO

1. EL CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

El período que transcurre entre 1866 y 1880 muestra el tránsito hacia la organización constitucional definitiva, desde la precaria unidad conseguida a partir del triunfo de la Confederación en la batalla de Cepeda¹. En ese lapso, surge el Estado nacional bajo la hegemonía de las clases políticas y económicas dominantes en Buenos Aires, que habían reclamado ese protagonismo después de la derrota de Rosas en Caseros, por historia y por peso económico. La metabolización definitiva del país operada en esos años terminará por reducir el peso político de la orgullosa "hermana mayor" frente a los "trece ranchos pobres". Entre la batalla de Pavón y la elección de Roca se produce, en efecto, el auge y la declinación de Buenos Aires, que se inicia con la cesión de la Aduana y termina con la entrega de la ciudad-puerto como capital de la Repú-

1 El general Urquiza tuvo la visión del estadista al incorporar, a la Confederación, a una Buenos Aires que no se sintió vencida, ni en lo político ni en lo económico. El Pacto de San José de Flores le permitió a la provincia la continuidad de sus autoridades, salvo la Aduana, a cambio de lo cual, su presupuesto de gastos para 1859 quedaba garantizado (el plazo fue luego extendido a cinco años). Las leyes de aranceles existentes en Buenos Aires y en la Confederación continuarían vigentes hasta que el Congreso fijara a aquellos de una manera uniforme. Sin renunciar a su condición de "federal", Urquiza entendió el mensaje que se impuso más allá de las armas: no podía existir unión nacional verdadera y durable sin el liderazgo de Buenos Aires. Pronto lo pagaría con su vida. En la batalla de Pavón el resultado ambiguo de las armas dejó en claro sus efectos: la derrota de Derqui y de los núcleos del interior más encumbrados, y además, el

blica, una vez que la derrota de Carlos Tejedor consolida definitivamente el Estado nacional.

En ese lapso, las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda significaron la llegada del liberalismo al poder. A su modo, lograron la pacificación del país que, aunque no se desangró en las guerras civiles de la primera mitad del siglo, sufrió numerosos embates de las montoneras, los malones y caudillos que amenazaban la unidad establecida desde Buenos Aires. La paz social se obtuvo arrinconando al indio cada vez más al sur y aplastando las sublevaciones de Varela y López Jordán, como antes había sucedido con Peñaloza, sirviéndose del ejército nacional fogueado en la Guerra del Paraguay. Fueron las últimas sombras de un pasado que se extinguía proyectado en el dogma de la prosperidad que iluminó la época. El nuevo orden no tenía lugar para ellos².

Fueron años cruciales en los que se decidió el destino de la unidad nacional sellada por presidencias débiles³, pero con presidentes fuertes, que condujeron al país hacia una etapa de progreso económico y sentaron las bases para el desarrollo de las décadas posteriores. Les correspondió a estas tres presidencias históricas la función vital de proyectar y concretar el Estado nacional superando la antinomia entre el puerto de Buenos Aires y el resto del país. No se hizo sin tumultos so-

ascenso de Mitre al centro de la escena. En los años siguientes, el general porteño ocuparía no sólo el escenario central sino, incluso, la platea configurada por los gobernadores de provincia, cuya adhesión pronto consiguió o impuso. Asumiría el Poder Ejecutivo nacional primero de manera provisoria y, luego, como Presidente de la Nación (1862/1868) en elecciones tan "libres" y "democráticas" como lo permitían los tiempos. El país se encauzaba en la senda de la continuidad constitucional, con Buenos Aires como capital provisoria. Ahora le tocaba a Mitre pagar con la misma moneda. Entendió que no era conveniente a los intereses de la naciente República debilitar, más de la cuenta, a Urquiza, desoyendo los consejos de Sarmiento que propiciaba "Southampton o la horca", como destino para el general entrerriano.

- 2 Decía el *Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos (1866)*: "Compatriotas: desde que Aquel (se refiere a Mitre) usurpó el gobierno de la Nación, el monopolio de los tesoros públicos y la absorción de las rentas provinciales vinieron a ser el patrimonio de los porteños, condenando al provinciano a cederles hasta el pan que reservara para sus hijos. Ser porteño es ser ciudadano no exclusivista; y ser provinciano es ser mendigo sin patria, sin libertad, sin derechos. Esta es la política del Gobierno Mitre".
- 3 LUNA, Félix: *Buenos Aires y el país*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.

ciales, sofocones económicos y enfrentamientos políticos que se terminaron dirimiendo en campos de batalla menos extendidos. Ya no eran guerras sino revueltas. Constituyó una época difícil, en la cual el poder se construyó con apoyos circunstanciales y la adhesión oportuna de los núcleos influyentes congregados en los "clubes". Un tiempo, además, en los que el país atravesó situaciones extraordinarias como la guerra con el Paraguay, la epidemia de fiebre amarilla y una crisis financiera que estuvo a punto de enterrar los sueños del progreso indefinido.

A pesar de todo, se entraba en un cauce de normalidad institucional, aun bajo los vicios de la política de clases, el histrionismo de la prensa libre y el fraude electoral. Incluso así, definitivamente, fueron mejores años que los anteriores por el imperio de la ley sobre el caudillismo de medio siglo, el librecambio económico, el progreso de la Pampa húmeda y la estabilidad de los tres poderes constituidos. Las dos fuerzas políticas dominantes, la federal y la liberal, se disputarían los gobiernos⁴, pero fuera del grupo más recalcitrante que anidaba en algunos sectores de la Provincia de Buenos Aires, una idea parecía haber sido entendida por la mayoría: "Hacer un solo país para un solo pueblo" y fundar una "unión indestructible pero de Estados indestructibles"⁵.

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO⁶

El mapa productivo del país poseía una geografía uniforme. La producción económica se concentraba en la ganadería, criada en los latifundios. Empezaban por entonces las primeras experiencias con las colonias agrarias de inmigrantes, que progresarían más tarde, especialmente en

- 4 Con la sucesión de Sarmiento, una alianza nacional integrada por sectores de la provincia de Buenos Aires con la burguesía terrateniente y comercial del interior desplazaría al mitrismo, que quedaba cada vez más encerrado en la ciudad de Buenos Aires, hasta derrotarlo militarmente cuando se sublevó, en 1874, contra la elección de Avellaneda.
- 5 Corte Suprema, Fallos: 178-9.
- 6 La bibliografía en estos temas es, desde ya, vastísima. Se puede encontrar un panorama general de la bibliografía en: BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge: "Ensayo bibliográfico" en *Historia del agro argentino*, Sudamericana, Buenos Aires, 2009, pág. 523 y MÍGUEZ, Eduardo: "Ensayo bibliográfico", en *Historia económica de la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2008, pág. 345; y en *Desorden y Progreso*, "Las crisis económicas argentinas 1870-1895" de GERCHUNOFF, Pablo, ROCCHI, Fernando y ROSSI, Gastón, Edhasa, Buenos Aires, 2008.

Entre Ríos y en Santa Fe. La principal fuente de ingresos derivaba de la exportación de tasajo, cueros, grasas y otros subproductos. Pero la balanza de pagos resultaba negativa frente a las fuertes importaciones concentradas en la población de la ciudad de Buenos Aires.

De a poco, la ganadería ovina fue desplazando a la bovina. La importancia del ganado ovino se expresa en el valor de la lana. En 1865 representaba más del 46% del total de las exportaciones, y la Argentina era el primer exportador mundial de lana. Los 40 millones de cabezas existentes ese año serán 57 millones en 1881. Las exportaciones en general crecieron entre esos años a un ritmo del 6% anual⁷.

Esta realidad comercial influyó sobre las orientaciones agrarias y fomentó una reconversión productiva. El ganado ovino desplazó al bovino, relegado al sur del río Salado en la Provincia de Buenos Aires. La explotación pecuaria comprendía tres áreas principales: Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Esta última produciría el cambio más radical de su economía agraria sobre la base de las colonias, que se inició con el establecimiento de la emblemática colonia La Esperanza, en 1856. Menor influencia tuvieron las colonias en Entre Ríos. A pesar del reparto de tierra entre inmigrantes y de las experiencias de las colonias, la explotación fue básicamente el latifundio, que produjo concentración de la tierra y participación de las clases sociales que agrupaban a los latifundistas, capitalistas, arrendadores, subarrendadores, aparceros y trabajadores. En las provincias, se exporta ganado en pie desde Salta y Jujuy hacia Bolivia; y de Mendoza, La Rioja o San Juan a Chile, que vive un crecimiento destacable, motivado por la fiebre del oro en California⁸. Empieza el desarrollo de cultivos que se suman al trigo, al maíz y al arroz, y que terminarán desplazándolos: el azúcar en Tucumán; la vid en Cuyo.

Ayuda a entender el sistema fiscal el hecho de comprender las necesidades derivadas de una estructura productiva construida sobre la cría de ganado y un gasto concentrado en el consumo de productos importados con mayor valor agregado. La orientación política liberal de la nueva clase dirigente surgida de Pavón trazaba los horizontes de pros-

7 BARSKY y GELMAN: ob. cit., pág. 135 y ss.

8 Barsky y Gelman sostienen: "[...] no se puede hablar de una situación generalizada de empobrecimiento para todo el interior, ni siquiera para provincias enteras, ya que muchas de ellas conocen situaciones con desarrollos muy desiguales en su propio seno" (BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge: ob. cit., pág. 155).

peridad con el desarrollo de las obras de infraestructura, la educación y, no menos importante, el paulatino afianzamiento de la seguridad jurídica para dotar de estabilidad a las nacientes relaciones comerciales, que venía de la mano de los Códigos (rural, civil y comercial). El Código de Comercio aprobado por la legislatura bonaerense en 1859 fue adoptado por Santa Fe, Córdoba y San Juan, y finalmente declarado código nacional por el Congreso, en septiembre de 1862. Vélez Sarsfield redactó el Código Civil, que entró en vigencia en 1871.

El liberalismo parecía ser la atmósfera que el país necesitaba para insertarse en la economía capitalista del siglo XIX, como un proveedor de materias primas de la "fábrica del mundo" que estaba en Europa y de alimentos para sus poblaciones. Para ello había que extender la frontera, colonizar la tierra con mano gringa y alfabetizar al inmigrante. Nacía el modelo agroexportador. Y, a la vez, empezaba a concretarse el programa de la Constitución de 1853 que Urquiza no tuvo la fuerza de imponer sin Buenos Aires.

Sin embargo, el mundo de aquella época también estaba globalizado⁹. El deterioro de los términos de intercambio y la toma de medidas proteccionistas por parte de los compradores de nuestros productos produjo cambios en la balanza de pagos y reorientó los criterios de producción¹⁰. La incorporación del campo a la agricultura recién empezará a dar frutos durante la Presidencia de Avellaneda. Entonces, el país iniciaría un ciclo de prosperidad unido al mercado del cereal, cuyas expor-

9 "Cuando, a mediados del siglo XIX, la Revolución Industrial convirtió la pradera pampeana en un espacio atractivo para el orden mundial, la Argentina confrontó un desafío sin precedentes. El dilema del desarrollo nacional en la globalización se planteó entonces en toda su complejidad". FERRER, Aldo: *La economía argentina, desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008, pág. 161.

