

Bartolomé YUN-CASALILLA, Patrick K. O'BRIEN y Francisco COMÍN COMÍN (eds.), *The Rise of Fiscal States. A Global History, 1500-1914*. Cambridge University Press, Cambridge/Nueva York, 2012, 494 pp.

La forma que adquiere la fiscalidad en una época determinada es un reflejo de la naturaleza de la sociedad, su economía e ideas políticas, por lo que no debe extrañarnos que la historia fiscal sea un tema que requiere para su correcta comprensión de un enfoque general, tal y como acertadamente se hace en el libro que reseñamos. No es la primera obra colectiva que examina la formación de los estados fiscales, pero sí una de las más ambiciosas. Por supuesto, la diversidad de casos históricos que analiza adquiere tal riqueza que resumir cada uno siquiera brevemente resulta imposible, pero sí cabe destacar rasgos comunes y diferencias entre Europa y Asia, así como los cambios fiscales que contribuyeron al ascenso de Occidente.

El concepto de estado fiscal fue acuñado por Joseph Schumpeter en un célebre ensayo publicado en 1918 que pretendía explicar la crisis política que siguió a la caída de la monarquía de los Habsburgo en términos de su historia fiscal. En síntesis, la evolución característica empieza con un sistema en el que los ingresos del Estado proceden fundamentalmente del dominio patrimonial del rey (*domain state*), pero estos resultan insuficientes a medida que el gasto aumenta, dando así paso a un sistema en el que se hace precisa la contribución del reino a la provisión de fondos del Estado, encarnado por el rey (*tax state*), y culmina cuando el Parlamento, en representación del pueblo, toma el control de la hacienda pública (*fiscal state*). A lo largo de este proceso secular cambian las relaciones entre el Estado y la sociedad, los vínculos personales dan paso a los vínculos públicos, el espíritu de dominio al de servicio y el Estado adquiere nuevas competencias que estimulan el crecimiento económico y procuran mayores cotas de bienestar a la población. Aunque esta taxonomía debe ser matizada —como en su día propusieron R. Bonney y W. Ormrod— atendiendo a modelos diferentes, como el Estado tributario, distinguiendo entre sistemas y regímenes fiscales y considerando que en la práctica los organismos políticos combinaban elementos diversos en constituciones fiscales concretas, puede ser útil a la hora de comparar formaciones políticas diferentes. No obstante, el Estado fiscal es un fenómeno genuinamente europeo en la medida en que surge junto con el Estado nación.

La atención al caso concreto propia del enfoque histórico se resiste a la modelización característica de la teoría económica. En realidad, no existe una teoría económica del Estado, pero la imagen del Estado depredador está muy extendida entre algu-

nas escuelas de economía. Ciertamente, el Estado puede ahogar la iniciativa privada, pero esta difícilmente dará frutos sin el concurso del Estado. A este respecto, la cuestión esencial ha sido y sigue siendo la medida en que el Estado facilita la aparición de incentivos para la actividad económica, la inversión productiva y el intercambio a través de la provisión de bienes públicos como la seguridad personal y la protección del derecho de propiedad que facilitan la reducción de los costes de transacción. Por supuesto, la oferta de bienes públicos implica un gasto que debe ser financiado, aunque los medios empleados pueden ser más o menos eficientes y estimular o, por el contrario, frenar el crecimiento económico. Y a este respecto de cómo, cuándo y por qué aparecieron las condiciones favorables que propiciaron la formación del Estado fiscal la historia tiene mucho que decir.

El libro examina estas cuestiones desde una perspectiva comparativa y global que ofrece abundantes elementos para reflexionar sobre una de las claves de la divergencia entre Europa y Asia, además de una información muy rica, bien estructurada y muy útil para el lector. Los estudios arrancan en el momento en que se consolidan las formaciones políticas, en torno a 1500 en el caso de los Estados nación europeos, Rusia y el Imperio otomano, y poco después Japón y la India, pero dos milenios antes en el caso de China, que es de cuando data la unificación política del país, que pudo mantenerse, a diferencia de otros estados surgidos en la Antigüedad, pese a las amenazas externas y los desórdenes internos. La capacidad de China para recuperar la estabilidad y mantener la unidad política contrasta vivamente con la fragmentación política, aunque no cultural, de Europa y el rápido ascenso de los Estados nación desde la era de los grandes descubrimientos que hicieron posible la globalización.

Los sistemas fiscales presentan importantes diferencias, pero también algunos rasgos comunes que deben ser destacados. En todas partes siempre la conservación del orden tradicional y la paz ha sido el principal objetivo de la acción del Estado y solo una vez asegurada, generalmente después de un largo proceso de centralización política, fueron incorporadas nuevas funciones como el fomento del crecimiento económico y el bienestar personal (O'Brien). La imposición de nuevos tributos siempre ha despertado resistencias, pero esta es una cuestión distinta del problema de la legitimidad del impuesto. En la tradición europea, incorporada a la teoría política entre otros por los escolásticos, el príncipe debía vivir de lo suyo, no podía tomar la hacienda de los súbditos sin consentimiento y sin causa justificada, como la defensa de la comunidad y de la fe, y las cargas debían ser limitadas a las necesidades, temporales y proporcionadas a la capacidad de los contribuyentes. En China, la política fiscal descansaba en el principio confuciano de benevolencia, que implicaba alguna forma de justificación, moderación y proporcionalidad en el impuesto (Bin Wong). Aunque los tributos requieren siempre cierto grado de coerción, pues de lo contrario nadie querría pagarlos, la realidad muestra que la negociación entre autoridades y contribuyentes era también muy habitual con el fin de asegurar la recaudación con un mínimo coste económico y político (Yun). Unas veces la negociación era directa, entre el Estado y las comunidades locales o profesionales, otras a través de una asamblea representativa. Una forma política u otra no implicaba necesariamente arbitrariedad o despotismo, como han puesto de relieve los estudios sobre los límites del absolutismo

europeo e incluso del supuesto despotismo chino, pero los Parlamentos propiciaban la participación de la comunidad política en los asuntos generales, la presentación de iniciativas legislativas y un cierto control de la acción del gobierno según la tradición parlamentaria local.

