

# Buen gobierno, estado fiscal y buen gobierno fiscal\*

Good governance, fiscal state and good fiscal governance

Miguel Ángel Asensio

Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), Observatorio Fiscal Federal (OFIF), Fundación Dos Siglos (F2S), Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (IFANDCSC) (Argentina)

asensio.ma@gmail.com

## Resumen

Se examina la relación entre la idea genérica de buen gobierno con la específica de buen gobierno fiscal, no omitiendo la alusión al estado fiscal. La primera encierra un gran valor no sólo político, social e histórico sino que se reflejó en hitos artísticos memorables que contribuyeron a su expresión y difusión. La segunda se ejemplifica con una larga evolución captada por la historia económica, que recoge sucesivas transformaciones temporales de instituciones y procedimientos fiscales que como la primera deben conciliar con la evolución y el progreso humano.

Palabras clave: Buen gobierno, estado fiscal, buen gobierno fiscal.

Clasificación JEL: H80, N00.

Versión Final: 13/08/2024

Atento a ser un artículo por invitación, el presente trabajo no ha sido sometido al habitual procedimiento evaluación externa por pares.

## Abstract

It is examined the relationship between the generic idea of good government with the specific of fiscal good government, not omitting to allude to the tax state. The first one encloses great value not only political, social or historical but was reflected in artistic masterpieces which have contributed to its expression and dissemination. The second is exemplified with a long evolution captured for the economic history, which collects the transformation overtime of fiscal institutions and procedures that like the former must be convivial with the evolution and human progress.

Keywords: Good government, tax state, fiscal good government.

JEL Classification: H80, N00.

Final Versión: 13/08/2024

\* El Autor expresa su profundo reconocimiento póstumo y agradecimiento por los intercambios y sugestivos comentarios debidos al Profesor Ricardo M. Bara (1937-2023), recientemente fallecido, recibidos en los momentos iniciales de la elaboración del presente. Sirva como homenaje adicional a la generosa y comprometida predisposición académica que ostentara.

## 1. Introducción

[La] “Alegoría del Buen Gobierno”, obra del pintor Ambroggio Lorenzetti nos recuerda el aspecto cualitativo central en la tarea de gobernar, caro a la política y disciplinas vinculadas. Arte en tiempos valor que tal “buen gobernar” mantenía en la época.

Las palabras precedentes, que reflejan una interpretación sociopolítica en clave artística remiten a una no muy lejana contribución periodística del autor.<sup>1</sup> Refieren a un emblemático y multicitado fresco preservado en el palacio de gobierno de la Siena medieval, que ha sido objeto de numerosos análisis tanto artísticos como desde la ciencia política.

Lo cierto es que en la reflexión de los filósofos el tema del “buen gobernar” ha antecedido largamente tal expresión artística. Es tal en tanto durante mucho tiempo esa especulación ha inspirado ampliamente las preocupaciones fundamentales del pensamiento político brotado desde las aportaciones aristotélico-platónicas o ciceronianas y aquéllas pre, para y post renacentistas posteriores.

Tan poderosa es la expresión y el contenido último que simboliza la obra mencionada, que ha dado lugar a reiteradas apelaciones, estudios interpretativos o nacidos bajo su estímulo. A título de ejemplo, valgan plumas como las de un economista-hacendista cual Luigi Einaudi, un filósofo jurídico-político como Norberto Bobbio y dos politólogos como Quentin Skinner y Pierre Rosanvallon, el primero en el Siglo XX y los tres últimos entre fines de éste y principios del Siglo XXI.<sup>2</sup>

El escenario era el de una de las ciudades-estado que prosperarían en los siglos XII y XIII en el norte y centro-norte de Italia precisamente hasta el estallido de la “Peste Negra” sobre mediados del Siglo XIV, momento en que el trágico interludio de mortalidad masiva al que se alude prologaría una notable declinación cuya recuperación sería visible recién un siglo después, tras la pérdida de un tercio de la población y en el caso sienés, no poca de su relevancia anterior.

En dicha ciudad toscana, podría decirse que la imagen artística se había elaborado en el tiempo que media entre dos grandes flagelos europeos, la “hambruna” de 1316-17 y la “muerte negra” de 1348-51, siendo presumible que el primero no haya alcanzado allí la violencia de otros lugares y que en todo caso la tradicional prosperidad previa se había recuperado y aún estaba vigente antes del segundo.<sup>3</sup>

Para la filosofía política son trascendentes las reflexiones de Bobbio, al recordar las discusiones sobre las varias formas de gobierno y el nexo entre las nociones de “bueno” y “malo”. Skinner resaltaría la anticipación pre-humanista del pensamiento itálico de la época y sus raíces romanas en Cicerón y Séneca más que en la tradición griega.<sup>4</sup> Tampoco faltará la hipótesis de un posible posicionamiento del lado güelfo, por parte de Lorenzetti, en tiempos de disputa peninsular entre güelfos y gibelinos.<sup>5</sup>

3. En sus alusiones en la literatura de historia económica se alude a esta última como “Black Death” y también “Great Plague” (Gran Plaga).