10 En la segunda mitad del XIX, el mundo asistiría a las últimas guerras importantes del siglo e iniciaría una etapa de paz prolongada hasta la Gran Guerra de 1914, que trajo progreso económico y cultural. La guerra de Crimea (1853/1856) y la guerra franco-prusiana (1870) en Europa, y la Guerra Civil Americana (1861/1865), produjeron efectos económicos que se hicieron sentir en el país. La guerra estimulaba un crecimiento que el retorno a la producción de los países involucrados deprimía. El péndulo de la globalización. Así por ejemplo, debido a la falta de algodón a causa de la Guerra Civil Americana, Gran Bretaña se volcó a la lana producida por las ovejas que se multiplicaban en nuestro litoral. Pero cuando sobrevino la paz, el precio se derrumbó y los ganaderos salieron a pedirle a Mitre la convertibilidad del peso al oro y la devaluación de los pesos "fuer-

taciones pasaría a liderar mundialmente unas décadas después. Fue durante su Presidencia cuando el país asistió a un debate fundamental para una economía basada en el comercio internacional: librecambio versus proteccionismo.

3. EL SISTEMA FISCAL FEDERAL Y PROVINCIAL

3.1. PANORAMA GENERAL

José A. Terry no sólo fue protagonista de la historia de los impuestos durante el siglo XIX¹¹. Fue también su principal historiador. En la presentación de su primer *Curso de Finanzas* (1898), en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, decía: “[...] nuestro texto, señores, será el presupuesto nacional del último año. Conocer bien el presupuesto es conocer las finanzas, es ser maestro en la materia”¹². Como útil directriz metodológica, la lectura de los presupuestos describe el contenido y la importancia relativa de los recursos públicos y, en particular, de los tributarios. Sin embargo, la versión presupuestaria de la época puede resultar engañosa o inexacta, en particular en lo referido al gasto, porque se omitían gastos extraordinarios votados por acuerdos extrapresupuestarios, por el Congreso y por el Poder Ejecutivo. Esta co-ruptela fue un mal de la época, que terminó matando al Gobierno de

tes” que ya no lo parecían tanto. La industrialización de las cuatro grandes economías (Inglaterra, Alemania, Francia y los Estados Unidos) y el crecimiento de su población aumentaba la oferta de los productos argentinos. Una fuerza de sentido contrario la detendría: la crisis financiera que se expandió en 1873 desde Alemania y Austria al resto del mundo, también llegó a nuestro país, en cuya economía se potenció de manera explosiva con los factores internos. La Argentina se insertaba en el mundo. En un mundo tumultuoso y ambivalente (Ver bibliografía de cita 6; FERRER, Aldo: ob. cit., pág. 161 y ss; y LUNA, Félix: *Breve Historia de los Argentinos*, Planeta, Buenos Aires, 1996, pág. 116).

- 11 Sobre su célebre polémica con el diputado por la provincia de Corrientes, Manuel F. Mantilla, acerca del reparto de poder tributario entre la nación y las provincias, remitimos al Capítulo 6 de esta obra.
- 12 TERRY José A.: *Finanzas*, Imprenta Clásica Española, Madrid 1918, pág. 1. Sobre la personalidad del profesor Terry, ver CASÁS, O.: *Semblanza del Profesor José Antonio Terry*, texto en el cual puede encontrarse un documentado estudio sobre esta eminente personalidad (*Lecciones y Ensayos*, N° 79, publicación del Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Lexis Nexis/Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, págs. 377 a 397).

Avellaneda y su ministro de Hacienda, Victorino de la Plaza¹³. Por ello, la información precisa nace de las Cuentas de Inversión del Presupuesto que, a su vez, surgen de las *Memorias de Hacienda* de la Nación, publicadas desde 1863¹⁴.

Como se revela en el Anexo I, con los cuadros de ingresos reales de cada año, los derechos de aduana constituían la principal fuente de recursos.

Señala Terry que “hasta 1869 se reconocían únicamente seis ramos de recursos, a saber: derecho a la importación, a la exportación, almancenaje, papel sellado, correos y eventuales. En 1870 se agregaron patentes y dividendos de las acciones del Ferrocarril Central Argentino. En 1872 el producido de los telégrafos. En 1875 las entradas de algunos ferrocarriles del Estado”¹⁵.

Las leyes impositivas se sancionaban anualmente. Así ocurría con la Ley de Aduanas, la Ley de Sellos y, también, con las tarifas del correo. En los textos constitucionales de 1819 y 1826, las contribuciones directas no podían exceder de los dos años y se requería la condición de urgencia del Estado. No sucedía lo mismo para los derechos aduaneros,

13 En plena crisis, decía Victorino de la Plaza, en la Memoria de su ministerio, del año 1876: “La experiencia ha venido a comprobar que los déficits de los presupuestos proceden de varias causas, que pueden presentarse conjunta o separadamente y entre las cuales mencionaré algunas. 1) Por elevar los gastos por medio de leyes especiales sobre la base de la renta calculada. 2) Por elevar los gastos del presupuesto sobre la base de la renta. 3) Por elevar la renta sobre bases inseguras. 4) Porque aun cuando no hayan mediado las tres precedentes, la renta falla o decrece por circunstancias accidentales o imprevistas”.

14 Según Cortés Conde, la información sobre ingresos y gastos de los Presupuestos no es utilizable, ya que los ejercicios presupuestarios fueron notablemente diferentes de lo previsto (CORTÉS CONDE, Roberto: *Dinero, deuda y crisis- Evolución fiscal y monetaria en la Argentina 1862/1890*, Sudamericana, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1989, pág. 32). Nosotros hemos tomado la información estadística que surge de las *Memorias* del Departamento de Hacienda, informadas al Congreso por el Ministro de Estado. Esta fuente nutre la mayoría de los estudios sobre las finanzas públicas de la época. La información también procede de los mensajes de los Presidentes al Congreso de la Nación (MABRAGAÑA, H.: *Los Mensajes: Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*, tomo III, Compañía General de Fósforos, Buenos Aires, 1910). Puede consultarse la versión en archivo electrónico en la página <http://lanic.utexas.edu/larp/pm/example2/index.html>

15 TERRY, J.: ob. cit., pág. 157.

que eran la fuente normal y permanente. Sin embargo, la anualidad de los impuestos fue extendida hasta 1895; a partir de ese año, los impuestos (indirectos) se sancionan con carácter permanente.

El hecho de que el 80% de los recursos tributarios se originaran en el comercio exterior habla de la vulnerabilidad del sistema fiscal y de las dificultades para cualquier reacción anticíclica de la política económica. Esta limitación estructural se hará sentir en el país y conducirá a la crisis sufrida durante el Gobierno de Avellaneda.

Las aduanas tenían adjudicado un rol predominantemente recaudador, propio de la ideología librecambista. Las exenciones eran un instrumento de uso limitado, referido a la promoción de bienes de infraestructura. Esta concepción irá evolucionando lentamente hacia el reconocimiento de la función proteccionista de estos gravámenes.

Gaggero y Grasso señalan “[...] la notable y larga hegemonía de los derechos aduaneros en el sistema tributario constituye un caso particularmente sesgado –aun en Sudamérica– y resultó en un primer sistema tributario muy primitivo y vulnerable. La hegemonía aduanera, supuso, además, una enorme demora en la conformación y fortalecimiento de estructuras de administración tributaria modernas”¹⁶.

La realidad económica del país en aquel período volvía difícil el cambio del sistema. Cortés Conde sostiene, al referirse al Gobierno de Mitre: “No es que el Gobierno no tratara de aumentar la base del impuesto sino que, con mercados limitados, escasa población y un bajo volumen de salarios monetarios, fue muy difícil sustituirlos por otras de fácil percepción. Por ello los ingresos dependieron en grado extremo de las fluctuaciones del comercio. El endeudamiento tenía un límite que estaba dado por la confianza que tuvieron los acreedores en la capacidad de repago del país. Las finanzas se vieron afectadas de manera notable por estas circunstancias, la fluctuación del comercio exterior y la capacidad de respuesta de las exportaciones”¹⁷.

Gaggero y Grasso advierten sobre la conducta fiscal de los habitantes de la Gran Aldea: “[...] otra característica fundacional del sis-

16 GAGGERO, Jorge y GRASSO, Federico: *La cuestión tributaria en Argentina*, Documento de Trabajo N° 5, julio de 2005, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, pág. 13.

17 CORTÉS CONDE: ob. cit., págs. 40 y 41.

tema tributario argentino fue la tenaz resistencia de la elite con capacidad contributiva para cumplir con sus obligaciones y aceptar compromisos en aras de esquemas tributarios más modernos y equitativos y la paralela debilidad del Estado y las administraciones tributarias frente al desafío que planteaban los altos niveles de evasión predominantes”¹⁸.

Aunque no hemos encontrado datos que avalen la afirmación precedente sobre la evasión fiscal de aquellos tiempos, no es difícil aventurar la certeza de la conjetura, y para confirmarlo, basta esta cita de Sarmiento sobre la contribución directa: “La ciudad, digo, en el estado en que se encuentra, ¿no da más renta que esos dos millones? Debe haber algo muy vicioso en el sistema. En estos cinco años se han construido edificios que no había anteriormente en Buenos Aires y debe figurar el valor real de las fincas. Yo creo que está muy distante de ser la verdad ni aun aproximadamente, adonde es preciso llegar alguna vez para que esta renta sea alguna cosa que pueda llamarse renta. Tenemos que luchar con un pueblo que en 60 o 70 años se ha habituado completamente a no mirar otro género de rentas que las que se ponen indirectamente”¹⁹. Al referirse al aumento de la renta operado durante su primer año de Gobierno, no sólo hacía referencia al crecimiento, sino también, a la Administración de los impuestos²⁰.

El contrabando formaba parte de un mal endémico desde los tiempos de la colonia²¹, facilitado por la extensión de las fronteras, la falta de eficacia del control aduanero y la ausencia de acuerdos con los países

18 GAGGERO, J. y GRASSO F.: ob. cit., pág. 13.

19 SARMIENTO, Domingo F.: “Sistema Rentístico-Contribuciones Directas”, *Discursos Parlamentarios*, en *Obras Completas*, Universidad Nacional de La Matanza, segundo volumen, t. XIX, pág. 146.

20 Se lee en el Mensaje al Congreso del año 1869: “Ha debido contribuir también a aquel aumento la mayor regularidad en los procedimientos del despacho de Aduanas, la persecución del contrabando y el examen y la revisión de cuentas de años anteriores en las que nos es fácil descubrir fuertes sumas debidas pero no ingresadas”. (Los Mensajes: ob. cit., 310. Puede consultarse la versión en archivo electrónico en la página <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/example2/index.html>

21 La relación entre Buenos Aires y el contrabando es muy antigua. En 1638, el ex Gobernador Dávila decía: “No hay cosa en aquel puerto tan deseada como quebrar las órdenes y cédulas reales”. LUNA, F.: ob. cit., pág. 19.

límites. Los gobernantes denunciaban el problema, pero se mostraban impotentes para encontrar la solución²².

