

PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE HISTORIA SOCIAL
30, 31 de mayo y 1 de junio del 2007
La Falda - Córdoba

Mesa 7: Leyes, justicia y violencia

Autores:

* Rosana Jimena Flores (rosanaflo@yahoo.com.ar)

**Sebastián Ortega (poroto571@yahoo.com.ar)

**Paloma Panadero Pastrana (lapalo10@yahoo.com.ar)

Inserción Institucional : UNSA-Fac. de Humanidades -Esc. de Historia

Situación de revista :

* Prof. Integrante del Proyecto de Investigación del CIUNSa

** Estudiantes avanzados de Historia.

Título:

La construcción del Sistema Fiscal en Salta. 1852-1862

El siguiente trabajo es un avance del proyecto de investigación N° 1353 CIUNSa que esta en proceso de ejecución.

El desgajamiento de esta región debilitó por tanto a las instituciones políticas surgidas en Buenos Aires, en un momento en el que los gastos militares aumentaban rápidamente, obligando a los revolucionarios criollos a imponer contribuciones extraordinarias, temporales y más o menos voluntarias. El remedio más eficaz y definitivo se halló en la aduana bonaerense. Una aduana cuyo tráfico experimentó un fuerte auge, ya que los comerciantes porteños (y antes que ellos el último virrey español) abrieron su ciudad a los barcos y comisionistas extranjeros y fomentaron la integración del nuevo estado en los circuitos internacionales. Este proceso, cuyo reverso fue el declive de las producciones manufactureras del interior, otorgó un papel central a los impuestos sobre el comercio exterior en la economía política argentina. En 1821, el gobierno provincial de Buenos Aires procedió a adecuar la organización tributaria a la evolución de los ingresos, suprimiendo varias figuras poco rentables o teóricamente objetables, y dejando en la práctica el cuadro tributario reducido a los derechos aduaneros y portuarios, el estampillado fiscal, las patentes y la contribución directa. “Con el tiempo el impuesto de aduanas, creado para servir a la defensa del comercio, sirvió para atender a todas las necesidades del Estado” o al

menos se trató de que así fuera, puesto que la realidad es que durante muchos años el incremento de los gastos desbordó con creces los ingresos públicos y obligó a un creciente endeudamiento externo y al recurso a la emisión de papel moneda .(1)

La aduana era una institución bonaerense, más que rioplatense o argentina, porque a partir de 1820, culminadas las guerras de independencia, lo que surgió en el espacio político sucesor del Virreinato del Plata no fue un Estado sino un conjunto de provincias soberanas, que no llegaron a consensuar una constitución común y se rigieron por pactos entre sí¹¹. En el plano fiscal no hubo tampoco mecanismos comunes: cada provincia organizó su propia hacienda. La fórmula tributaria adoptada en la década de 1820 fue tan inestable como la política y tuvo como resultado una profunda asimetría. La provincia de Buenos Aires contaba con los ingresos aduaneros, puesto que su puerto monopolizaba las relaciones comerciales entre la futura Argentina y el resto del mundo, mientras que las demás provincias vivían fundamental y precariamente de impuestos sobre el comercio herederos de las antiguas alcabalas, aunque rediseñadas como impuestos sobre el comercio exterior (entendiendo por tal las transacciones con las restantes provincias o con el extranjero, aunque en este último caso, era casi obligada la entrada de los bienes por Buenos Aires) (2)

En este sentido, la constitución del sistema fiscal en Salta en la primera mitad del siglo XIX, ha sido un tema poco abordado por los nuevos planteos historiográficos. Trabajos descriptivos como el de Marta de la Cuesta constituyen un panorama de los esfuerzos de los estudios provinciales por establecer un análisis del sistema impositivo. Asimismo trabajos como Roberto Smit plantean un panorama heterogéneo y amplio de un sistema fiscal que a todas luces tiene una base heredada del sistema fiscal colonial. (3)