4. Skinner, basándose en las aportaciones de pensadores italianos medievales del Duecento, sostendrá que hasta alrededor de 1260 reconocerían la influencia de Salustio, Cicerón y Séneca, antes del conocimiento o llegada de Aristóteles (a través de Averroes), mediante la *Ética Nicomaquea* (Ética a Nicómaco) y más tarde aún su *Política*, lo cual se descubriría en las representaciones de Lorenzetti.

5. *Guelfos y gibelinos* son los dos partidos que protagonizan largos enfrentamientos en la Italia medieval. Los primeros respondían al Papado y los segundos al Emperador del Sacro Imperio Romano Germánico.

1. Asensio, M. A. (2020b).

2. Véase Einaudi, L. (1954); Bobbio, N. (1982), Skinner (1993) y Rosanvallon, P. (2007).

La idea de “buen gobierno” ha involucrado e involucra inexcusablemente valores a veces discordantes, aunque también contenidos comunes. La armonía y concordia social, la capacidad convivencial de la misma sociedad, la paz, la virtud y especialmente la justicia, emergen como atributos obvios, particularmente la vigencia de la última, en la obra pictórica que incita estas reflexiones.

Aquí procuraremos verificar cómo cabe insertar el problema financiero público en esa idea genérica, tanto en la fase de captura como de aplicación de recursos, dados variados órdenes políticos. Retomamos de forma muy breve la reflexión sobre el estado fiscal y sus precedentes, la conexión entre estructuras económicas y sociopolíticas, incluida una escueta alusión a la misma Siena y la evolución de mejoras conducentes al “buen gobierno fiscal”.

## 2. Buen Gobierno e Impuestos

No cabe pensar que, en cualquiera de sus estadios, la idea de buen gobierno estuviera divorciada de alguna percepción o actitud hacia la existencia y el carácter de los impuestos y su empleo (dado que en la relación gobernante-gobernado existe siempre alguna forma de contraprestación).<sup>6</sup> En otras palabras, que algún lugar debían ocupar las exacciones del príncipe dentro de la valoración de un orden político para que el mismo fuere catalogado como bueno, malo, aceptable o “mejor”.

Corresponde consignar que en la economía antigua hubo varias tendencias. Pierre Leveque recordaría que no habría actividad de la cual “el faraón no tomara su parte”.<sup>7</sup> Por otra, Roma logró durante mucho tiempo

“externizar” su carga fiscal a sus derrotados<sup>8</sup>, hasta que finalmente hubo de recaer con gravámenes sobre sus ciudadanos.<sup>9</sup> El evangélico “dar al César lo que es del César” explicita claramente la existencia del fenómeno tributario en tiempos del Imperio.

Sin embargo, Max Weber introduciría con acierto la calificación de “estado litúrgico” al reconocer la existencia de ciertas aportaciones que frecuentemente se expresaban mediante daciones en especie o servicios, las liturgias, que en su origen permitirán el sostenimiento de ceremonias públicas muy importantes como tales en la tradición de las civilizaciones griega y romana.<sup>10</sup> Pero en el Occidente, la caída del Imperio Romano y su fragmentación posterior en lo que terminó conformando el régimen feudal, significó el ingreso en una era donde los recursos dominiales, señoriales o “manoriales” serían el sostén fundamental de

8. El tributo sería esencialmente una exacción exigida a los vencidos, no ligada, al menos simétricamente, a una idea de “contraprestación” por servicios públicos. Aquella se basaba en el poder del triunfador.

9. Es el caso de la célebre *vigésimma hereditarium* romana, entre otras, aun cuando existirían vestigios en el antiguo Egipto (Groves, H., 1964: 865). Sobre los ciudadanos romanos, sólo existió, además, un gravamen directo extraordinario sobre la propiedad, el *tributum* (o *tributum civium Romanorum*). En rigor los impuestos directos recaían esencialmente sobre las provincias romanas del Imperio, el *tributum soli* (impuesto sobre la tierra) y el *tributum capitis* (capitación). Recién sería Diocleciano a fines del Siglo III quien con sus reformas extendería el *tributum* provincial a las tierras de Italia, convirtiéndolo en el impuesto imperial a la tierra (Bullock, Ch., 1898: 443).