Recién hacia fines de 1877, se crearía la Dirección General de Rentas, que entraría a funcionar en 1879²³.

3.2. LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN Y LA CONVENCIÓN REFORMADORA DE 1866

En la Constitución de 1853, los derechos de importación y exportación contribuían a formar el Tesoro Nacional²⁴.

Con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, tal como había sido acordado, la Provincia designó una Comisión Examinadora del texto constitucional de 1853, que propuso reformas para ser deba-

- 22 En la *Memoria de Hacienda* correspondiente a 1880, se explicaban las causas del contrabando: "Muy pocos países ofrecen indudablemente mayores facilidades que el nuestro, para el despacho clandestino de mercaderías sujetas al pago de algún derecho, dada la gran extensión de nuestras costas, las ningunas dificultades de los ríos interiores para ser surcados por embarcaciones menores y sobre todo la casi absoluta carencia de elementos con los que cuentan las Aduanas para ejercer una vigilancia activa y eficaz". Y el Ministro agrega su opinión: "Pienso que como medios de impedir el comercio ilícito, se necesitan por una parte, honradez e inteligencia en los empleados de Aduana y elementos suficientes y adecuados para mantener una constante vigilancia y por la otra, disposiciones que, sin ser excesivamente severas, sean capaces de contener el fraude".
- 23 Ley 904, sancionada el 12 de octubre de 1877. La Dirección General de Rentas estaba a cargo de un director general, dos directores y "de los demás empleados que señale la ley del presupuesto". Absorbió algunas funciones que hasta ese momento tenía asignada la Contaduría General. Entre las atribuciones de la oficina se contaban: (i) la dirección e inspección de las aduanas, receptorías, resguardos y demás oficinas subalternas de recaudación (incluyendo la Administración de Sellos); (ii) la resolución de reclamos administrativos; (iii) la confección de la tarifa de avalúos; (iv) llevar la estadística comercial y de la renta nacional; (v) desempeñar "todas las demás funciones que las ordenanzas de aduana encomiendan a la Dirección General de Aduanas". Funcionó durante el año 1879, fue temporalmente disuelta durante los sucesos de junio de 1880 y se restableció hacia fines de este último año por orden del Presidente Avelinada.
- 24 El artículo 4 de la Constitución y la unidad rentística que consagraba había sido debatido en profundidad en la Convención Constituyente de 1852, con las posiciones enfrentadas del miembro informante, Gorostiaga, y el diputado por Santa Fe, Leiva. Este último interpretaba que su texto contradecía el artículo 19 del Acuerdo de San Nicolás, que estatuyó que las autoridades constitucionales –y no

lidas en el seno de la Convención Provincial Reformadora. En ese ámbito, se discutió intensamente en torno a si los derechos de exportación debían ser nacionales o provinciales y, como fórmula transaccional, se decidió mantenerlos temporalmente dentro de las rentas nacionales, como lo propiciaban Vélez Sarsfield, Sarmiento²⁵, Mármol y Mitre²⁶. En septiembre de 1860, la Convención Nacional declaró que tales derechos regirían "[...] hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial"²⁷.

el Congreso Constituyente– eran las únicas autorizadas a fijar las rentas nacionales. El debate está reproducido en RUIZ MORENO, Isidoro: *Finanzas Públicas*, Casa Editora La Minerva de A. Aveta, Córdoba, 1908, pág. 148 y ss. Sobre el tema puede consultarse CASÁS, José O., *Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, pág. 78.

- 25 Sarmiento justifica, con elocuencia, la postura de los derechos de exportación bajo la órbita nacional, como lo había previsto la Constitución de 1853. Decía: "[...] los derechos que nosotros le pasamos a la Confederación los hemos de absorber a nuestro propio servicio, porque nosotros le damos los derechos y él nos paga los gastos [...] Se dice: ¡no conviene darle los derechos de exportación! Lo que convendría averiguar es si conviene que haya derechos de exportación en las provincias o en la Confederación. Esta es la cuestión económica, lo demás no es más que una manera de reunir dinero [...]. Quizá será más económico reunirnos en una sola cocina que tener trece fueguitos, con trece cocinitas para hacer cada una su mala comida. Este es un gran principio económico: si fuera posible hacer una cocina para toda la ciudad, se acabarían todos los sinsabores domésticos". "Yo observaré que el debate ha ido cambiando de objeto, aunque las razones no han cambiado pero el debate sí. El primer día se decía es preciso reservar a Buenos Aires los derechos de exportación, y era evidente como la luz que debían reservarse. La discusión concluyó conviniendo todos en que no se podían reservar a Buenos Aires. Entonces se cambió el tema. La cuestión fue que ni Buenos Aires tuviese ni la Confederación tampoco derechos de exportación. Se discutió el asunto y fue preciso ahondar el tema porque se arrebató a la Confederación de un medio de renta sin darle otra". "Nosotros tenemos la obligación y el deber de no cambiar nada así repentinamente de manera que la renta sobre la exportación tenemos que dejarla para no privar a la Confederación de un aumento positivo en las suyas" (SARMIENTO, Domingo F.: *Obras Completas*, t. XIX, *Discursos Parlamentarios*, segundo volumen, Universidad Nacional de La Matanza, págs. 45, 94 y 95).
- 26 RUIZ MORENO, Isidoro J.: *La reforma constitucional de 1866. Los derechos de exportación en el tesoro nacional*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1966, pág. 205.
- 27 El plazo se correspondía con el compromiso financiero asumido con Buenos Aires en el Pacto de San José de Flores.

Según refiere Isidoro J. Ruiz Moreno²⁸, los derechos de exportación se consagraron por la Convención de 1866 como recurso federal definitivo, y modificaron así la tendencia que favorecía su eliminación insinuada en los años previos²⁹. El clima de la época está reflejado con miradas antagónicas en los periódicos *La Tribuna*, *El Nacional* y *Nación Argentina*, de Buenos Aires; *El Paraná*, de Entre Ríos y *El Tiempo*, de Santa Fe. La cuestión central era quién se quedaba con derechos, si la Nación o las provincias³⁰.

La Convención Constituyente reformadora se reunió en Santa Fe a fin de tratar este único tema. Las posturas estaban bien definidas. Las provincias querían recuperar los derechos de exportación porque los consideraban una contribución directa. Tenían muy en claro el impacto sobre la escasa riqueza generada en sus territorios y en sus gobiernos anémicos de recursos. Del otro lado, la situación no estaba mejor: las arcas exhaustas del Gobierno federal, agravadas por la guerra con el Paraguay, hacían impensable la prescindencia de estos gravámenes. La postura nacionalista estaba urdida por una alianza entre Mitre y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Mariano Saavedra. Entre Ríos lideraba la oposición de las provincias, con Urquiza a la cabeza, y aunque los sondeos previos favorecían a la Nación, se hacían esfuerzos para postergar el comienzo de las sesiones, a la espera de los diputados de Corrientes, que podían cambiar el curso de la votación³¹. Pero los

diputados correntinos nunca llegaron. Se dijo que la esposa de un influente convencional, aburrida de esa estadía provinciana, convenció a su marido para que no dilatara la votación³². En un clima enrarecido³³, el 11 de septiembre se votó ceñidamente a favor de la permanencia de los derechos en manos de la Nación: 22 a 18³⁴.

3.3. LAS PRIMERAS ORDENANZAS DE ADUANA

En 1866, la ley 181 aprobó las Ordenanzas de Aduana preparadas por el Administrador General de Rentas, don Cristóbal de Aguirre, normativa que superó "*una multitud de leyes y decretos, disposiciones tomadas por los gobiernos provinciales, ya por los visitadores de aduana, sin uniformidad alguna, lo que hace realmente difícil y trabajoso el despacho de la aduana*"³⁵. En 1872, se designó una Comisión presidida por el propio Cristóbal de Aguirre, con el objeto expreso de facilitar el tránsito terrestre de mercaderías, para permitir la salida al mar de las que provenían de países limítrofes³⁶. El trabajo de la Comisión se convirtió en la ley 810, un verdadero código de 1079 artículos que entró en vigor el 1 de enero de 1877 y que rigió hasta que fue sustituido por el actual Código Aduanero (ley 22415, BO: 23/03/1981).

28 RUIZ MORENO, Isidoro J.: *La reforma...*, ob. cit., pág. 205.

29 Sobre el tema puede consultarse también a Terry, quien explica: "[...] *la limitación temporal para la exportación respondía a que en la Convención de 1866, y por iniciativa del doctor Rufino de Elizalde, se puso en duda el carácter nacional del impuesto a la exportación. Se dijo en aquella asamblea que el derecho de exportación gravaba el producto de cada provincia; que era, en cierta manera y tal como se entendía entonces, un impuesto directo, y en consecuencia debería ser recurso provincial y no nacional. Se invocaron las leyes de los Estados Unidos al respecto, y, por último, se resolvió ante los argumentos aducidos por el doctor Vélez Sarsfield y teniendo en cuenta las necesidades del erario a formarse o a reorganizarse en los primeros años, considerarlo nacional hasta 1866, no pudiendo ser provincial [...]*" (TERRY, José: *Finanzas...*, ob. cit., pág. 367).

30 Las actas de la Convención de 1866 se perdieron. Y estos diarios, junto con los archivos particulares de los protagonistas, lograron reconstruir lo que sucedió en el debate.

31 Urquiza instruía a los representantes de Entre Ríos: "*Demoren algo la sanción, que según noticias que tengo, no deben demorar los Diputados de Corrientes*" (Archivo General de la Nación, Archivo Urquiza, leg. 144, citado por RUIZ MORENO, Isidoro J.: en *La reforma...*, ob. cit., pág. 260).

32 Esta incidencia es relatada por Martín Ruiz Moreno: *La Organización Nacional*, Rosario. 1905, tomo 11, pág. 285, según cita de Ruiz MORENO, Isidoro J.: *La reforma...* ob. cit., pág. 261.

33 La situación era descrita por el periódico *El Paraná*, de Entre Ríos, de la siguiente manera: "*En resumen, en una hora, sin decir una palabra y a fuerza de votos, se ha resuelto la gran cuestión que tanto ha preocupado a la opinión pública. No podía suceder otra cosa: toda discusión hubiera sido inútil, porque ante las máquimas de votar que el Gobierno Nacional ha hecho venir a la Convención, no había argumentación posible*" (RUIZ MORENO, Isidoro J.: *La reforma...*, ob. cit., pág. 263).

34 Cfr. RUIZ MORENO, Isidoro J.: *La reforma...*, ob. cit., pág. 264. Su ancestro, Isidoro Ruiz Moreno, da una versión diferente: "[...] *en la Convención Constituyente de ese año la votación fue muy reñida, pues hubo empate dos veces y solo se resolvió esta, por el voto del Presidente de la Convención, Mariano Fraqueiro, que había sido el primer Ministro de Hacienda que tuvo la Confederación [...]*" (*Finanzas públicas*, ob. cit., pág. 167).

