



La Carta Magna. Reflexiones sobre su significado ocho siglos después

*The Carta Magna.
Reflections on its meaning eight centuries later*

RICARDO BARA*

Universidad Nacional del Sur
rbara@speedy.com.ar

RESUMEN

La Carta Magna –acordada entre Juan, rey de Inglaterra, y un grupo de obispos y barones feudales de su reino que se habían rebelado enfrentando su autoridad en el año 1215- contiene principios generales sobre el buen uso del poder. Varios de los principios más significativos se refieren a cuestiones fiscales; la fiscalidad es una fuente poderosa de influencia sobre la vida de los países y los cambios institucionales que originan dependen, para su éxito, de cómo las personas en cada momento histórico comprenden cómo actúan estas interrelaciones entre la economía y la política. Los 800 años transcurridos desde el acuerdo de la Carta Magna permiten realizar una reflexión sobre la importancia de la relación entre instituciones, fiscalidad, economía y política y esto es de suma importancia para la comprensión de temas económicos, políticos y fiscales contemporáneos. El objetivo de este artículo es realizar un análisis de las cláusulas más significativas de la Carta Magna, es decir de aquellas que constituyen una piedra fundamental de las instituciones económico-políticas modernas.

Palabras clave: Carta Magna; Instituciones; Finanzas Públicas; Impuestos.

Códigos JEL: A13, B1, H2.



ABSTRACT

The Carta Magna –agreed upon by John, king of England, and a group of bishops and feudal barons of his kingdom who had rebelled its authority in the year 1215- contains general principles on the good use of power. Several of the most significant principles relate to tax matters. Taxation is a powerful source of influence on the life of the countries and the institutional changes they give rise to depend on how people in each historical moment understand how these interrelationships between economics and politics act. The 800 years since the agreement of the Magna Carta allow a reflection on the importance of the relationship between institutions, taxation, economics and politics and this is of the utmost importance for the understanding of contemporary economic, political and fiscal issues. The objective of this article is to make an analysis of the most significant clauses of the Magna Carta, that is, those that constitute a cornerstone of modern economic-political institutions.

Key words: Magna Carta; Institutions; Public finances; Taxes.

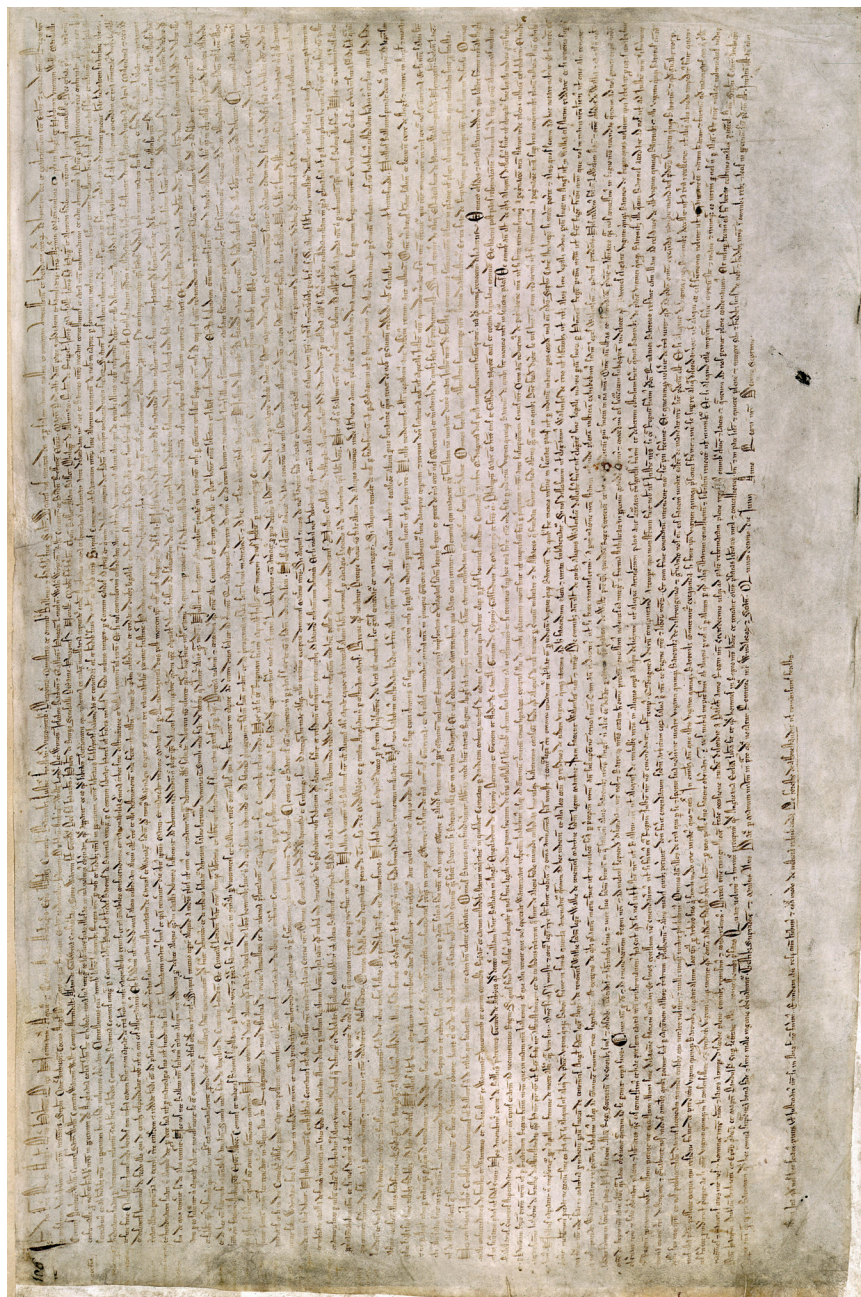
JEL Codes:A13, B1, H2.