10. Cfr. Weber, M. (1997), pp. 95-96. En rigor, las *liturgias* del mundo antiguo se asemejarían a donativos o entregas gratuitas, muy importantes, a veces, y que luego se irían transformando tras siglos en no gratuitas o forzosas tal como Weber las refleja. Tucídides, el historiador de la Guerra del Peloponeso, citado por H. Groves, relataría que además de financiar los coros, danzas y cantos poéticos, caros a los griegos, las mismas sustentarían el armado de las flotas “que durante tanto tiempo dominaron los mares” (Groves, H., 1964: 865). Gerloff recordará su importancia también en el Egipto faraónico y el Imperio Bizantino. Destacaría en Grecia la *coregía* (coros), la *triararquía* (armado y mantenimiento de naves) y *gimnasiaarquía* (organización de certámenes gimnásticos) [W. Gerloff, 1961: 69-70].

6. En clave más moderna se diría que el intercambio fiscal es omnipresente (Buchanan).

7. Véase Leveque (1993).

Cuadro 1. Sistemas financieros y fiscalidad

Fase	Esquema Financiero	Notas características
1	Estado Litúrgico	Aportaciones y servicios hacia el Estado
2	Estado Patrimonial	Propiedades y explotaciones del príncipe
3	Estado Fiscal	Los ingresos prevalecientes son impuestos

los estamentos feudales. La propiedad sería la base esencial de los ingresos.

En tal contexto, las rentas de la propiedad dominical permitirán a los señores sostener una milicia o cuerpo armado con el cual podrán reivindicar su papel protector y lograr reconocimiento como tales, en un cierto ámbito territorial. Ello, sin perjuicio del mantenimiento de diversos componentes “litúrgicos”.

Los ingresos señoriales denotaban o visibilizaban esa presencia dominante de la patrimonialidad, que también o todavía incorporaba liturgias. Las servidumbres o servicios que nos detallarán Max Weber y el propio Schumpeter recogerán esa mixtura. Las “corveas” serían todavía visibles en el Siglo XIX.<sup>11</sup>

Cuando llegó el turno del “estado fiscal”<sup>12</sup>, su afirmación como “forma pura” tendría una

11. Además de la célebre *corvee* que eliminaría Turgot en Francia en el Siglo XVIII, subsistirían otros servicios, incluidos los corporales, de tipo gratuito hasta entrado el Siglo XIX. A su vez, la patrimonialidad se expresaría en *monopolios* tempranos derivados del *Oikos* (economía doméstica del señor como la denominaría el economista Karl Rodbertus) a saber, el molino, la cervecería, la panadería y horno para pan (Weber, 75-78, Schumpeter, 156, Gerloff, 105-106).

12. Para una exhaustiva consideración de la noción de “estado fiscal” a partir de la construcción schumpeteriana remitimos a Bara (2020). En la confrontación entre el estado litúrgico y el estado fiscal, Weber identificará al primero como *el que utilizaba a sus súbditos como fuentes de servicios*, atendiendo a sus necesidades a base de imponer prestaciones y al segundo como *el que paga ejércitos y funcionarios con impuestos percibidos de tales súbditos* (op. cit., pp. 95-96).

secuencia de distintas implantaciones temporales según los países o áreas geográficas, reconociendo configuraciones híbridas como antecedente, sino casi perfectas estructuras financieras de dualismo patrimonial-fiscal, hasta una más concreta afirmación del último formato en el Siglo XIX.

De allí el Cuadro 1 que expresa una taxonomía básica. Pero como ha señalado oportunamente Gabriel Ardant, la clave para que ello fuera posible es la existencia de una estructura económica de base o soporte que hiciera factible, según épocas, que esas fuentes financieras estuvieran dotadas de “suficiencia” (Ardant, 1975).

Ahora bien, la llegada al estado fiscal, constituyó entonces una suerte de última instancia o punto de arribo en la exploración de fuentes alternativas de ingresos por parte de los estados en formación y por ende de las acciones de gobierno emprendidas en consonancia con ello, dadas las resistencias que habrían de emerger de los distintos sectores y actores afectados.