Los primeros estudios de las finanzas públicas, en el caso particular de Salta y teniendo como primera referencia al trabajo de Marta de la Cuesta en el cual intenta demostrar como las recaudaciones fiscales no forman parte de una planificación económica a largo plazo por parte del nuevo Estado, sino que hace uso de los impuestos claramente solo para paliar las necesidades económicas del momento. Por esto es claro visualizar como durante la primera mitad del siglo XIX el ingreso provincial proviene en torno a impuestos heredados del sistema colonial como los derechos de aduana, patentes, impuestos especiales a los productos comerciales, alcabalas, sisas, capellanías, etc.

Entre 1852 y 1862, período de Organización Constitucional y Secesión entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires, afirmara el criterio de la soberanía del pueblo y colocara a la figura del ciudadano en la base de toda legitimidad.

Así la Constitución, que otorgó un marco jurídico a las libertades y creó las condiciones para la constitución de una estructura de representación dando al Estado una soberanía presupuso, en primer lugar, formas de intervención reservadas en otros tiempos a las provincias. En este proceso aparecieron dos ámbitos prioritarios: el de las rentas y el de la centralización militar.

En el primer caso, se partió de la premisa liberal de que el ciudadano no sólo debía ser visto como el portador de derechos soberanos sino también como el sostén material del Estado. Montar un sistema rentístico de nivel nacional implicó no sólo definir el alcance de los tributos y las trasferencias de las prerrogativas de los gobiernos locales el Estado Nación, con la respectiva supresión de las aduanas interiores y la sujeción de toda oficina de recaudación, tendiendo a uniformar y lograr mayor eficiencia operativa, a fin de diagramar un sistema complejo de remesas y gastos. (4)

En este sentido, nuestro trabajo pretende explicar como el Estado Provincial Salteño a través de la Constitución de 1855 organizó un “nuevo” Sistema Fiscal en donde entraron en juego ”nuevas” instituciones y actores políticos en un contexto de transición.

La constitución de un Sistema Fiscal moderno reafirmo la consolidación de tres espacios impositivos: el Nacional, el Provincial y el Municipal. Nuestro objetivo es analizar la transición que se genero en la definición de éstos tres espacios, teniendo en cuenta como eje el Sistema Fiscal Provincial Salteño.

¿DESCENTRALIZACION O CENTRALIZACION? EL PAPEL DEL JEFE POLITICO.

A partir de la Constitución de 1855 en la Provincia de Salta, se da forma jurídica a la figura de un nuevo actor político, el “Jefe político”.

En el Capítulo XVIII de la Constitución Provincial se establece que en el régimen político se instauraría un Jefe Político en cada departamento, el cual vigilaría el orden público, recaudaría las contribuciones, celaría el contrabando y el cual dependería de un Jefe Político de Distrito.

Asimismo en cada Distrito Judicial de la Provincia de Salta, habrá un Jefe Político el cual tendrá como tarea vigilar el orden público y el cumplimiento de leyes, también el de cualquier reglamento y ordenes que el gobierno comunicara.

Tanto el Jefe Político de Departamento y de Distrito serán nombrado por el gobernador de cuya autoridad dependen.

La nueva configuración del régimen político en la provincia de Salta, brindaba al estado provincial un nuevo actor que debía desplegarse en todo el territorio provincial, confiriendo un control jurídico en manos de personas confiables a la voluntad del gobernador.

El nombramiento de los primeros Jefes Políticos fue realizado en febrero de 1857, por el gobernador en uso de las facultades otorgadas por la Constitución. Es necesario dejar en claro que en todos los casos tales nombramientos recaían en personas de suma confianza del gobernador de turno, como era el caso de terrateniente o hacendados de la zona en la cual fueran nombrados. Así lo especificaba un primer decreto firmado por el Secretario de Gobierno con fecha de 1 de Febrero de 1857, en donde se destaca el establecimiento de postas militares que pusieran en relación directa los departamentos de su distrito con el gobierno de esta provincia.