I. INTRODUCCIÓN

El 15 de junio de 1215 Juan, Rey de Inglaterra, convalidó un acuerdo con un grupo de obispos y barones feudales de su reino que se habían rebelado enfrentando su autoridad. El convenio fue “escrito” en latín, sobre un pergamino elaborado con un cuero de oveja; *inscripto con astillas de roble y sellado con cera de abeja y resina*, según los cronistas de la época. Su denominación completa, entonces, fue *Charta Magna Libertatum* (Gran Carta de las Libertades).

Un acontecimiento propio de las luchas medievales, relativamente frecuente en esos siglos, se ha convertido en un hecho de significados reales y simbólicos tan importantes como para que sea una cita habitual en libros sobre Instituciones Fiscales y Derecho Tributario. En los primeros capítulos de esos textos, cuando se habla de “fundamentos”, es habitual encontrar referencias a la *Carta Magna* como antecedente histórico de instituciones actuales. Tan es así que la denominación *Carta Magna* se aplica comúnmente las Constituciones modernas. La importancia de esos hechos de 1215 ha sido tal

Imagen: Magna Carta (British Library Cotton MS Augustus II.106)



Fuente: British Library, Imagen de dominio público, disponible en: <http://www.bl.uk/collection-items/magna-carta-1215>

que el mundo occidental los recuerda cuando se cumplen 800 de años de su acontecimiento y una reflexión actual sobre esos significados es muy útil para la comprensión de temas económicos, políticos y fiscales contemporáneos.

Se me ocurren algunas razones para esto. Primero, fueron hechos referidos a una disputa sobre poder y dinero. Más precisamente, sobre el uso del poder para obtener dinero, y sobre cómo esa forma de uso perturbó severamente la vida de la sociedad de entonces y también en muchos otros momentos de la historia. La Carta Magna fue un intento de resolver un conflicto específico. Pero las disposiciones de ese acuerdo particular contuvieron principios generales aplicables a otras circunstancias históricas con similitudes y, además, sirvieron para aprender cómo se debe usar el poder en una sociedad civilizada. La Carta Magna fue, quizás, la primera vez que las quejas específicas sobre el mal uso del poder produjo una declaración general de los principios de un buen gobierno.