Ese punto de arribo, visualizado en el Siglo XX que no había cumplido dos décadas pero terminaba de atravesar una Guerra Mundial devastadora, implicaba una fiscalidad del capitalismo que expresaba una economía mixta con funciones predominantes de estado guardián y que aún no se había desplegado con roles más explícitos comprendidos en lo que

se conocerían como fallas del mercado.<sup>13</sup>

La mención a recurso de última instancia tiene que ver con las resistencias mencionadas, que fueron generalizadas en Occidente, más allá del caso emblemático de la Gran Bretaña de los Estuardo<sup>14</sup>, experiencia también matizada por un fuerte enfrentamiento religioso. Pero la base de esa lógica (los impuestos como último recurso) quedaría claramente reflejada en la “teoría” establecida por Jean Bodin en el último cuarto del Siglo XVI, al tratar los “ingresos del soberano”, en sus *Seis Libros de la República*.<sup>15</sup>

El ordenamiento “bodiniiano” de los ingresos públicos es suficientemente indicativo de una concepción de época, que parecía no ser exclusiva de una Francia anterior al Siglo de Colbert y Luis XIV, a saber: a) el patrimonio de la república; b) las conquistas al enemigo; c) los presentes de naciones amigas; d) las pensiones o tributos de aliados; e) el tráfico comercial y f) los impuestos sobre los súbditos.<sup>16</sup>

Consecuentemente, antes del arribo del estado fiscal como “estado impositivo” o estado que vive esencialmente de impuestos o se basa en impuestos, cabe reconocer formaciones sociopolíticas “con impuestos” aunque en gradaciones históricamente crecientes para tal componente. Arribados al predominio de este último, habríamos llegado al “estado fiscal”. El “estado impositivo”, entonces, habrá sido precedido por el “estado con impuestos”.

El Estado Patrimonial, a su vez, tuvo algunas manifestaciones relevantes. Tal el caso de Brandenburgo-Prusia, donde alcanzó una

conformación perdurable, que se correspondió con la “modernización” acaecida entre 1640 y 1790, es decir entre la primera mitad del Siglo XVII y fines del Siglo XVIII. En ese caso, la aplicación de la regla según la cual “el Rey debía vivir de lo propio” o sea de sus posesiones, heredades y fincas, es decir de su patrimonio, sería largamente respetada (Braun, 1975).<sup>17</sup>

A través de esa fuerte estructura tradicional que todavía era poderosa en el Siglo XIX, iría creciendo hasta ser visible e importante el estado fiscal que reflejarían Goldscheid y Schumpeter.<sup>18</sup> Estudios recientes han indicado que incluso avanzado tal Siglo XIX podía apreciarse una estructura dual (o híbrida) de ingresos públicos en el contexto germánico, donde las rentas patrimoniales todavía representaban cerca del 50% del recaudo total (Wagner, 2007).<sup>19</sup>

Esa realidad no sería coincidente con la evolución registrada en Gran Bretaña<sup>20</sup>, donde a fines del Siglo XVII hay un evento sustantivo que tiende a moldear antes que en otras partes de Europa el esquema de financiamiento público: la creación del Banco de Inglaterra en 1694, que significó una válvula financiera para el gobierno y las guerras de ese país, donde

13. La obra de Schumpeter que lo identificaría (*La crisis del Estado Fiscal*) data de 1919, influida a su vez por la situación de Austria, donde sería Ministro de Finanzas.

14. Véase Groves, H. (1967).

15. Véase Bodin, J. (1576).

16. Bodin, J., op. cit. y Asensio, M.A. (2015b).

17. El papel crucial de los apremios financieros en la conformación y evolución de los sistemas de hacienda ha sido muy visible también en casos como el de España, donde en su fase de “Antiguo Régimen” la base patrimonial de ingresos y privilegios fue emblemática, tanto como el recurso a endeudamientos memorables, como los de Carlos V y Felipe II, acaecidos con banqueros europeos, pero sin banco propio.

18. Véase nuevamente Bara, R. (2020), obra citada.

19. Como lo enuncia el mismo Wagner, ello sería importante en la construcción de la teoría fiscal de base cameralista, que justifica la patrimonialidad en autores emblemáticos como Von Justi (contemporáneo de Adam Smith), a poco de iniciarse la segunda mitad del Siglo XVIII (Asensio, M.A., 2023: 19-34).

20. Pese a que como lo recuerda nuestro ya citado Groves, tampoco debería ignorarse en sus orígenes importantes posesiones reales y por ende una visible “patrimonialidad” en Gran Bretaña (Groves, H., op. cit., p. 868).



los pagarés del Estado posponían el recurso a impuestos, mientras que los existentes debían ser tales que garantizaran el repago de tales deudas. El estado fiscal británico lo fue como tal, comprendiendo una notable capacidad de acceso al crédito, lo que implicaría una correspondencia entre tal solidez y la fortaleza de dicho crédito.<sup>21</sup>

### 3. Estructuras socioeconómicas, estructuras sociopolíticas e imposición

Ya hemos aludido a la importancia de las transformaciones en las estructuras económicas para factibilizar la imposición y la fiscalidad. En tiempos de la señalada observación de Gabriel Ardant, otros estudios modernos denunciarían dicho nexo, tal el conocido de Harley Hinrichs.<sup>22</sup>

La posibilidad de imponer pagos en dinero sería sustantiva. En una economía no suficientemente monetizada las prestaciones en especie debían ser abundantes y por tanto las burocracias no encontrarían sencillo determinar las cargas a imponer a las respectivas sociedades de época.