Las diferencias en el seno de cada civilización eran considerables, aunque no creemos que hayan sido tan importantes como las que separaban a Europa de Asia. Una diferencia importante entre ambas reside en la importancia de los impuestos directos sobre la producción agraria frente a los impuestos indirectos que gravaban el consumo y las transacciones comerciales. Los estados asiáticos, así como Rusia y el Imperio otomano eran a este respecto dominios patrimoniales cuyos ingresos consistían mayoritariamente en tributos sobre la tierra y, de hecho, esta o era propiedad del Estado o estaba condicionada a la prestación de servicios al Estado. En Europa los impuestos indirectos eran generalmente más importantes que los directos, no está claro si por causa de una mayor vocación mercantil o por la importancia que alcanzó la propiedad privada de la nobleza y la Iglesia. En China, la recaudación requería el concurso de la burocracia, aunque no era muy numerosa. Los estados europeos, por el contrario, carecían de recursos burocráticos similares por lo que debían recurrir a empresarios privados que proporcionaban crédito y recursos con la garantía de la recaudación tributaria, lo que sin duda hizo posible la expansión de la deuda pública y la aparición de nuevos instrumentos financieros. La expansión comercial proporcionó nuevos ingresos que en ciertos casos como el de Portugal pudieron consolidar una forma de *domain state* y frenar la innovación fiscal (Mata).

Al igual que otras instituciones del capitalismo, las primeras innovaciones en las finanzas públicas aparecieron en las ciudades italianas y, como aquellas, la competencia entre los estados y la movilidad de los empresarios facilitaron su difusión por los demás estados europeos. Las grandes monarquías territoriales recurrieron ampliamente al crédito gracias a la garantía de sus grandes recursos tributarios que hicieron posible la emisión de deuda pública consolidada a tasas de interés cada vez menores. Sin embargo, la gran contradicción de los estados absolutistas era la extensión del privilegio, que ponía un serio límite a la capacidad de recaudación, a la actuación del Estado y al desarrollo de los mercados financieros (Bonney). Además, el carácter «compuesto» de monarquías como la española restaba eficiencia y equidad al sistema fiscal (Yun y Comín). En Italia, la evolución de las tasas de interés muestra una clara diferencia entre principados y repúblicas que se explica fundamentalmente por la transparencia en la gestión financiera y la comunidad de intereses entre contribuyentes, acreedores y Estado (Pezzolo), si bien llama la atención el caso del estado de la Iglesia por la eficiencia de sus instituciones financieras (Piola Caselli).

A escala europea se aprecia asimismo una diferencia entre las monarquías de corte absolutista, por un lado, y la república holandesa y la monarquía parlamentaria británica, por otro. Estas últimas hicieron compatibles las más altas cotas de presión fiscal con los más bajos tipos de interés al tiempo que lograban un alto grado de eficiencia fiscal, y todo ello gracias a la confianza derivada del control del sistema fiscal y la gestión de la deuda pública por el parlamento. Ciertamente es difícil comprender la expansión de ambos países y la posterior hegemonía británica sin tales cambios fi-

nancieros de raíz básicamente constitucional. Sin duda, la divergencia entre los estados europeos y entre Europa y Asia parece bien asentada a finales del siglo XVIII.

La guerra ha sido el principal motor de los cambios fiscales y en Europa la lucha por la hegemonía alcanzó un momento culminante entre la Guerra de los Siete Años (1756-1763) y las Guerras Francesas (1793-1815). A partir de entonces se vivió un cambio acelerado que llevó a la constitución de regímenes liberales, aunque el éxito parece haber sido limitado a causa de la inestabilidad política, la insuficiencia fiscal y el peso de la deuda (Yun y Comín). Los cambios fueron también muy acusados en Rusia (Gatrell), el Imperio otomano (Pamuk) y China (Deng) como consecuencia fundamentalmente de los desafíos del expansionismo europeo y las rebeliones internas, pero a pesar de los esfuerzos de adaptación estas formaciones políticas perecieron fragmentándose algunas de ellas a principios del siglo XX. Entretanto el Reino Unido proseguía su marcha hacia el moderno Estado fiscal en el que este adquiere nuevas funciones desde una posición de árbitro al servicio de los intereses de la comunidad (Daunton).

Como apunta Patrick O'Brien en el epílogo, las condiciones que hicieron posible la formación del Estado son demasiado complejas para poder reducirlas a los parámetros de una teoría y, en cualquier caso, las funciones que hoy desempeña el Estado han sido fruto de la evolución histórica. En este sentido, la formación del Estado es un requisito del crecimiento económico y del bienestar.

RAMÓN LANZA GARCÍA
Universidad Autónoma de Madrid