Una segunda razón es que el acuerdo se refirió, en sus cláusulas más significativas, a temas fiscales y la fiscalidad es un caso central del uso del poder para conseguir dinero. Por eso, se ha convertido en un tema muy significativo de la vida social. Como ha escrito Václav Klaus “*las Finanzas Públicas no son más que una sofisticada discusión de la relación entre el individuo y el estado*”, es decir acerca de cómo conciliar las necesidades colectivas de una sociedad con los intereses de las personas que la componen, la disputa entre la libertad individual y la autoridad necesaria, entre el egoísmo y el altruismo de los seres humanos.

En tercer lugar, los acontecimientos fiscales han tenido una influencia muy importante sobre la marcha de los países. Schumpeter ha señalado, con razón, que “la historia fiscal de un pueblo es una parte esencial de su historia general” y, más aún, agrega que “en algunos períodos históricos ... las necesidades y las políticas fiscales han tenido gran influencia sobre el desarrollo de la economía y con ello sobre todas las formas de vida y todos los aspectos de la cultura ... el espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos de su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal”. Observa también Schumpeter que la fiscalidad, sus conflictos y sus crisis, están muy relacionada con acontecimientos que provocaron cambios profundos en las instituciones políticas. Esto sucedió en 1215 y en muchos otros episodios de la historia de los países.

Finalmente, la azarosa historia de los cambios institucionales de Inglaterra acordados en la Carta Magna, que ocurrieron en los 473 años que van desde 1215 hasta la instauración de un gobierno limitado por una forma de representación de los ciudadanos en 1688, son una muestra de la dinámica del cambio institucional y de sus consecuencias sobre la calidad de vida y la prosperidad de las naciones. Como ha mostrado Douglass North, esa dinámica tiene soluciones múltiples, que pueden ser “de esquina” y, por lo tanto, a priori las sociedades no están, necesariamente, condenados al éxito o al fracaso sino que esto dependen de lo que hagan las personas que la componen en cada momento de la vida histórica.

En resumen, La Carta Magna contiene principios generales sobre el buen uso del poder, varios de los más significativos se refieren a cuestiones fiscales, la fiscalidad es una fuente poderosa de influencia sobre la vida de los países y los cambios institucionales que originan dependen, para su éxito, de cómo las personas en cada momento histórico comprenden cómo actúan estas interrelaciones entre la economía y la política.

II. LOS HECHOS

El Rey Juan tenía muchos conflictos y enfrentaba amenazas. Había tenido una serie de desencuentros con el Papa Inocencio III, que habían escalado hasta que el Papa lo excomulgó. Había intentado recuperar territorios en Francia, que aducía eran de su propiedad. Pero había sido derrotado y ahora los franceses planeaban invadirlo. Los propietarios de tierra, obispos y barones feudales habían pagado grandes tributos para financiar guerras fallidas y se habían rebelado. No tenía más alternativa que pedir la paz con los rebeldes de su reino y el 15 de junio de 1215 firmó con ellos un acuerdo.

La Carta Magna, como lo muestra la ilustración, fue redactada como un texto “corrido”. Posteriormente, se la sistematizó en “artículos” y en la versión última, la que toman las referencias modernas, tiene 63 ítems. Algunas de las cláusulas del acuerdo, que enseguida veremos, han sido interpretadas como antecedentes de muchas instituciones políticas, jurídicas y fiscales modernas. Pero en particular, su gran repercusión histórica e intelectual se justifica porque el Rey consintió firmar un acuerdo que limitaba el alcance de su poder con algunos de sus súbditos.

III. LAS CLÁUSULAS MÁS SIGNIFICATIVAS

De acuerdo con la codificación que actualmente se usa muchas de sus cláusulas se refieren a cuestiones del momento: problemas de la pesca en el Támesis o el cuidado de los bosques, temas del derecho sucesorio y otras particularidades del derecho feudal y la resolución de cuestiones originadas en los conflictos anteriores: devolución de confiscaciones o despido de funcionarios comprometidos en la disputa. Pero otras cláusulas incorporaron instituciones para la defensa de lo que Carta Magna llama “libertades” y que se convirtieron en base de las instituciones económico-políticas modernas.

La cláusula 12 en su parte más importante dice:

No se podrá exigir tributos ... en nuestro Reino sin el consentimiento general, a menos que fuere para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo primogénito y para casar (una sola vez) a nuestra hija mayor.