Pero además de las económicas, importaban las estructuras sociales. Si apelamos nuevamente a Schumpeter, ha de recordarse que en su obra póstuma recordaría que durante cierto tiempo se preferirían los impuestos indirectos, atento a que *por lo menos, con los mismos se lograba que también contribuyeran los nobles, que de otro modo estaban frecuentemente exentos de tributación.*<sup>23</sup>

21. Véase también Kennedy (2005), donde se conecta ese logro nacional en términos de movilización de recursos, como elemento de ventaja en relación al caso de Francia, aun disponiendo de una menor población que ésta.

22. Véase Hinrichs, H. (1967).

23. Aludimos a su explícita formulación en la *Historia del análisis económico* (1971).

En la misma monumental contribución había reiterado, a su vez, el rol crucial que había tenido la batalla entre burocracias principescas o “generales” y burocracias estamentales o territoriales por el control de los impuestos, en lo cual en el ámbito continental, por oposición a lo acontecido originalmente en Inglaterra, se habían impuesto las primeras para concluir con la preeminencia del “estado fiscal centralizado”.<sup>24</sup>

Importa al respecto una rápida mención en lo acontecido en Toscana y la Siena de Lorenzetti en relación al tema impositivo. Siena se ubicaría como ciudad centro-septentrional italiana, dentro de experiencias que comprendieron a otras ciudades-estado como las destacadas Florencia y Venecia, además de Pisa y Lucca, entre otras.

En todas ellas había sido importante tanto la época de las comunas como su alternancia con los señoríos. En tal contexto, no sólo las relaciones entre las ciudades y su área rural circundante o “contado”, como entre clases intraciudad, serían las que determinaron desplazamientos entre distintos intentos de afirmar la tributación directa<sup>25</sup> o la indirecta basada en consumos.

Se ha señalado que en toda esa región las finanzas públicas estarían atravesadas por tales intentos, así como por la apelación

24. No es fácil ser sintético en este tópico, dada la preferencia por los estudios de formación del Estado, en destacar el rol de la centralización en su gestación. Sin embargo, en el caso germánico, el resultado ya en tiempos modernos fue el de un centro con capacidad unificante en ciertos aspectos, pero al precio de respetar importantes poderes en los estados territoriales, base de sus conformaciones federales actuales. Distinto es el caso francés y su “república única e indivisa”.

25. Aquí sería importante el denominado *estimo* (determinación, tasación, valuación de bienes) para posibilitar la gravabilidad de los capitales y patrimonios, naturalmente resistido por las clases poseedoras que se inclinarían por la tributación indirecta y el recurso al préstamo.

frecuente y consolidada a la *deuda pública*, frecuentemente conformada por *préstamos forzosos*, que además tendrían la particularidad de ser en ocasiones reembolsables. El rol de Siena en ese escenario no sería menor, tal cual denuncian las palabras del historiador económico William M. Bowsky.

Durante la Primera Mitad del Siglo XIII Siena fue uno de los más grandes centros bancarios de Europa Occidental. En 1260 la *Siena Gibelina* infligió una desastrosa derrota a Florencia en la batalla de Montaperti. Su fortuna militar se revirtió en 1269 y se convirtió al *Guelfismo*. El régimen “de los Nueve” se componía de Comisiones Bimestrales, era el *concistoro* (Consistorio) de la ciudad o Suprema Magistratura. Los Nueve gobernaron cerca de 70 años (1287-1355), una longevidad superada entre las repúblicas italianas sólo por la oligarquía veneciana (Bowsky 1962).

Muy temprano en el Siglo XIV, después de una era de expansión de la centuria precedente que mostraba síntomas de disminución, Siena daría un gran paso para racionalizar la imposición directa. En 1315 fue creada la denominada *Tavola della possessioni*, es decir un catastro, que como tal se anticiparía en un siglo nada menos que al florentino, aprobado recién en la tercera década del *Quattrocento* (1427).

El período entre fines del Siglo XIII y comienzos del XIV permitió verificar en las ciudades italianas aludidas, un esquema donde en el *contado* predominaría la imposición directa, que le era reclamada por las ciudades dominantes, y en la ciudad misma prevalecería el rendimiento de los tributos indirectos, que superaban ampliamente el rendimiento de cualquier otro ingreso, salvadas diferencias de tiempo y métodos de aplicación.