35 Diario de Sesiones del Senado, 1866, pág. 201.

36 FERRO, C.A. y DI FIORI, J.L.: *Legislación Aduanera y Régimen Procesal*, Bibliográfica Omega, Buenos Aires, 1966, pág. 25.

La ley 192 (3 de octubre de 1866) fijó los derechos aduaneros para 1867 en los siguientes porcentajes:

Derechos de Importación; (a) un diez por ciento de su valor: las sederías, las piedras preciosas sueltas, el oro y la plata labrada o manufacturada con piedras preciosas o sin ellas, todo instrumento o utensilio con cabo o adornos de los mismos metales, cuando ellos aumenten a una tercera parte de su valor; (b) un dieciocho por ciento: todos los artículos de importación no exceptuados en los artículos anteriores; (c) libre de derechos: el oro y la plata selladas o en pasta, los libros, el papel para imprenta, las plantas de toda especie, las frutas frescas, el hielo, la leña, el carbón de leña y los ganados para cría son libres de todo derecho a su introducción.

Los *derechos de exportación* se fijaron en un seis por ciento para los cueros vacunos y caballares de toda especie, los de mula y de carnero, las pieles en general, las garras de cueros, la carne tasajo y salada, las lenguas saladas, las plumas de avestruz, los huesos, ceniza de huesos, astas y chapas de asta, cerda y lana sucia y lavada, aceite animal, sebo y grasa derretida y en rama, y el ganado vacuno, caballo, de cerda y de lanar, en pie.

El cálculo de los derechos de importación se realizaba sobre los valores de la mercadería en depósito, mientras que los derechos de exportación, sobre sus valores en plaza al tiempo de su embarque. El Poder Ejecutivo fijaba el avalúo de las mercaderías³⁷.

Al poco tiempo, estos derechos resultaron insuficientes y se sancionaron derechos adicionales con afectación específica. La ley 280, del 9 de octubre de 1868, aplicó los derechos adicionales del 5% a la importación y del 2% a la exportación, "*tan luego como cesen los compromi-*

37 La *Memoria de Hacienda* de 1867 deja constancia de lo siguiente: "El gobierno ha prestado toda su atención a la confección de la Tarifa de Avalúos que le corresponde por el artículo 9 de la ley de Aduana para el año corriente; y si no puede lisonjearse de haber obtenido una obra perfecta, cree haber alcanzado al menos la mejora que le ha sido posible en este importante ramo de la administración. El ensayo hecho en el año anterior sobre el modo más conveniente de formar la Tarifa, por la que debían aforarse las mercaderías para la percepción del impuesto ha demostrado al Gobierno por el aumento de la renta, debido en parte al estudio de la tarifa, la conveniencia de la modificación y reforma del sistema anterior a 1866 y por consiguiente la Tarifa de Avalúos para el año 1867 ha seguido el mismo procedimiento de que os di cuenta en la Memoria del año

... sos a que están afectados", a la construcción "de un ferrocarril de Villa Nueva a Río Cuarto, prolongándose hasta Mendoza; de otro desde Córdoba en prolongación a Salta y Jujuy, y el de Concordia a Mercedes; a la construcción de telégrafos que acompañase a estos ferrocarriles; y a la construcción de un puente en la rada de la ciudad de Buenos Aires o el punto de la Provincia que sea más adecuado"; la ley 281 del 14 del mismo mes indicaba, no obstante, que "el producto del impuesto adicional a los derechos de importación y exportación que se satisfacen en las aduanas nacionales continuará aplicándose con preferencia a los gastos de la guerra con el Gobierno del Paraguay".

Hacia 1874, los derechos de importación ya habían aumentado notoriamente. La ley 652 los fijó para ese año en: (a) 20% como *alcuota* general para toda mercadería de procedencia extranjera importada para consumo; (b) 25% para la importación de aguardiente, cerveza, licores, tabaco, vinagre, vino; (c) 10% para arados, carbón de piedra, hierro en plancha, en lingotes y en barras y alambres para cerco, incluyendo sus postes; maderas sin labrar o tablones, oro y plata labrados o manufacturados, sal común, la seda para bordar, coser o en tela, todo instrumento o utensilio con cabo o adorno de plata u oro cuando ellos aumenten una tercera parte de su valor, segadoras y trilladoras con sus motores correspondientes; (d) 3% las piedras preciosas, sueltas o montadas en oro o plata. En 1876, la *alcuota* general para las importaciones ya había trepado al 40%³⁸.

Por el contrario, los derechos de exportación bajaron del 6% al 4%, y sólo se gravaba la salida de determinados productos (aceite animal, carnes, tasajo, cerda, cueros vacunos, pieles, plumas y grasa). El Congreso resistía con firmeza la propuesta del Poder Ejecutivo de gravar la exportación de ganado en pie.

anterior. Con fecha 22 de agosto de 1866 se ordenó al administrador de Rentas Nacionales en Buenos Aires, que dispusiese que cada uno de los Vistas formase un proyecto de tarifa de los artículos que corresponden a su ramo para mediados del mes entrante. Presentados los proyectos el Gobierno nombró una comisión de comerciantes compuesta por los SS para que le dieran su opinión sobre los proyectos presentados por los Vistas. Oídos los SS de la Comisión y discutidas detenidamente con los Vistas las reformas propuestas por dicha Comisión el Gobierno dictó el decreto aprobando la tarifa que está en vigencia".

38 FERRO y DI FIORI: ob. cit., pág. 24.

3.4. LOS IMPUESTOS PROVINCIALES

Los impuestos locales no registraron novedades de importancia en relación con los años anteriores. La contribución directa³⁹, que ya había quedado concentrada sobre los bienes inmuebles, ciertos derechos de patentes que regulaban las actividades comerciales o industriales, el sellado de actuaciones y los impuestos relativos a las herencias constituían las rentas locales. No eran muchas las fuentes de imposición, y quizá por ello, la gravabilidad de bienes que "circulaban" por el territorio rumbo al mercado externo se disimulaba con nombres que no evitaban su vicio constitucional. En particular, las provincias de Entre Ríos y Corrientes gravaban la extracción de su territorio de ganado en pie y cueros⁴⁰.

Se lee en la *Memoria de Hacienda* de 1877: "Las fuentes del impuesto provincial son: En todas las provincias la Contribución Directa sobre el capital en bienes raíces, las Patentes sobre el ejercicio de la industria, el Papel sellado; en casi todas, la Alcabala y un derecho sobre herencias transversales; en las mediterráneas un derecho de tránsito so-

39 Desde 1862, la Contribución Directa del Municipio de la Ciudad de Buenos Aires se sumaba a las rentas generales de la Nación. Esta situación terminó con la sanción de la ley 207 (3 de octubre de 1866) que dispuso: "El Poder Ejecutivo entregará al Gobierno de la provincia de Buenos Aires, del producido de la renta de contribución directa, la parte que corresponda por los últimos meses del año 67, desde la terminación de la ley de residencia de las autoridades nacionales".

40 El Ministro a cargo del Departamento de Hacienda trataba de reivindicar para la renta nacional la imposición del ganado en pie, haciendo notar: "Generalmente, se ha aducido como razón principal para oponerse a la creación del impuesto, el hecho de estar gravado ya el ganado con verdaderos derechos de exportación, disfrazados por las provincias, que los han establecido, con los nombres de derecho de marchamo, cuatropea, invernada, etc., como si por ese medio dejasen de infringirse los artículos cuatro y once de la Constitución Nacional. La exportación sin gravamen del ganado, los impuestos provinciales que pesan sobre el mismo, y el mucho menor que, con relación a nuestras tarifas, se aplica a los saladeros en el Estado Oriental y el Brasil, han hecho desaparecer en pocos años casi completamente en aquellas provincias, la industria saladeril. (Se trata de Entre Ríos y Corrientes).

Son conocidas las facilidades que ofrece el río Uruguay para el pasaje de una costa a otra, comodidades que aprovechan los exportadores de hacienda, para llevarla a la República Oriental y Brasil, donde merced a su organización política, existe uniformidad completa en la legislación de los impuestos, que no da lugar a la monstruosidad de gravar un mismo artículo, como entre nosotros, con un derecho Nacional y otro Provincial" (*Memoria de Hacienda* de 1880).

bre los transportes; en las pastoras, diversos impuestos sobre saladeros y mataderos; y el marchamo sobre los cueros que se exportan. Entre Ríos y Santa Fe hay también un derecho de loterías que da a la primera pesos fuertes veintidós mil y a la segunda pesos fuertes doce mil".

El reparto del poder tributario ya demostraba, en aquellos años, la autonomía limitada de muchas provincias y cómo la dependencia financiera del gobierno central empezaba a desdibujar el federalismo.

4. EL GOBIERNO DE BARTOLOMÉ MITRE (1862-1868)

Durante el Gobierno de Mitre, se produjo un incremento constante en los derechos de importación, que pasaron de 6.8 a 12 millones de pesos fuertes. Este resultado obedeció a un incremento en la recaudación derivada de la baja de derechos de importación (se los disminuyó al 15%) en productos de consumo popular, lo cual generó un aumento notable de la demanda. Mas estos ingresos ordinarios no alcanzaron a suplir las necesidades derivadas de situaciones imprevistas, como los levantamientos interiores y, en particular, la guerra con el Paraguay. El déficit se financió, entonces, con la creación de derechos adicionales y con la emisión de deuda interna, los préstamos bancarios, la emisión monetaria y el crédito externo⁴¹. En 1866 se contrató con Baring Brothers un préstamo por 2.5 millones de libras, que iría ingresando en los años sucesivos.

Al final del Gobierno de Mitre, la renta ascendía a 12.5 millones de pesos fuertes. Había duplicado la obtenida al comienzo de su gestión. En el Mensaje al Congreso, en 1868, el Presidente afirmaba que los ingresos habían aumentado gradualmente entre un 20 y un 25% cada año. Y lo explicaba así: "La Nación ha tenido que organizarlo todo, desde la unión nacional hasta los recursos necesarios para mantenerla [...]. El rápido y gradual incremento que se nota en la renta año a año, des-

41 Según la *Memoria de Hacienda* correspondiente a 1866: "El Gobierno fue autorizado por ley del 3 de septiembre de 1866 para emitir cuatro millones de pesos fuertes en Billetes del Tesoro con el interés del 1% mensual, cuyos billetes serían recibidos en pago de las Contribuciones nacionales, en todas las Aduanas de la República. Para el pago de intereses y amortización de esos billetes, se establecieron los derechos adicionales de importación y exportación de impuestos por la ley del 3 de septiembre de 1866".

de 1863, es debido, en primer lugar, al progreso creciente del país, en gran parte a las instituciones liberales de la República, así en lo político como en lo civil económico, que facilitando el trabajo y garantizando la propiedad y los derechos del hombre, desarrollan progresivamente el comercio, estimulan la producción y a aumentar el consumo de nuestras poblaciones, de manera que la prosperidad de la renta es el resultado de la prosperidad de la riqueza general⁴².