Se considera a este texto el antecedente del principio de *legalidad* de la tributación: no hay tributo sin ley aprobada por representantes (*nullum tributum sine lege, no taxation without representation*).

Notemos, también, que la relación tributaria se concibe en el texto de la Carta Magna como un *intercambio fiscal*, un paradigma útil para entender las relación entre la hacienda pública y el uso del poder en la actualidad. Los señores feudales debían “ayudar” al Rey en sus guerras a cambio de la “protección” que recibían. El llamado “contrato feudal” establecía este intercambio de prestaciones. Pero podían liberarse de la obligación pagando un *tributo*, que le permitía al Rey pagar guerreros. Los rebeldes no cuestionaban su obligación, discutían formas y montos. Observemos, también, que la cláusula se refiere al uso de los fondos y admitía “excepciones” ligadas a las costumbres de la época.

Notemos, también, que otras cláusulas (16, 20, 29, 36, 37, 43) establecen limitaciones para la exigencia de servicios, multas, tasas o sea de obligaciones parafiscales que pueden tomar la forma de tributos.

Otra de las cláusulas importantes fue la 14 que establecía:

Para obtener el consentimiento general ... *haremos convocar individualmente y por carta a los arzobispos, obispos, abades, duques y barones principales ... para que se reúnan un día determinado ...* y en un lugar señalado.

Algunos creen encontrar en este texto un antecedente del Parlamento. Seguramente ha sido sólo un indicio, una forma embrionaria de la idea. En ese momento se trató sólo de dar forma a un procedimiento para asegurar que se exprese el “consentimiento”. Debieron pasar muchos años y muchos conflictos hasta encontrar el momento en que ya se puede hablar de una institución parlamentaria.

La cláusula 39 es otra de las “fundamentales”:

Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino.

Para muchos es un antecedente del “estado de derecho”: gobierna la ley (*rule of law*) no la voluntad de un gobernante. Un antecedente, también, del derecho a ser juzgado por “jueces naturales” (no especiales) y por ley previa. Es decir, consagra el principio del debido proceso según la ley.

La cláusula 17 refuerza lo anterior porque dispone que:

Los litigios ordinarios ante los Tribunales no seguirán por doquier a la corte real, sino que se celebrarán en un lugar determinado.

Lo mismo hace la cláusula 24 que dispone:

...ningún corregidor, capitán o alguacil podrá celebrar juicios que competan a los jueces reales.

Las dos cláusulas anteriores implican separar administradores de jueces o sea, en términos actuales, la separación del poder ejecutivo y el judicial.

Hay otros ítems que contienen disposiciones cuya esencia se conserva en instituciones modernas. El ítem 39, por ejemplo, dispone que:

Los barones elegirán a veinticinco entre ellos para que guarden y hagan cumplir con todo el poder que tengan, la paz y las libertades otorgadas y confirmadas para ellos por la presente Carta.

Además, admitía un derecho a reparación por incumplimientos del Rey, dictadas por un juez.

Podemos considerar esta disposición como un antecedente de un sistema de control, de auditoría de la gestión de gobierno y, también, de la responsabilidad personal de los gobernantes que hayan tenido “mala conducta”, incluso con sus bienes.

La cláusula 41 establecía que:

Todos los mercaderes podrán entrar en Inglaterra y salir de ella sin sufrir daño y sin temor, y podrán permanecer en el reino y viajar dentro de él ... para el ejercicio del comercio, y libres de toda exacción ilegal.

lo que significa una expresión clara de la libertad económica, recogida por las constituciones moderna, incluso la nuestra.

En resumen, entre una cantidad de disposiciones sobre detalles acordados o concedidos, el sentido esencial es una clara *limitación del poder discrecional del gobernante*. Este “*limite al poder*” es el mensaje esencial de la Carta Magna y lo que justifica su trascendencia posterior. Justifica, también, que las posteriores constituciones modernas puedan denominarse “Carta Magna” en tanto establecen “Declaraciones. Derechos y Garantías”, como se titula la Parte Primera de nuestra Constitución Nacional, para restringir las posibilidades de un mal uso del poder de quienes gobiernan.