Lo anterior sería particularmente aplicable a Siena. A partir de la tradición de la *Tavola* y las evaluaciones emergentes de la riqueza

de los contribuyentes, aplicaría el *dazio* o *lira* como impuesto directo.<sup>26</sup> Indica Bowsky, que su determinación contemplaría exenciones para las necesidades básicas en montos que variaban de acuerdo al status económico y social (Bowsky, 1969). Se ha sostenido, empero, que precisamente el Gobierno de los Nueve (1287-1355) que entorna el tiempo de elaboración del fresco de Lorenzetti (1338-1340) fue un régimen siempre funcional en materia económica y fiscal para los intereses mercantiles y financieros que representaban el próspero devenir de la ciudad (Mainoni, 1999:155).<sup>27</sup>

Reflejarían ello con la potenciación de los impuestos indirectos y su respectivo arrendamiento, controlado por mercaderes y banqueros y la expansión de la deuda pública, con un fuerte papel para los *préstamos voluntarios*, muy ventajosos para sus tenedores, esquema contrapuesto a una tributación especialmente gravosa para la comunidad del territorio sometido, quizás parcialmente sustentada en la creciente importancia agropecuaria de la economía sienesa (Mainoni, 1999:156).

#### 4. Buen gobierno y buen gobierno fiscal

La parábola conceptual entre el buen príncipe y el buen fisco, o, la parábola temporal entre muy añejos reclamos por buen gobierno en general y buen gobierno fiscal en particular, se han reflejado en transformaciones epocales.

El buen gobierno fiscal involucra obviamente una larga trayectoria, abarcando en

26. Indica Luciano Bianchini (1868) que la Lira servía de norma y de fundamento a la distribución del impuesto. Los Sieneses llamaban Lira, a lo que los Florentinos denominaban Estimo (ya mencionado), tanto que se usaron indistintamente, no sólo para significar la base del impuesto, sino también el impuesto mismo (p.55).

27. Nombres de familias como los Piccolomini, los Tolomei o los Salimbeni e instituciones como el Monte dei Paschi, son emblemáticas para una época de brillo para Siena, que también se destacará como centro en el comercio de lanas.

sentido más amplio, ambos lados del presupuesto. Sin duda comprendería los avances y mejoras en materia impositiva, pero también importaría la de los gastos, su registro y control. Mencionemos sólo algunas expresiones desde ambos lados.

La aparición explícita de la *consensualidad* tras su expresión emblemática en la Carta Magna británica de 1215, que por otra parte tuvo modificaciones y ratificaciones posteriores luego<sup>28</sup> y requirió de una Petición de Derechos en 1628 y su fortalecimiento mediante una Declaración de Derechos en 1689 (Revolución Gloriosa que instauraría la monarquía constitucional en Inglaterra), no dejó de reconocer otras manifestaciones continentales como las consultas estamentales o a ciudades (Francia y España), así como a estados territoriales y estamentos en Alemania, entre otras.<sup>29</sup>

Los *catastros*, sean en casos como el de la temprana expresión de la *Tavola sienesa* o el ejemplo florentino, tanto como en la experiencia francesa de Turgot más tarde<sup>30</sup>, fueron instrumentos que mejoraron sensiblemente la capacidad técnica de las burocracias, con efecto en la eficiencia pero también en la equidad de la tributación.

La mezcla dicotómica *directos-indirectos* reflejó tensiones sociopolíticas y de poder económico a través del tiempo, pero pese a sus diferencias y sus distintos impactos “de clase”, llegaría el momento de apreciar como lo haría Gladstone, ya avanzado el Siglo XIX, que eran “dos señoritas a las que convenía igualmente cortejar”.<sup>31</sup>

El desarrollo de las *economías monetarias* permitió superar la fase histórica de pagos en especie, aunque no siempre sería acompañada por menor avaricia por parte de los príncipes, que no dudarían en apelar a su falsificación reduciendo la proporción de metal noble que las integraba (“*money debasement*”), denunciando su origen en una falla que perduraría, los desequilibrios financieros y la ausencia de orden fiscal.

Aunque ha habido expresiones modernas de “privatización” en la recaudación de impuestos, vigente desde tiempos romanos y visible en la edad media y aún lozana en plena modernidad, el *arrendamiento de recaudaciones* fue siendo suplantado por burocracias profesionales que procurarían superar los males que llevarían a Dupont de Nemours a señalar a aquéllos recaudadores como elementos “sin rey ni patria”.<sup>32</sup> Ello señala la crucialidad o centralidad, desde antaño a la contemporaneidad, de la *administración fiscal y su eficiencia*.