En un trabajo realizado por Marta de la Cuesta Figueroa, señala que en compañía de los nuevos funcionarios el gobierno expediría una copia de las leyes y decretos sancionados por el Estado provincial después de la Constitución de 1855 que quedarían en cada uno de los Departamentos como respaldo jurídico del accionar de los Jefes Políticos.

La autora anteriormente citada coloca a la figura del Jefe Político en un espacio multifuncional, ello queda en evidencia en la Constitución Provincial de 1855 al fijar cada una de sus tareas como Jefe Político y en el Reglamento de Policía de 1856, el que le confería la dirección de dicha institución en el interior de la provincia. Es evidente que la presencia del gobierno provincial en cada uno de los departamentos, estaba representado por este nuevo funcionario. Las actas de gobierno así lo establecen como es el caso de la fiscalización de las elecciones municipales.

Habiendo mencionado las funciones del Jefe Político de Departamento, el que a partir de 1857 centralizaría funciones en su persona de suma importancia analizaremos y trataremos de dar respuesta a un interrogante planteado en este avance de investigación ¿Qué papel jugó el Jefe Político en la construcción de un sistema fiscal moderno en la provincia de Salta?

A partir de 1855 el estado provincial se vio en la necesidad de reconfigurar el viejo sistema fiscal, en el cual el Jefe Político

La apertura de este proceso propicio las herramientas legales para el cobro de impuestos directos e indirectos, como así también las orbitas de los impuestos provinciales y municipales. Sin embargo, para el período analizado siguen existiendo tensiones sobre las delimitaciones impositivas.

Nuestro análisis no descuida la problemática en torno al pago de impuestos por parte de los contribuyentes, estos casos son recurrentes en los decretos que el ejecutivo provincial emite a partir de 1856.

Una clara evidencia de lo anteriormente reflexionado es el decreto de Diciembre de 1856 el cual sigue a continuación:

“Art. 1º Todo deudor a la contribución territorial relativa al año anterior que se presente a pagarla ante la colecturía general de la Provincia en el termino de quince días contados desde la fecha de este decreto, pagará el duplo de su valor con más los gastos que se hagan para compelerlos al pago de ella ante las autoridades competentes.

Art. 2º Los comisionados encargados este impuesto, quedan obligados a tomar desde luego las medidas necesarias, a fin de que al día siguiente de la fecha señalada por el referido pago, cumplan con el apremio dispuesto en el artículo anterior valiéndose de cuantos auxiliares necesiten y pagándolos a expensas de los deudores refractarios.

Art. 3º Comuníquese, publíquese por banda y dese a registro oficial.

Salta, Diciembre 1 de 1856.” (5)

Como lo demuestra el tercer decreto emitido en ese año, el Estado Provincial doto a los comisionados de la reglamentación necesaria con fuerza de Ley, para realizar el cumplimiento del pago del impuesto territorial, de allí presuponemos que existía una

resistencia por parte del contribuyente a hacer efectivo el pago de los dos impuestos más importantes para el período estudiado. La resistencia al pago de impuesto devenía, de la imposibilidad del contribuyente de contar con los bienes o fondos necesarios para tales pagos. Como lo constatamos en la lectura de varias cartas emitidas por los jefes políticos al Gobernador.