IV. LOS PARTICIPANTES Y EL CONTEXTO

La Carta dice que el propósito es “la mejor ordenación de nuestro Reino”. Sin embargo, no pensemos que se hizo en un ambiente Rawlsiano de “velo de ignorancia” y de participantes despojados de sus intereses particulares. El objetivo de los barones era proteger sus derechos contra el abuso monárquico; el objetivo del Rey era superar una sublevación. La Carta menciona que “hemos otorgado” las libertades y derechos que luego

Imagen 2:
Puerta de entrada, Corte Suprema de los Estados Unidos



Fuente: Wikipedia [United States Supreme Court Building Front Door photo D Ramey Logan]. (2014, Nov. 2011). Recuperado 13 de Julio de 2015, desde https://en.wikipedia.org/wiki/File:United_States_Supreme_Court_Building_Front_Door_photo_D_Ramey_Logan.jpg

se expresan, pero la realidad es que se trató de un acuerdo para lograr un armisticio. Nadie estaba pensando en un estado constitucional, ni en avanzar hacia la democracia, cosas que vinieron después.

La iconografía, por supuesto muy posterior a los hechos, nos muestra personajes de rostros adustos firmando el armisticio en un ambiente de tensión. El edificio de la Corte Suprema de los Estados Unidos, de arquitectura clásica, tiene su doble puerta de entrada a la sala principal compuesta por paneles de bronce, seguramente inspirados en la Obra de Alberti en el Batisterio de la Catedral de Florencia que Miguel Ángel llamo “las Puertas del Paraíso”. La doble puerta de la Corte estadounidense tiene ocho relieves alusivos a los acontecimientos más relevantes de la evolución del derecho. Uno de ellos se refiere al acuerdo de la Carta Magna. La figura que corresponde a ese panel, muestra un señor feudal apoyado sobre su espada y con mirada desafiante. El Rey Juan sostiene la mirada agresiva mientras que, con un gesto lateral, pone el sello sobre el texto convenido (Imagen 2, esquina inferior derecha)

El conflicto permanecía latente y lo comprueban los hechos que siguieron. El Rey renegó del tratado un mes después de otorgarlo. Para ello hizo una “negociación política” con el Papa y arregló sus diferencias con importantes concesiones. Inocencio III lo perdonó, y declaró que la Carta era “nula y privada de toda validez para siempre”, incluso amenazó con excomulgarlo si la cumplía, decisión que contiene algo de cinismo. Esto, por supuesto, originó nuevas disputas. Pero para comprender la función de las instituciones conviene notar en estos episodios la importancia de que los compromisos que se asuman sean creíbles, se cumplan, y reduzcan, así, la posibilidad de que los conflictos reaparezcan. La idea de una “constitución”, elaborada en los siglos que siguieron, sirvió para crear la forma institucional que cumple tal función y que tanto ha ayudado a la convivencia social y a la prosperidad económica. Quizás también por eso acostumbramos a llamar Carta Magna a las constituciones modernas.

El Rey Juan no cumplió lo prometido, pero la Carta Magna no desapareció de los historia porque sirvió de prenda de acuerdo en muchos otros conflictos. Juan murió un año después y William Marshal, regente de Enrique III que tenía nueve años de edad cuando asumió el trono, reeditó el acuerdo para persuadir a los barones rebeldes que apoyaran al joven rey contra los franceses que invadían el reino.

Estos episodios se repitieron varias veces en la historia inglesa. En ocasiones los reyes del momento trataron de recuperar poder limitando los derechos y libertades otorgadas. La resistencia apeló a los principios de la Carta Magna. Por ejemplo, el “Consejo” creado por el acuerdo de 1215, como consecuencia de un conflicto que tuvo lugar entre 1258-65, incorporó representantes de los burgos y ciudades libres. Pero cuando los reyes retomaron poder dejaron de convocarlo. No cabe entrar en detalles sino señalar dos cosas: el proceso de evolución institucional fue con altibajos y disputas cruentas; los momentos en que se avanzó hacia las formas institucionales actuales estuvieron guiados por los principios generales de la Carta Magna y se invocaba ese compromiso para justificar las propuestas.