Si bien la *aprobación y el control sobre el gasto público* sería demorosa en relación a los impuestos, evolucionó desde formas donde estos últimos se aprobaban para determinados fines, usual aunque no únicamente ligados a la guerra.<sup>33</sup> Las concesiones estamentales al príncipe también se ligaron a la verificación del destino de los fondos, lo cual los asimilaba a “impuestos afectados” (Braun, 1975).

Sin embargo, su escrutinio más escrupuloso llegaría con los *presupuestos*, donde inicialmente importarían los impuestos que se aprobaban y no tanto el seguimiento de los gastos. Si hemos de seguir a Buck, ello ocurrió en Inglaterra recién en 1861, donde habría

28. Como la temprana que se remonta al Rey Eduardo III, en 1297, a quien se requirió cumplir con el requerimiento consultivo para establecer tributos.

29. Remitimos nuevamente aquí a la gran contribución de Braun (1975).

30. Véase nuestra contribución en Asensio, M. A. (2020a).

31. Véase Ferguson, N. (2003).

32. Dupont de Nemours, P. S. (1815).

33. Schumpeter apuntaría el importante gasto cortesano, por un lado, y la inevitable apreciación de “que el turco no era sólo un problema del príncipe”. Europa no olvidaría que las fuerzas otomanas llegaron hasta muy cerca de Viena, hasta ser allí detenidas.



“auditor” desde 1866.<sup>34</sup> En Francia, concorde a Jeze existiría un presupuesto recién con el Baron Louis, en 1814.<sup>35</sup> Antes, la *Compte rendu* (Informe) del Ministro Necker había significado una rendición de cuentas, aunque no un presupuesto. Habría estados alemanes previéndolo en sus constituciones a principios del Siglo XIX y Prusia, en 1850.<sup>36</sup>

A pesar que con los ejemplos anteriores apenas se desea insinuar un camino o trazado histórico que es mucho más vasto, permite percibir que el “buen gobierno” en general ha podido ser apoyado crecientemente a lo largo del tiempo por las mejoras y perfeccionamiento en el campo fiscal. Claro que el primero y su percepción, es mucho más vasto aunque en modo alguno ajeno a las exigencias financieras del Estado.

## 5. Comentarios de cierre

El muy somero repaso a la vinculación subyacente entre la vieja idea de buen gobierno, la formación del estado fiscal y la idea de buen gobierno fiscal nos pone de manifiesto una pluralidad de cuestiones de cuya enunciación sólo ensayamos unas pocas.

La idea de *buen gobierno* que tuviera la expresión artística medieval que encabeza esta indagación alcanzó una fuerte prosapia que se enraizaba en las contribuciones filosóficas sobre el gobierno, tanto en las antiguas como en posteriores.

Superados sus componentes más generales como el requerimiento de justicia y de virtud, sin duda puede recoger distintas miradas donde al factor político y los valores vinculados

al identificar al “buen príncipe” se entrecruzan para lograr más de un formato.

Tales transformaciones y desarrollos no desconocieron retrocesos, aunque en el avance de largo plazo no es fácil descubrir cortes nítidos entre fases. Eso acaece cuando se aprecia que más que formas únicas de ingresos fiscales que tipificaran épocas, lo que encontramos es ingresos prevalecientes o predominantes dentro de estructuras mixtas que van dando lugar a lo nuevo mientras se verifican permanencias de formas más antiguas. Lo propio en la conformación de los gastos y sus programas, combinando los que Eckstein distinguiría como “exhaustivos” o de “transferencia”.<sup>37</sup>

Sin duda, tras siglos de maduración y visto desde la modernidad, aún en el estricto terreno financiero fiscal, el buen gobierno general, se ha podido apoyar en mejoras instrumentales paulatinas que han posibilitado y posibilitan un funcionamiento estatal donde sean más factibles las facetas del buen gobernar.

Los experimentos fiscales de las ciudades italianas y de la propia Siena que inspirarían a Lorenzetti y su apología del buen gobierno seguramente formaron y habrían de formar parte de la acción humana que si bien se apartaría en adelante muchas veces del bien común en que pensara el artista medieval y los humanistas que lo inspiraban, no podrían desconocer ni evitar su preeminencia en tal aventura humana en el largo plazo.

## 6. Referencias Bibliográficas

Ardant, G. (1975). “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”, in Tilly, Charles, op. cit., pp. 164-242.

37. Los primeros, así denominados en tanto generadores de una demanda real de bienes y servicios (Eckstein, O., 1967).

34. Buck (1946), pp.14-19.

35. Jeze, Gastón (1923), p. 46. El Baron Louis había estudiado el sistema británico bajo Pitt y fue Ministro de Finanzas de la Restauración francesa en 1814-15, siéndolo nuevamente en 1831-32.