La dependencia de la renta respecto del mercado externo era una situación difícil de modificar bajo la coyuntura económica. El siguiente párrafo ilustra la visión de Mitre sobre el sistema fiscal y la distancia entre el pensamiento teórico y las limitaciones de la realidad que lo condiciona: "La necesidad ha creado los impuestos obligatorios sobre las cosas y las personas, porque los Estados necesitan rentas para vivir. De otro modo no se explica la razón de ver cotizar la producción, el capital, el consumo, el trabajo personal y hasta las evoluciones de la riqueza particular. Es la ley suprema, hija de la necesidad suprema.

¿Qué razón hay para meter la mano en el plato del consumidor y comerse el Estado la cuarta o quinta parte de su alimento?

¿Qué razón hay para sacar del bolsillo a cada contribuyente uno o dos pesos de cada diez pesos que tenga él?

La necesidad y nada más que la necesidad. Cierto que es a título de retribución, con la condición de volver ese importe en seguridad y beneficios para los contribuyentes. Cierto es que el impuesto no es sino la asociación de los pequeños capitales, que aislados no tienen importancia, pero reunidos producen grandes resultados multiplicando su acción y su eficacia. Pero mejor sería que el impuesto tuviese razón de ser más lógica; que el Estado, como los particulares, viviese de lo que ganase, entendiendo por ganancias la retribución de los servicios reales que prestase a la sociedad. Tal debe ser el ideal económico de los pueblos y de los gobiernos libres.

Cuando esto suceda estará completamente concluido el poema económico de que veníamos ocupándonos, y existirá un pueblo en el mundo que habrá realizado el ideal de no cobrar impuesto sino por servicios efectivos, viviendo honradamente de su trabajo retribuido, para retribuir las ganancias sociales. Tal resultado será debido a las grandes

42 Los Mensajes... págs. 271, 273 y 274.

*obras de utilidad pública hechas por los gobiernos, jes decir, a los gobiernos empresarios!*⁴³.

5. LA PRESIDENCIA DE SARMIENTO (1868-1874)

Cuando se examina el plan de obras de Sarmiento y se estudia el presupuesto de ingresos y gastos para los años de su mandato, surge espontáneamente una pregunta: ¿cómo financió la expansión económica y las obras de infraestructura? La respuesta es sencilla: no fue con los impuestos de Aduana, sino con emisión, fondos públicos y empréstitos. Vedoya afirma: "El Congreso desconectado de la realidad financiera del país, recurrió permanentemente al pozo sin fondo de las rentas generales, como si ignorara que las tales rentas no alcanzaban a cubrir siquiera los presupuestos anuales, y votó sin discusión las emisiones de billetes de Tesorería y los empréstitos, y no se preocupó luego, de si esos fondos se aplicaban a fines distintos de sus leyes de origen"⁴⁴.

Es cierto. La ley 236 (presupuesto general de la Nación para 1868) y la ley 284 (presupuesto general de la Nación para 1869) fijaron los gastos y, simplemente, autorizaron al Poder Ejecutivo para invertir las rentas generales con tales propósitos, de manera genérica. En el presupuesto de 1870, se advierte un déficit y se autoriza al Poder Ejecutivo para realizar las operaciones de crédito que fueran necesarias a fin de cubrir la diferencia que resultase entre los gastos votados y el producto de las contribuciones establecidas durante el ejercicio anual.

El déficit se explica por los gastos extraordinarios que afrontaba el Gobierno, en particular, la deuda que arrastraba la guerra contra Paraguay y los gastos militares para sofocar la sublevación de López Jordán⁴⁵. Y no es

43 MITRE, Bartolomé: *El Estado Empresario*, Senado de la Nación, 14 de septiembre de 1869, reproducido en DE TITO, Ricardo J.: *El pensamiento de Bartolomé Mitre y los liberales*, El Ateneo, Bs. As., 2009, págs. 245, 246 y 247. Con la expresión "poema económico", Mitre transmite una visión idílica entre la obligación de los contribuyentes y la devolución que reciben del Estado.

44 VEDOYA, J.C.: *La Magra Cosecha*, Colección Memorial de la Patria, dirigida por Félix Luna, La Bastilla, 1975, pág. 188.

45 Según Victorino de la Plaza, Ministro de Hacienda de Avellaneda, hasta 1875 las guerras interiores habían costado cerca de 22.000.000 de pesos fuertes, mientras que la guerra con el Paraguay, unos 30 millones de la misma moneda (*Memorias del Ministerio de Hacienda de la Nación, 1876*, págs. XIII y XIV).

que las rentas generales no subieran en esos años. Los ingresos tributarios en millones de pesos fuertes fueron ascendiendo: 12.3 (1869); 14.9 (1870); 12.1 (1871); 17.5 (1872); 19.4 (1873) y 15.2 (1874)⁴⁶.

Para esa época, más del 90% de la renta pública provenía de la recaudación aduanera, y de ellos, cerca del 80% correspondía a los derechos de importación⁴⁷. La fuerte concentración en el puerto de Buenos Aires provocaba que su Aduana recaudara, también, más del 80% de los derechos de importación totales y algo menos en concepto de derechos de exportación.

Como suele suceder en todos los tiempos, se levantaban quejas sobre la presión fiscal excesiva y sobre la falta de equidad de las contribuciones, en el caso, al comercio exterior. Entre estas voces descollaba la de José Hernández. Y lo que decía no era verso⁴⁸.

46 Fuente: *Memorias del Ministerio de Hacienda de la Nación*, 1869/1874. CORTÉS CONDE: ob. cit., pág. 86.

47 Ver CORTÉS CONDE, ob. cit., pág. 86; GAGGERO J., y GRASSO, F.: ob. cit., pág. 15. VEDOYA: ob. cit., pág. 185, sostiene que el 92.9% de la renta pública provenía de los derechos de aduana, de los cuales un 79% pertenecía a las importaciones. La aduana de Buenos Aires recaudaba el 81.4% del total de los derechos de importación y el 77.7% de los de exportación.

48 En un artículo publicado en el periódico Río de la Plata, el 25 de agosto de 1869, opinaba: *"Entre tales medidas, la que más urgentemente reclama la situación es la abolición de los derechos de exportación, que pesan tan directamente sobre las fuentes de producción y de riqueza de nuestro país. Nuestras únicas industrias han caído en una considerable depreciación. Agobiadas de impuestos en el interior, se les han cerrado los mercados de Norteamérica, donde la importación ha sido fuertemente recargada, y en los demás mercados no pueden sostener la competencia con los productos que se presentan en ellos, libres de los pesados impuestos, que gravan entre nosotros la exportación. La industria sucumbe, empíezase a oír el lamento de la campaña, y a pesar de esa situación, y de que son conocidas las causas originarias, señaladas por nosotros, la prensa permanece muda, y en el recinto del Congreso no hay un representante del pueblo que proponga un remedio cualquiera"*.

Sobre los derechos de importación, escribía en el mismo diario, el 25 de marzo de 1870: *"La ley vigente pesa de un modo violento sobre la clase consumidora y se hace necesaria una modificación equitativa y racional que se determine por la baja del impuesto en los alimentos y el vestido del pobre y la suba, si es conveniente, en los artículos de lujo y alcoholes. Hoy la seda y las ricas piochas que en doradas carrozas ostentan nuestras millonarias, sólo le pagan al fisco, por derechos, el diez por ciento, en tanto que el arroz y el lienzo, con que se alimenta y viste la humilde lavadora, pagan el treinta; y el cognac, el vino, la ginebra, la caña y otros licores que sólo sirven para fomentar la vagancia y la inmoralidad, no abonan un centavo más que la farriña, el azúcar o el café con que llena sus necesidades la masa de la población"*.

Afirmaba Sarmiento en el Congreso, al inaugurar las sesiones de 1872: *"En 1871 sin embargo bajo el desquicio que produjo la clausura de las principales aduanas, la renta experimentó una baja de 2.151.000 pesos fuertes respecto al año anterior"*⁴⁹, lo que añadido a los excesivos gastos causados por la rebelión de Entre Ríos, forzó a la administración a recurrir al crédito para hacer frente a las erogaciones ordinarias y extraordinarias impuestas por dolorosas necesidades⁵⁰.

El desequilibrio fiscal de los años de la Presidencia de Sarmiento arroja un déficit acumulado de 72.383.071 de pesos fuertes, que resultan de comparar lo gastado efectivamente (no los gastos autorizados por el Congreso) con lo recaudado⁵¹. Este déficit se cubrió con un desorden financiero generado por la emisión de billetes de Tesorería, respaldado por las leyes de créditos públicos, la emisión de moneda fidu-

El treinta por ciento sobre la zarza, el lienzo, la yerba o el tabaco del pobre es un derecho insoportable, y si a esto se agrega el alto y caprichoso avalúo de la tarifa, tenemos un recargo en el consumo que hace difícil la vida, por lo dispendiosa que a llegado a ser de conservación". El pensamiento de José Hernández, El Ateneo, Buenos Aires, 2009, págs. 109, 152 y 153.

49 Sobre las consecuencias trágicas de la epidemia de fiebre amarilla, da cuenta la Memoria del Ministerio de Hacienda, de 1872. Al respecto dice: *"El aumento constante que las rentas de la Nación habían tenido desde 1863 hasta 1870 vino a detenerse en el año calamitoso que va a ser objeto de la presente Memoria.*

Ni la guerra extranjera, ni las guerras civiles que en este período de ocho años habían afligido a nuestro país, ni las alteraciones hechas en la ley de Aduana, unas veces subiendo el impuesto, otras bajándolo, nada había detenido su progreso, hasta que una peste desoladora sembró la muerte y el espanto en esta ciudad, centro principal del comercio donde se recaudan las cinco sextas partes de la rentas nacionales. Tres meses duró el rigor de aquel desconocido flagelo, y el tesoro público perdió en el año dos millones ciento cincuenta y un mil setecientos cuarenta y nueve pesos fuertes, con relación a lo recaudado en 1870. El cálculo de recursos consignado en el presupuesto de entradas falló en la suma de 3.134.464 pesos fuertes, 68 centavos. Toda la pérdida sufrida recayó en la ciudad de Buenos Aires. Las entradas de esta Aduana en el mes de abril (de funebre recuerdo), no alcanzaron a lo que se recauda en un solo día del mismo mes en época normal. Fue necesario suspender las operaciones de Aduana; la mayor parte de los empleados cayó posttrada; la sexta parte de ellos falleció. En las otras oficinas fiscales sucedió algo parecido; la Contaduría General perdió sus dos oficiales mayores y otros de mucho mérito. El tráfico quedó interrumpido; cesó el movimiento de capitales y el crédito se sostuvo merced a convenciones impuestas por la necesidad y aceptadas por todos como el único medio de evitar una crisis general y desastrosa".