La culminación de este proceso institucional fue en 1688 -473 años después- cuando el Rey Guillermo de Orange aceptó la *monarquía constitucional o parlamentaria*, luego de la llamada *Revolución Gloriosa*, según la cual “el Rey reina pero no gobierna”. Gobierna la ley, dictada por el Parlamento formado por representantes de los ciudadanos. Esto se consagra en la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) que confirma las “libertades” acordadas en la Carta Magna de 1215.

La Carta resurgió, por ejemplo, en la guerra de la independencia norteamericana. Los colonos la usaron como argumento de su rebelión contra la Corona inglesa dado que el Parlamento inglés les había impuesto un gravamen al té que ellos, contribuyentes, no habían consentido y tenían ese derecho como derivación de la Carta Magna. Y hubo varios episodios similares. Podríamos decir que el resurgimiento y la perdurabilidad de la Carta ha sido su carácter de emblema de una larga lucha de la gente contra los excesos de gobernantes arbitrarios. Por esto conserva su gran poder real y simbólico.

Esta breve historia nos ayuda a comprender temas importantes del cambio institucional. Primero, el reconocimiento de que la sociedad está formada por personas con diferentes preferencias e intereses y la necesidad de reglas para superar los conflictos consiguientes. Segundo, la conveniencia que las reglas y los acuerdos sean creíbles: de allí la idea de *constitución*. Una tercera observación se relaciona con la *misión de las instituciones*. Para Douglass North es esencial su función de reducir incertidumbre o, dicho de otro modo, crear certezas y confianza.

V. CARTA MAGNA, FINANZAS PÚBLICAS, ECONOMÍA Y POLÍTICA

La Carta Magna derivó en instituciones, caracterizadas por una razonable permanencia, que pueden tomar la forma de una Constitución escrita, como el caso de los Estados Unidos y de Argentina, o la forma de una Constitución no escrita, basada en el derecho consuetudinario, como es el caso de la tradición inglesa. Esto ha tenido importantes consecuencias, para las finanzas públicas, la economía y, también para la evolución de los regímenes políticos.

V.1. Las Finanzas Públicas

Los estados feudales eran estados “patrimoniales”: financiaban sus gastos con los recursos del patrimonio propiedad del Rey. Esto justificaba que el monarca tuviera discrecionalidad en el manejo de *sus* recursos. Pero, con el correr del tiempo, el fisco patrimonial fue insuficiente por gastos “extraordinarios” (generalmente, guerras), pero también por “necesidades públicas” originadas por la evolución económica.

En consecuencia, los recursos se fueron “ampliando” con tributos de “peaje” a viajeros y comerciantes ... pero “era gente de paso”; con el “señoraje” que el Rey cobraba por “garantizar” el valor de la moneda mediante el “sello real” (aunque, incluso, las limaba reduciendo su valor real en metálico, algo no muy diferente del actual impuesto inflacionario); y, finalmente, con tributos a los “residentes”, que son los que provocaron los conflictos. El caso del Rey Juan es emblemático: concedió la Carta Magna, precisamente, porque sus recursos patrimoniales eran insuficientes, se lo llamaba Juan sin Tierra dado que sus propiedades eran pocas.

Los estados nacionales modernos se convirtieron en “estados fiscales” cuya naturaleza analizó con precisión Joseph Schumpeter, y ya había descripto Juan Bautista Alberdi en su obra Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853.

El estado fiscal carece de recursos propios o son poco significativos. Sus ingresos provienen de la riqueza que genera la sociedad civil, el sector privado de la economía. Una parte de esa riqueza debe ser transferida al “uso público” por medios que, por razones técnicas, deben ser coactivos.

Pero lo coacción ya no puede ser discrecional porque el fundamento del poder está en las personas que constituyen la sociedad civil, porque esas personas crean riqueza –valor agregado– por motivaciones e incentivos que son propios, porque la cesión de esos recursos está *limitada* por sus efectos económicos y, también, por razones de aceptación o de consenso tanto en su magnitud como en su uso.