En una de ellas, el jefe político de Rosario de forma expresa al Secretario General de Gobierno:

“...A un número no pequeño de contribuyentes no le es posible efectuar el cobro del impuesto, porque no solo carecen de la propiedad con que figuran, sino hasta de lo indispensable para ser efectivo el pago de éste. En esta virtud, y o debiendo aceptar una responsabilidad inmediata y necesaria, dada la circunstancia de los contribuyentes, debo presentar mi renuncia al cargo” (6)

Y en el mismo año, Don Escipi3n Cornejo, jefe político interino del Departamento de Rivadavia, escribía al Ministro de Gobierno:

“...Hay muchos a quienes no se puede exigir nada puesto que nada, absolutamente nada tienen (...) llevando el rigor hasta desentenderse de la injusticia de su imposición, el remate que se practicara de los pocos objetos que se le puede quitar no alcanzaría a pagar la contribución que adeudan. Al par de esta injusticia para con los pobres, me permitiré a indicar a S.S. que hay hombres que tienen mil o más vacas y que son inscriptos por cien o doscientas.” (7)

Por otro lado la ausencia de los propietarios en la campaña indujo al Gobierno a decretar que se instituya y autoricen a gentes en las distintas haciendas para que respondan oportunamente a los comisionados encargados de cobrar dichos impuestos. Además el decreto de Marzo de 1857, establece : “Dado este antecedente se autoriza a los referidos comisionados para que en caso de ausencia se atengan a los informes y noticias de los vecinos más conocedores del lugar al fijar el numero de cabezas y cuota que según se debe pagar al propietario ausente.” (8)

A pesar de los continuos esfuerzos del Estado por cobrar los impuestos provinciales son evidentes los tropiezos y la necesidad de recurrir al auxilio del poder central para paliar los déficit presupuestarios. Esta afirmación nos lleva a plantearnos más interrogantes, que serán atendidos en el desarrollo del proyecto de investigación aquí planteado.

El análisis hasta aquí planteado pone de manifiesto el inicio de la descentralización administrativo que se visualiza con la consolidación de un gobierno municipal, la creación de la institución policial en cada departamento y la organización de la hacienda pública (realizado pos la legislatura provincial), para este último el jefe político será el actor principal, para el cobro y los informes referidos a ellos. Sin embargo como lo indicamos en líneas atrás sus funciones no fueron limitadas a la cuestión fiscal, su orbita de gobierno trastoco la administración política, en el sentido que su persona representaba la garantía de las elecciones municipales, legislativas y judicial.

Las funciones y la designación de este actor nos permiten visualizar una centralización del poder por parte del Ejecutivo Provincial siendo agente inmediato de este.

EL IMPUESTO MOBILIARIO Y EL SISTEMA DE CONTROL.

De acuerdo a las teorías económicas, la solvencia financiera de un estado es producto de la administración de los recursos con que cuentan, es decir de lo correspondientes entre el ingreso y el gasto público. Este complejo económico es lo que hace a la Hacienda Pública como el conjunto de bienes, rentas e impuestos.

La sanción de la Constitución Nacional y Provincial no sólo planteó una modificación de las reglas políticas sino también económicas, particularmente de la Hacienda Pública, que consolidará un sistema fiscal moderno. Para ello la provincia primero debía centralizar, organizar y reglamentar el sistema fiscal.

Con la creación de esta nueva organización constitucional, se crea una Oficina de Administración de Rentas Provinciales con la denominación de COLECTARÍA GRAL. DE RENTAS cuya obligación fue la recaudación y distribución de las Rentas Públicas (Ley 1.855)

La creación de la Colecturía marca de alguna manera la centralización de una institución administrativa a cuyos efectos están muy relacionadas no sólo provisión de

nuevos funcionarios con tales fines y a veces con amplios y difusos poderes: como lo serán los jefes políticos, sino también la reorganización y reglamentación de impuestos.

Así la Ley de Patentes (1855) y la Ley de Tierras Públicas (1856) marcarán el inicio de una reforma impositiva, que debido a la complejidad del período (1852-1862) por la disminución de los ingresos, las dificultades del gobierno federal y la amenaza interna obstaculizarán la posibilidad de un manejo regular de las finanzas gravaran impuestos a sobre la producción hegemónica del momento: como lo sera la elevación del impuesto al trigo (1857)

Posteriormente a la difusión de estos decretos el Poder Ejecutivo solicita rectificar el catastro y levantar la propiedad mobiliaria en todas sus formas para que pueda servir de base del sistema de impuestos directos: el territorial y el mobiliario

Así el ordenamiento del aspecto primero territorial y mobiliario despues fue uno de los primeros pasos para este fin.