50 MABRAGAÑA, H.: *Los Mensajes*, ob. cit., pág. 340.

51 VEDOYA, J.C.: ob. cit., pág. 188.

ciaria por parte de bancos privados, la emisión de fondos públicos (bonos de la deuda interna consolidada) y la contratación de empréstitos con el exterior⁵². Todo lo antedicho incubaría la crisis que se desató bajo el mandato de Avellaneda⁵³. El "padre del aula" fue, también, el "padre del déficit presupuestario"⁵⁴.

6. EL IMPUESTO SOBRE LAS HERENCIAS Y EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Cuando Sarmiento dejó la Presidencia, no cesó su prédica a favor de las ideas que siempre había defendido desde la primera magistratura o desde el llano. En 1876, la Ley de Educación Común sancionada por la Provincia de Buenos Aires había dispuesto la obligatoriedad y gratuidad de la educación elemental para todos los niños bonaerenses en edad de recibirla. El régimen se financiaba con un *fondo permanente de Escuelas Comunes, formado de (i) los bienes que por falta de herederos corresponden al Fisco; (ii) el cinco por ciento entre parientes colaterales, con excepción de los hermanos; (iii) el diez por ciento de toda la herencia o legado entre extraños, que exceda de mil pesos fuertes, y el cinco por ciento de toda institución a favor del alma o de establecimientos religiosos.*

Sobre este impuesto y su destino, Sarmiento hizo una ferviente apología. Lo inspiraba fundamentalmente su militancia a favor de la educación pública y, también, su recelo contra la Iglesia católica. Fue, entonces, cuando publicó una obra de escasa divulgación entre los tributaristas: *Cien páginas a propósito de opiniones legales sobre la facultad de imponer herencias transversales o las mandas en beneficio del alma*⁵⁵. Las cien páginas que constituyen este texto fueron escritas a raíz de la declaración de inconstitucionalidad emitida por la Corte Supre-

52 El Gobierno tomó un préstamo con la casa Murieta y Cía. de Londres, de aproximadamente treinta millones de pesos fuertes. Sobre la gestión de este crédito, su aplicación y sus consecuencias, ver MARTIRÉ, Eduardo: *La Crisis Argentina de 1873-1876*, Buenos Aires, 1965, pág. 6 y ss.

53 Sobre la deuda externa e interna, ver CORTÉS CONDE: ob. cit., pág. 88 y ss.

54 Su gobierno registró la siguiente relación déficit/gasto, medido en términos porcentuales: 29% (1879); 39,7% (1870); 78.1% (1871); 13.7% (1872); 15.2% (1873) y 29.1% (1874). Fuente: *Memorias de Hacienda (1869/1874)*. CORTÉS CONDE: ob. cit., pág. 87.

55 Imprenta y litografía de M. Biedma, Buenos Aires, 1882.

ma de Justicia de la Nación respecto del impuesto sucesorio creado por la ley de la provincia de Buenos Aires para financiar la Ley de Educación Común. (*in re*: "Sucesión testamentaria de Da. Tomasa Vélez Sarsfield"⁵⁶). Allí descarga su pluma vehemente para rebatir la declaración citada que afectaba al financiamiento del sistema educativo. La crítica desarrolla sus argumentos, bien edificados en los antecedentes patrios, a través del derecho comparado y del reparto del poder tributario entre la Nación y las provincias, aspecto este último que se describe de manera precursora a la polémica que una década más tarde mantendrían Terry y el diputado por la provincia de Corrientes, Manuel F. Mantilla. La Corte Suprema, tiempo después, cambió de criterio (*in re*: "Herederos testamentarios de Fidel Sala c/ Pcia. de Santa Fe"⁵⁷) y, aunque Sarmiento no llegó a verlo, premonitoriamente dejó sentado que eso escribía para "esperar que alguno de los tres jueces —que conformaron la mayoría— variase de opinión, con audiencia de nuevos argumentos, cuando de nuevo el caso se presentase y es para esta eventualidad que me propongo redargüir hipotéticamente las opiniones".

7. LA GESTIÓN DE AVELLANEDA (1874-1880). LA CRISIS

El Gobierno de Avellaneda enfrentó una drástica reducción de ingresos derivada de la crisis económico-financiera que se desató durante su mandato. En realidad, las causas se habían incubado bajo el Gobierno de Sarmiento, que dejó en manos de Avellaneda una bomba que no tardaría en explotar a poco de que este iniciara su Presidencia. El déficit fiscal creciente, cubierto por el crédito externo, el pago de esta deuda onerosa; la caída del precio de nuestros productos en el exterior; la burbuja financiera, generada por la especulación desatada con la colocación de los fondos entre particulares, tomados en el gran préstamo de 1871, todo ello sumió al país en una profunda crisis, que tuvo su punto crítico en el invierno de 1876⁵⁸. La

56 Fallos: 23-647.

57 Fallos: 100-51.

58 Avellaneda explicaba el origen de la crisis de la siguiente manera: "Grandes cantidades de dinero afluyeron en los últimos años a la plaza de Buenos Aires, teniendo principalmente su origen en los empréstitos que la Nación y esta Provincia contrajeron en Londres. De ahí su acumulación en los bancos —el bajo interés— y las facilidades tan seductoras como desconocidas del crédito. El país no estaba en aptitud de aplicar de improviso tan considerables capitales al

intervención de la Provincia de Buenos Aires y de su banco fue crucial para la superación⁵⁹.

El país se salvó de la bancarrota por la mano firme de Avellaneda, quien, economizando "sobre el hambre y la sed" de los argentinos⁶⁰, disminuyó drásticamente el gasto público, eliminó todas las leyes especiales extrapresupuestarias y exhibió, orgulloso, el cumplimiento de la deuda externa, aun bajo las condiciones más apremiantes⁶¹.

En los últimos años de su Gobierno, la contracción de las importaciones y el crecimiento de las exportaciones arrojaron, por primera vez, superávit en la balanza comercial. La Argentina dejó de importar cereales y comenzaron las primeras exportaciones importantes a Europa⁶².

Los ingresos tributarios del período fueron, en miles de pesos fuertes: 16.107 (1875); 12.698 (1876); 13.779 (1877); 15.094 (1878); 16.792 (1879) y 19.760 (1880)⁶³.

Destaca el profesor Terry que se inició, durante esta Administración, el sistema proteccionista aduanero⁶⁴. En julio de 1876, el Poder Ejecutivo envió la reforma de la Ley de Aduanas en la que se propiciaba el incremento de los derechos. No obstante, aclaraba: "En la formación de

trabajo reproductivo, y sobrevinieron las especulaciones sobre terrenos estériles que acrecentaban artificialmente su precio de una transacción a la otra, los gastos excesivos y la acumulación de mercaderías importadas exagerada aún más por la competencia que se desarrolló en estos casos. Con la hora inevitable de los reembolsos, ha sobrevenido la crisis que principia ya a encontrar su principal remedio en la disminución de los gastos privados y públicos" (Los Mensajes, ob. cit., pág. 397).

- 59 Un documentado estudio sobre la situación de esos años puede encontrarse en MARTIRÉ, E.: ob. cit. Asimismo, BALBÍN: *La Crisis (1873-1875)*, Buenos Aires, Coni, 1877 y SZAFOWAL SAMOWERKY, Mariano, en anexo a *Desorden y Progreso*, ob. cit., pág. 301 y ss.
- 60 Con nostalgia evocamos estas palabras de Avellaneda, con el fin de preguntarnos qué nos ha pasado para que hoy las recordemos con más ironía que emoción: "Hay dos millones de argentinos que economizarían hasta sobre su hambre y sobre su sed para responder en una situación suprema a los compromisos de nuestra fe pública en los mercados extranjeros" (Mensaje al Congreso de 1876).
- 61 El célebre Mensaje del Presidente al Congreso de 1876 brinda una lección de moral pública.
- 62 Las exportaciones pasaron de 29 millones de pesos fuertes, en 1870, a 50 millones, en 1875.
- 63 Fuente: *Memoria de Hacienda de la Nación*, correspondiente a tal período. Asimismo, CORTÉS CONDE: ob. cit., pág. 112.
- 64 TERRY: ob. cit., pág. 489.

la ley respectiva, el Poder Ejecutivo ha sido guiado por el principio general de considerar a la Aduana simplemente como un instrumento para crear renta y descartando toda la idea de protección de industrias especiales o a la reforma de las costumbres por medio de leyes de carácter suntuario. El Poder Ejecutivo ha seguido el sistema de igualdad de impuesto en general, bajo la ancha base del libre cambio internacional de productos"⁶⁵. Fue famoso el debate sostenido en el Congreso entre el Ministro de Hacienda, Norberto de la Riestra (librecambista)⁶⁶ y la postura proteccionista sustentada por Vicente Fidel López⁶⁷ y Carlos Pellegrini⁶⁸ en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, y luego, por Dardo Rocha en el Senado⁶⁹.

65 CORTÉS CONDE: ob. cit., pág. 117.

66 Sostuvo Norberto de la Riestra: "El gobierno ha propuesto 30 por ciento y la Comisión propone el 25. A la vez que hace esto la Comisión, sube el derecho sobre otros artículos a un 45 por ciento que, permítaseme decirlo, sin ofender a la Cámara, son derechos, Sr., que tienen el espíritu de ser protectores de la industria y protectores del contrabando -visto y probado en todas partes y particularmente entre nosotros-". CORTÉS CONDE, Roberto: ob. cit., pág. 118.

67 Al debatirse la Ley de Aduanas, en agosto de 1876, decía Vicente Fidel López: "Que se compare lo que vale un cuero cuando sale de nuestros puertos y lo que vale cuando entra fabricado en mil formas industriales y bellas por el manufacturero extranjero. ¿Dónde está el equilibrio de uno y otro valor? Que se compare lo que vale un saco de lana cuando sale de nuestra aduana, con lo que vale cuando entra manufacturado, y yo repito: ¿dónde está el equilibrio de valor? En DE TITTO, Ricardo: *El pensamiento de Bartolomé Mitre y los liberales*, El Ateneo, Bs. As., 2009, pág. 255.

68 Expuso Carlos Pellegrini en el debate: "Si se tratara sólo de ser liberal, la Comisión propondría 10 por ciento de derechos sobre todos los artículos que se introduzcan, sería la ley más liberal que hubiera dictado el Congreso, pero es fácil, Sr. Presidente, hablar de liberalidad cuando la situación lo permite y cuando ese 10 por ciento que se pagará de derechos por todos los artículos que se introdujeran en la Aduana bastase para atender nuestras necesidades, pero en la situación actual me parece que no es el caso de ser liberal, por el contrario, nos hallamos en el caso de recargar los impuestos para pagar lo que debemos, para atender a nuestras necesidades, por eso había dicho antes, Sr. Presidente, que era necesario, que era indispensable que la Cámara tuviera presente esto: que la base de toda ley de Aduana hoy es ésta, tal renta es necesario que produzca, y bajo esa base hay que fijar el impuesto; esta base, pues, que se debe tener, asciende a una suma considerable y no nos permite ser liberales, porque por medio del liberalismo no vamos a poder cumplir nuestras obligaciones". CORTÉS CONDE, R.: ob. cit., pág. 119, Cámara de Diputados de la Nación, sesión del 18 de agosto de 1876, págs. 10/13.