36. Willoughby (1936).

- Asensio, M. A. (2015). *Economía Fiscal*, Buyatti, Buenos Aires.
- Asensio, M. A. (2020a). “Turgot revisado de nuevo. Impuestos directos e indirectos y la política económica y fiscal del Siglo XVIII”, *Actualidad Económica*, N° 100, UNC, Córdoba.
- Asensio, M. A. (2020b). “Las prácticas del buen gobierno”, *Clarín*, 12 de Diciembre, Buenos Aires.
- Asensio, M. A. (2023). *Finanzas estatales. El Estado y el dinero bajo la lupa científica*, Buyatti, Buenos Aires.
- Bara, R. (2020). “El estado fiscal y la crisis argentina”, *Actualidad Económica*, Número 100, UNC, Córdoba.
- Bianchi, L. (1868). “La Lira, la Tavola delle possessioni e le Preste nella Repubblica di Siena”, *Archivio Storico Italiano*, SERIE TERZA, Vol. 7, N° 2 (50), pp.53-88.
- Braun, R. (1975). “Taxation, Sociopolitical Structure and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia”, in Tilly, Charles, op. cit. pp. 243-327.
- Bobbio, N. (1982). “Il Buon Governo”, *Belfagor*, Vol. 37, N° 1, 31, Gennaio, pp. 1-12.
- Bodin, J. (2010). *Los seis libros de la república*, Colección Clásicos del Pensamiento, Tecnos, Madrid.
- Bowsky, W. M. (1962). “The Buon Governo of Siena (1287-1355). A Mediaeval Italian Oligarchy”, *Speculum*, University of Chicago Press, Volume 37, Number 3, July, pp. 368-381.
- Bowsky, W. M. (1969). Direct Taxation in a Medieval Commune: The Dazio in Siena, 1287-1355, *Explorations in Economic History*, Volume 7, Issues 1-2, Autumn-Winter, pp. 205-221..
- Buck, A.E. (1946). *El presupuesto en los gobiernos de hoy*, Peuser, Buenos Aires.
- Bullock, C. (1898). “Direct and Indirect Taxation in Economic Literature”, *Political Science Quarterly*, Vol. XIII, N° 3, pp. 442-476.
- Cameron, R. (1989). *A Concise Economic History of the World*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Cusminsky de Cendrero, R. (1991). *Los fisiócratas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Dupont de Nemours, P. S. (1815) [1991]: “Carta a Juan Bautista Say”, en Cusminsky de Cendrero, R. (1991), op. cit., pp. 133-161.
- Eckstein, O. (1967). *Finanzas Públicas*, Editorial UTEHA, México.
- Einaudi, L. (1954). *Il buongoverno*, Laterza, Bari. Fragmentos en español en Florilegio del buen gobierno, Organización Techint/El Ateneo, Buenos Ares, 1970.
- Ferguson, N. (2003). *Poder y dinero en la historia contemporánea*, Ediciones Taurus, Madrid.
- Gerloff, W. (1961). “Fundamentos de la ciencia financiera”, Tomo 1, pp. 1-73, en W. Gerloff y F. Neumark, *Tratado de Finanzas*, 2 Tomos, El Ateneo, Buenos Aires.
- Groves, H. M. (1975). *Finanzas Públicas*, Editorial Trillas, Tercera reimpresión, México.
- Hinrichs, H. (1967). *La estructura tributaria durante el desarrollo*, CEMLA.
- Jeze, G. (1923). *Las finanzas públicas de la República Argentina*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- Kennedy, P. (1987). *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza y Janes, Madrid.
- Mainoni, P. (1999). “Fiscalidad directa e indirecta en la Italia medieval del centro y del norte. Algunas orientaciones historiográficas recientes”, *EM*, pp. 151-166.
- Rosanvallon, P. (2007). *El buen gobierno*, Manantial, Buenos Aires.
- Schumpeter, J. A. (1971). *Historia del análisis económico*, FCE, México.
- Skinner, Q. (2009). *El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno* de Ambrogio Lorenzetti, Editorial Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Tilly, C. (1975). *The formation of nations and states in Western Europe*, Princeton University Press.
- Wagner, R. (2003?). “Public Choice and the Diffusion of Classic Italian Public Finance”, Mimeo.
- Weber, M. (1997). *Historia económica general*, FCE, México.
- Willoughby, W. F. (1936). “Budget”, en *Enciclopedia of Social Sciences*, Directed by Edwin R. A. Seligman.