En este sentido, la Circular de febrero de 1857 nos permite visualizar el alcance de un a LEY :

“ En el deber de cumplir con la ley que ha sancionado la Honorable Representación , ordenando entre otras cosas el catastro de la propiedad moviliaria , referente al ganado. Su excelencia a expedido el decreto que en copia legalizada adjunto a Usted para su cumplimiento.

Se recomienda a Usted que al cobrar dicha contribución ponga de manifiesto al contribuyente. Que la suma que hoy paga al Estado para que le asegure su vida , sus intereses y sus derechos de ciudadano , es mui inferior respecto de lo que pagaría en el caso de hallarse subsistente el impuesto que antes de ahora reconocía bajo en nombre de diezmos...

.....Ahora bien , Para averiguar lo que paga hoy no hay mas que multiplicar aquellas 130 cabezas por los cuatro centimos del impuesto. Y resulta que solo paga cinco pesos sin tener por eso ninguna de las seguridades que hoy le presta el nuevo orden de cosas y la Constitución del Estado.

A vista de este dato el gobierno piensa que en la Provincia no existirá ningún Ciudadano que no sea bastante inteligente y leal para que pretenda defraudar al Erario, mucho menos para negar a Usted su debida cooperación a fin de que en

todas sus partes se obtenga el resultado que los poderes públicos han tenido en vista al formular el impuesto actual.....(9)

Del documento expuesto podemos reflexionar que el impuesto mobiliario es planteado como un reemplazo del diezmo , favoreciendo al *ciudadano* no solo por la disminución del valor de pago de dicho impuesto sino también por los beneficios que le reportaría a esta nueva figura *de ciudadano contribuyente*

A MODO DE CIERRE

El proceso que siguió a la sanción de la Constitución con su correlato Provincial, propicio las bases para la modernización del Sistema Fiscal en Salta.

Esta modernización tendrá dos ejes articuladores: el impuesto mobiliario y el territorial. Estos serán la base para que el Estado Provincial pueda palear los gastos públicos .

Sin embargo , por un lado la resistencia al pago de estos impuestos por parte de los Ciudadanos y la creciente burocratización del Estado le causaran dificultades que provocaran continuos déficit . En este sentido el Estado Provincial deberá recurrir constantemente al auxilio del Estado Central o bien a los empréstitos.

CITAS

1 Sobre la evolución de las finanzas públicas en el período final de la colonia y en las guerras y conflictos que jalaron la construcción del estado rioplatense, véase la obra de Tulio Halperín Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.

2 Sobre las disposiciones financieras y monetarias adoptadas por los gobiernos bonaerenses entre 1820 y 1852, sigue siendo de obligada consulta la obra de Miron Burgin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar, 1975 [ed.original de 1946].

3 A este respecto, véase Roberto Schmit “El comercio y las finanzas públicas en los Estados provinciales”, en Noemí Goldman (dir.). *Revolución, república, confederación (1806-1852)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, pp. 125-157.

4 BONAUDO, Marta -dir.- *Nueva Historia Argentina. Liberalismo, Estado y Orden Burgués*, Sudamericana, Bs. As. 1999.Introducción.

5 Registro oficial de la Provincia de Salta, 1856. Decreto de primero de Diciembre de 1856. Pagina 22

6 AHS, carpeta 1857 (Junio- Diciembre)

7 AHS, carpeta 1857(Junio- Diciembre)

8 Registro oficial de la Provincia de Salta, Marzo 1857. Decreto de primero de Diciembre de 1856. Folio 64

9 Registro Oficial de la Provincia de Salta ,febrero 1857. Folio 49