69 Sobre la postura proteccionista, ver LUNA, Félix: *Conflictos y Armonías en la Historia Argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1997, pág. 241.

Al final de la presidencia de Avellaneda, estalló la sublevación de la Provincia de Buenos Aires, encabezada por su gobernador, Carlos Tejedor. La rebelión sería aplastada en sangrientos combates y terminaría con la federalización de la ciudad de Buenos Aires, en septiembre de 1880⁷⁰. En el tiempo que duró la sedición se produjo –desde la visión nacional– un serio descalabro financiero⁷¹.

8. LA JURISPRUDENCIA RELEVANTE DE LA CORTE SUPREMA

La nacionalización de las Aduanas, la eliminación de los derechos de tránsito y la libre circulación de los efectos de producción nacional ya estaban en el texto constitucional. Mas la letra debía ser perfeccionada con la construcción jurisprudencial elaborada por la Corte Suprema de Justicia. En el Anexo II, se individualizan los principales fallos dictados por la Corte Suprema en este período, los que tratan materias bien diversas y sirven para echar luz sobre los gravámenes de la época y los conflictos que suscitaban.

Es muy interesante, por ejemplo, el caso seguido por *“Don Adolfo Luca contra Don Manuel Seeber, por cobro de derechos de abasto”*⁷². Y lo es, porque ilustra sobre viejos males derivados de la superposición de impuestos y sobre la falta de criterios de distribución claros, en este proceso entre dos municipios. La situación era la siguiente: 1) una ley vigen-

70 La rebelión de Tejedor se acelera al descubrirse el “contrabando” de armas para la Provincia de Buenos Aires, que llegaban en un vaporcito desde Montevideo: 5.000 fusiles y 500.000 cartuchos. El Gobierno Nacional quiso requisar el cargamento, pero Tejedor impuso su transitoria superioridad militar y se quedó con las armas (PAEZ DE LA TORRE, Carlos: *Nicolás Avellaneda. Una biografía*, Planeta, Buenos Aires, 2001, pág. 323).

71 La Memoria de Hacienda de 1880 hace constar: “El Gobierno de la Provincia no se detuvo tampoco esta vez. Se apoderó de la Aduana, le nombró Administrador, cobró impuestos nacionales e intervino en la Tesorería; organizó con empleados nacionales cesantes, un cuerpo informe al que llamó Dirección de Rentas de la Nación, verdadera confusión de contabilidad, de intervención en operaciones de Aduana, de Correos, de Papel sellado, etc., de pagos y gastos; y por último abonó sueldos con dinero nacional a personas que no servían a la Nación, a Diputados que habían sido destituidos y alguna suma a un empresario particular por envenenar ratones en el edificio de la Administración de Rentas, mandando a su Dirección que imputase todos esos gastos a varios incisos del Presupuesto Nacional”.

72 Fallos: 20-142.

te para el año 1866 estableció un derecho de seis pesos por cada cabeza de ganado vacuna, y de cuatro pesos por cada cabeza de cerdo que se consumiera en el municipio de la Ciudad de Buenos Aires. Contemporáneamente, regía una ley provincial para los municipios adyacentes, que imponía un derecho sobre los animales que se matasen en sus jurisdicciones; 2) El rematador de la tasa de abasto reclamó el gravamen desde que el demandado comercializaba la carne en el Mercado del Centro⁷³; 3) El demandado adujo haber pagado un derecho similar a la Municipalidad de Flores por el mismo ganado y sostuvo que para ese año los derechos se pagaban en el lugar en donde fueron carneados y no en el lugar de consumo. Alegó que recién para 1868 la legislatura sancionó que el derecho se pagase en el lugar del consumo; 4) Se planteó una controversia en torno a si se trataba del mismo derecho o de un derecho distinto al de “matadero” cobrado por el municipio de Flores.

La Corte resolvió el caso con una salida procesal, porque en la causa se había probado que el “rematador” Adolfo Luca (una suerte de agente recaudador, cesionario de los derechos sobre la percepción del tributo) no había trasladado al precio el gravamen sobre las reses carneadas fuera del municipio de la Capital. Esta omisión parecía estar en línea con la propia interpretación dada por el Gobierno provincial sobre la preeminencia del lugar en el cual se realizaba la faena⁷⁴.

Otro pronunciamiento destacable es el recaído en la causa seguida por *“D. Ramón Anzoategui contra la Provincia de Salta”*⁷⁵. Allí, la

73 Construido por el arquitecto P. Benoit, en 1856. Ocupaba el centro de la manzana delimitada por las calles Perú, Alsina, Moreno y Chacabuco.

74 El apelante Seeber acompañó los periódicos de *La Tribuna* en los cuales estaba publicada una nota de la Municipalidad de Buenos Aires al Gobierno de la Provincia, de fecha 27 de octubre de 1866. En este texto se señalaba “[...] el artículo 1 del proyecto 2 no es más que el que rige actualmente, con un agregado tendiente a impedir el menoscabo de la renta, pues al presente sucede que por el solo hecho de matar los animales fuera del Municipio de la ciudad a media cuadra de los corrales, por ejemplo, no se paga a esta el derecho que la ley impone a lo que se consume en el abasto de cada uno”. “El poder ejecutivo provincial dictó el siguiente acuerdo, suscripto por Alsina: Habiendo ocurrido duda sobre la interpretación que debe darse a la ley del 16 de julio del corriente año, referente al ganado que se mata para el abasto de los municipios de la Ciudad y campaña, el Gobierno acuerda por punto general y de conformidad a lo que dispone la ley, que los derechos establecidos por ellos sean cobrados en los municipios donde se verifiquen dichas matanzas”.

75 Fallos: 12-74.

Corte decidió, el 11 de febrero de 1871, que un impuesto provincial que grava "las casas donde se consignan y expenden licores por mayor sin distinción en cuanto al lugar de su fabricación, grava el consumo local, y no la introducción, el tránsito y la circulación de los mismos, con lo cual dicho impuesto no es contrario a los artículos 10 y 11 de la Constitución".

También sobresale el fallo dictado en la causa "F. López contra la provincia de Entre Ríos por inconstitucionalidad de la ley de dicha provincia del 3 de marzo de 1877"⁷⁶. La Corte declaró inconstitucional la ley que imponía derechos al ganado procedente de una provincia con destino a otra. La Corte estableció una regla importante, según la cual, la denominación que la legislatura asigne al impuesto con el objeto de disimular sus verdaderos propósitos o consecuencias no puede esgrimirse como defensa de su constitucionalidad⁷⁷.

Dijo la Corte Suprema: "[...] Y considerando en cuanto al fondo, que el artículo once de la Constitución prohíbe terminantemente imponer a los ganados que pasan por una Provincia con destino a otra, los derechos llamados de tránsito, ni otro alguno, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio: que ha sido reconocido, y consta por los documentos no contradichos de fojas cuatro y seis que el ganado de Don Felipe López, por lo cual han percibido las autoridades de Entre Ríos los derechos que expresan dichos documentos, procedía de la Provincia de Corrientes y era conducido a la de Santa Fe, que se hallaba en la jurisdicción territorial de Entre Ríos solamente de paso, sin más objeto que trasladarlo a su destino, y sin incorporarse por acto u operación alguna a la propiedad y riqueza provincial; siendo por consiguiente los derechos que se le han impuesto, por el mero hecho de transitar el territorio.

El nombre de 'impuesto de inspección de tablada' que usa la ley no puede considerarse, con relación a los ganados que se hallan en las circunstancias expresadas sino como una de las denominaciones con que los autores de la Constitución previeron que podría ser eludido el principio que sancionaban, queriendo impedirlo con marcada intención por medio de la cláusula final del artículo citado. Si hubiera de estarse a la denominación y no a la realidad de las cosas, quedaría sin garantía la libre

⁷⁶ Fallos: 113-500.

⁷⁷ Cfr. GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A.: *Derecho Constitucional Argentino*, Lajouane & Cía. Editores, Buenos Aires, 1931, pág. 69.

circulación de los productos nacionales por todo el territorio de la República, comprometido gravemente el comercio interprovincial y sacrificados por ese hecho los fines benéficos de la cláusula constitucional".

Remitimos al lector al Anexo II, en el cual se consigna la jurisprudencia relevante del período tratado en este capítulo.

Noviembre 2009

9. ANEXO I

Evolución de Rentas Nacionales (1866-1880)

	1866	1867	1868	1869	1870
Importación	6686144 73	8713074 14	9660506 86	9494771 37	12092122 90
Exportación	2164315 72	2533629 36	2281386 90	2489281 96	1860083 29
Almacenaje y eslingaje	262925 18	269211 66	258914 08	294811 91	365243 61
Papel sellado	127028 06	142975 11	145756 91	154010 45	259508 69
Correos	57191 79	73560 41	85226 54	102361 75	116199 67
Intereses de acciones del FCCA					
Varios ramos					113412 70
Eventuales	270949 09	307836 44	64334 97	141442 62	27334 04
	9568554 57	12040287 12	12496126 26	12676680 06	14833904 90
	1871	1872			
Importación	10176130 35	14464827 16			
Exportación	1582292 02	2621352 65			
Almacenaje y eslingaje	417453 80	504212 04			
Papel sellado	227293 78	310806 24			
Correos	114511 86	137433 70			
Intereses de acciones del FCCA		62226 12			
Varios ramos	115333 35				
Eventuales	49010 15	71521 76			
	1268215532	18172379 67			

	1873	1874	1875	1876
Importación	16516706 40	12512878 85	12893532 68	9577727 94
Exportación	2488513 64	2303029 03	2616610 29	2591834 84
Almacenaje y eslingaje	544142 13	473077 58	527954 04	382593 78
Papel sellado	288849 64	267185 46	382529 19	302695 30
Correos	158714 03	174200 48	214307 70	226087 09
Telégrafos	55273 36	77930 75	79553 40	74957 97
Faros		35601 73	35878 98	34620 07
Ferrocarriles			98134 59	52023 71
Varios ramos	56852 25	116620	136216 40	25591 47
Eventuales	198180 42	566363 41	222029 51	315501 27
	20217231 87	16526887 29	17206746 84	13583633 44
	1877	1878	1879	1880
Importación	10843360 37	12033041 13	12844738 16	12055796 54
Exportación	2324491 35	2298575 64	2887363 05	3520393 69
Almacenaje y Eslingage	303715 87	305502 24	332135 23	299771 29
Faros y Avalices	29520 67	35563 09	34353 66	32250 01
Visita de sanidad		12658 61	1267 33	10953 16
Papel sellado y patentes	337448 31	451166 17	512394 05	573581 02
Correos	273607 82	309874 29	347481	337255 46
Telégrafos	77050 65	81154 43	95284 95	113717 54
Ferrocarriles del Estado	138901 66	445071 01	3495 59	805379 31
Intereses de acciones de F. Central Argentino		74664	74664	91007 12
Intereses y amortización de títulos no colocados	357069 60	611751 92	580133 92	2055861 34
Intereses de F. Públicos prestados a varias provincias	62102 68	29758 23	10930 26	4000
Varios rentas	40682 69			
Eventuales y Diferencias	58084 12	1762117 10	3276202 24	1544339 42
	14846035 79	18451897 86	20961893 44	19594305 90

10. ANEXO II

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde 1865 a 1880

Fecha	Autos	Fallos
20/07/1865	<i>Administrador de Rentas de Salta y el Juez Seccional de la misma.</i> El Administrador de Rentas de la Aduana no está obligado a gestionar en juicio las acciones fiscales contra los deudores de la Administración a su cargo. A falta de fiscal titular, el Juzgado de Sección debe nombrar un abogado particular.	Fallos 2:101
13/07/1865	<i>Fisco Nacional y Devoto hermanos, s manifestación de mercaderías.</i> Las resoluciones administrativas que la ley atribuye a los administradores de Aduana no tienen la significación ni la fuerza de una sentencia judicial.	Fallos 3:7
29/11/1867	<i>Adolfo Luca c/ Manuel Seeber por cobro de derechos de abasto.</i> El rematador del impuesto de consumo de un Municipio, no puede cobrarlo sobre los animales carneados en otro, si el derecho que adquirió por remate no le da acción.	Fallos 5:142
10/07/1868	<i>Rodríguez Balmaceda c/ Fisco Nacional por cobro de pesos.</i> La Nación no puede ser demandada ante los Tribunales Federales.	Fallos 6:159
07/09/1868	<i>Jorge Stewart c/ Ministerio Fiscal s derechos de aduana.</i> El despacho de mercaderías debe hacerse con arreglo a la ley y tarifas vigentes en la época del despacho. Esta tiene lugar cuando las mercaderías son o pueden ser introducidas al consumo.	Fallos 6:331
31/03/1870	<i>Manuel Marana c/ Municipalidad de San Fernando s ilegalidad de impuesto.</i> Una demanda dirigida contra una Municipalidad sobre ilegalidad de un impuesto, no puede llevarse a la jurisdicción nacional por razón de las personas. Solo pueden ser llevados a la Corte Suprema si se verifica el caso en el inciso 2 de la ley 14.	Fallos 9:219
14/06/1870	<i>Ramón Anzoategui c/ Jefe de la Oficina de Hacienda de la Provincia de Salta s inconstitucionalidad de impuesto.</i> Un impuesto provincial que grava "las casas donde se consignan y expenden licores por mayor" sin distinción en cuanto al lugar de su fabricación, grava el consumo local, y no la introducción, el tránsito, y la circulación de los mismos.	Fallos 10:74

Fecha	Autos	Fallos
17/02/1872	<i>Vicente Casares e Hijos c/ Sivori y Schiaffino por cobro de derecho de faros.</i> Los impuestos a la navegación o comercio marítimo son de carácter nacional. Por la constitución de Buenos Aires no podía crearse un impuesto sino por una sanción legislativa. El impuesto de luz y faro creado por contrato de 26 de noviembre de 1856 entre el actor y el Gobernador de Buenos Aires, sin sanción legislativa y sin estar autorizado por ningún Ministro es inconstitucional.	Fallos 11:257
15/07/1872	<i>Municipalidad de Rosario c/ Honorato Bigaud y otro por cobro de derecho.</i> La ley de la Provincia de Santa Fe, designó en lo administrativo, los límites jurisdiccionales de dos pueblos. Es indispensable que los municipios de esos pueblos cuenten con porciones de tierra capaces de suministrarles rentas y recursos. A falta de ley, los límites de esos pueblos serán los designados en el orden electoral. Los impuestos municipales, cuando se trata de frutos, solo gravan el consumo de estos en el mismo distrito municipal. La recaudación de los impuestos municipales debe hacerse en persona cierta, establecida en el municipio y dentro de él.	Fallos 12:229
09/08/1872	<i>Procurador Fiscal c/ Zimmermann, Fair y Cº s/ infracción a la ley de sellos.</i> No hay obligación de extender en papel sellado Nacional los documentos sobre obligaciones que por su naturaleza no corresponden exclusivamente a la jurisdicción nacional. Presentándose en Tribunales Nacionales un documento de esta clase, debe reponerse el sello correspondiente al valor del contrato.	Fallos 12:286
27/08/1873	<i>José Mª Zavalla c/ Aduana de San Juan s/ devolución de derechos de importación.</i> Es competente el Administrador General de Aduanas para conocer en reclamos por errores en la liquidación de derechos de importación.	Fallos 14:15
15/09/1873	<i>Paats y Cª c/ Fisco Nacional s/ apelación resolución de la Aduana.</i> El Administrador de la Aduana es administrador y no juez y puede a pedido de parte reformular sus resoluciones.	Fallos 14:254
27/06/1874	<i>Taedo Rojo, c/ Facundo Maradona s/ cobro de derechos de tránsito impuesto por el Gobierno de San Juan.</i> Una de las principales disposiciones de la Constitución es la prohibición a los gobiernos de la provincia de imponer derechos de tránsito de importación y exportación; por consiguiente una demanda por cobro indebido constituye un caso constitucional cuya competencia es la justicia nacional.	Fallos 15:378

Fecha	Autos	Fallos
03/12/1874	<i>Ernesto de las Carreras, oriental, c/ Provincia de Corrientes, devolución de pesos e inconstitucionalidad de una ley de impuestos.</i> Cuando una provincia es demandada por un extranjero, para la competencia de la CSJN basta sólo el hecho extrínseco del que se demande.	Fallos 16:9
15/04/1875	<i>Juan Cumutchet y Domingo Molner c/ el administrador de Rentas Nacionales del Rosario s cobro de pesos.</i> La Aduana en sus funciones específicas no tiene personería jurídica, para ser demandada en la persona del administrador.	Fallos 16:221
31/03/1875	<i>Fisco Nacional c/ Gamaud hermanos s/ cobro de derechos de aduana.</i> La prescripción de cinco años, establecida por el artículo 452 de las antiguas Ordenanzas de Aduana, se refiere a los errores cometidos en documentos cancelados, y no a la deuda por derechos de artículos no despachados.	Fallos 19:155
21/10/1879	<i>Felipe López c/ provincia de Entre Ríos s/ inconstitucionalidad de impuestos.</i> Es competente el fuero federal en las causas que versan sobre la violación de una cláusula constitucional con prescindencia de las personas y originaria de la CSJN si una de las partes es la provincia.	Fallos 21:498
23/01/1879	<i>Fisco Nacional c/ Spinetto e Hijos s/ infracción a las Ordenanzas de Aduana.</i> En materia aduanera el error no excusa de responsabilidad, sino cuando es evidente e imposible de pasar desapercibido.	Fallos 22:359

11. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, Juan Bautista: *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, 4ª ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.
- : *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*, Raigal, Buenos Aires, 1954.
- AVELLANEDA, Tristán: *Finanzas: impuestos y presupuesto*, Domenici, 1906.
- BALBÍN: *La Crisis (1873-1875)*, Coni, Buenos Aires, 1877.
- BARSKY, Osvaldo y GELMAN, Jorge: *Historia del Agro Argentino*, Sudamericana, Buenos Aires, 2009.

- CAMPOS, R. G.: *Curso de Finanzas*, Antonio Lacort, Buenos Aires, 1942.
- CASÁS, José O.: *Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002.
- : *Semblanza del Profesor José Antonio Terry, Lecciones y Ensayos*, N° 79, Lexis Nexis/Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004.
- CORTÉS CONDE, Roberto: *Dinero, deuda y crisis - Evolución fiscal y monetaria en la Argentina 1862/1890*, Editorial Sudamericana, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1989.
- DE TITTO, Ricardo J.: *El pensamiento de Bartolomé Mitre y los liberales*, El Ateneo, Buenos Aires, 2009.
- DE VEDIA Y MITRE, Mariano: *El Régimen Tributario de la Argentina. Estudio constitucional, económico y financiero del sistema impositivo de la Nación, las provincias y las municipalidades*, Imprenta de la Universidad, Buenos Aires, 1925.
- FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro: *Derecho Aduanero*, vol. I, Depalma, Buenos Aires, 1966.
- FERRER, Aldo: *La economía argentina, desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.
- FERRO, C. A. - DI FIORI, J. L.: *Legislación Aduanera y Régimen Procesal*, Bibliográfica Omega, Buenos Aires, 1966.
- FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César: *Historia de los argentinos*, Larousse, Buenos Aires, 1993.
- GAGGERO, Jorge - GRASSO, Federico: *La cuestión tributaria en Argentina*, Documento de Trabajo N° 5, julio de 2005, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina.
- GERCHUNOFF, Pablo - ROCCHI, Fernando - ROSSI, Gastón: *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A.: *Derecho Constitucional Argentino*, tomo III, Lajouane & Cía. Editores, Buenos Aires, 1931.
- JEZÉ, Gastón: "Las finanzas públicas de la República Argentina", *Le Courier de La Plata*, Buenos Aires, 1923.
- LUNA, Félix: *Buenos Aires y el país*, Sudamericana, Buenos Aires, 1994.
- : *Breve Historia de los Argentinos*, Planeta, Buenos Aires, 1996.
- : *Conflictos y armonías en la historia argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1997.

- MABRAGAÑA H.: *Los Mensajes: Historia del Desarrollo de la Nación Argentina redactada cronológicamente por sus gobernantes (1810-1880)*, tomo III, Compañía General de Fósforos, Buenos Aires, 1910.
- MARTIRÉ, E.: *La Crisis Argentina de 1873-1876*, Buenos Aires, 1965.
- Memorias del Ministerio de Hacienda de la Nación (1866/1880)*.
- MÍGUEZ, Eduardo: *Historia económica de la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2008.
- PAEZ DE LA TORRE, Carlos: *Nicolás Avellaneda, una biografía*, Planeta, Buenos Aires, 2001.
- RUIZ MORENO, Isidoro J.: *La reforma constitucional de 1866. Los derechos de exportación en el tesoro nacional*, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, año 1966.
- : *Finanzas Públicas*, Casa Editora La Minerva de A. Aveta, Córdoba, 1908.
- TARSITANO, Alberto: "Derechos de exportación y garantías constitucionales", *Revista Derecho Fiscal*, septiembre/octubre 2008, LexisNexis, Buenos Aires, 2008.
- TERRY, José A.: *Finanzas*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1918.
- TREVISAN, E. G.: *Legislación fiscal y aduanera*, Casa Jacobo Peuser, Buenos Aires, 1936.
- VEDOYA, J. C.: *La Magra Cosecha*, Colección Memorial de la Patria, dirigida por Félix Luna, La Bastilla, 1975.
- WEIGEL MUÑOZ, E. J.: *La ciencia de la Hacienda*.