Notemos que, si la cláusula 12 de la Carta Magna se interpreta estrictamente, se requiere *consentimiento general* (“consenso”) para aprobar tributos. Consenso es “unanimidad” como señaló Wicksell, aunque advirtió que esa regla es impracticable para tomar decisiones fiscales. Las leyes tributarias se aprueban por mayoría simple. Pero entonces, pueden reaparecer las arbitrariedades que, en su momento, dieron lugar a la exigencia de consentimiento. Llevando el razonamiento a un extremo, el 51% de la población puede imponer tributos que *sólo pagará* el 49% restante. Por lo tanto, se necesitan requisitos adicionales. Nuestra Constitución Nacional, por ejemplo, adoptó el principio de legalidad en el artículo 17: “sólo el Congreso impone las contribuciones”, pero también incorporó el principio de generalidad cuando estableció en el artículo 16 que “*la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*”. La jurisprudencia posterior, interpretando otros derechos constitucionales, estableció la no confiscatoriedad y la existencia de capacidad contributiva para legitimar un impuesto.

Notemos que esta relación entre tributo y consentimiento comenzó en 1215 como un *intercambio fiscal*: el rey intercambió derechos por fondos. Culmina con una institución, el derecho fiscal constitucional, que da forma a los *intercambios fiscales* del estado moderno.

V.2 La Economía

La economía política institucional enfatiza la importancia de este proceso, sintetizado en la expresión: las instituciones son la causa fundamental del crecimiento económico a largo plazo.

Acemoglu y Robinson, por ejemplo, distinguen entre instituciones “malas” e instituciones “buenas” desde la perspectiva de la prosperidad económica de la nación. Las llaman, respectivamente, instituciones “extractivas” e “inclusivas”. Las instituciones inclusivas, las “buenas”, requieren consensos

amplios en las decisiones públicas y protegen los derechos personales: derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos, las limitaciones al poder fiscal. Se puede, entonces, definir un concepto de calidad institucional, según su grado de contribución a la convivencia social y a la buena marcha de la economía. Tal concepto se extiende a las instituciones fiscales.

Douglass North sostiene que las raíces del crecimiento económico son la división del trabajo, la especialización y los intercambios cada vez más “impersonales”; la innovación, el avance del conocimiento y su aplicación a la producción, inversión en capital físico y humano. Esas raíces prosperan sólo con reglas (instituciones) adecuadas.

El crecimiento económico sostenido en el largo plazo, escribe North, es un fenómeno *raro* visto desde una perspectiva histórica. En más de un millón de años de historia de los seres humanos y 10.000 años de economía productiva (hasta entonces el hombre fue recolector y cazador, no productor), hay sólo 400 años donde ha habido crecimiento económico sostenido. Ese fenómeno se ha producido sólo en *algunos* países, no en todos. Y ha tenido lugar en la época y en los países que tuvieron las instituciones que estos economistas consideran que tienen “calidad institucional”.

En materia fiscal la calidad institucional requiere comportamientos estatales que se puedan calificar de “competitivos”, de acuerdo al criterio que Antonio De Viti de Marco usó para caracterizar modelos de comportamiento estatal alternativos. James Buchanan alertó sobre la reaparición en el siglo XX de elementos monopólicos, o leviatánicos, en el funcionamiento de los gobiernos modernos. La tradición constitucional prohíbe la confiscación pero, sostiene Buchanan, “... *la diferencia entre apropiarse y gravar desaparece ... si no existen disposiciones constitucionales que limiten el poder impositivo de los gobiernos*”.

Si el estado avanza convirtiendo en decisiones públicas lo que normalmente fueron decisiones privadas –decisiones de producción, de inversión, de adopción de tecnología, y similares- el sistema se transforma en lo que algunos llaman el *capitalismo de estado*.

Este sistema crea un régimen fiscal *implícito* –paralelo al normal explícito- mediante regulaciones y controles que generan transferencias

coactivas de recursos entre personas o de éstas al gobierno. Tal sistema no tiene las garantías institucionales del sistema fiscal normal y tiene inconvenientes: genera ineficiencias porque las decisiones se basan en el cálculo de beneficios y costos políticos y ese resultado suele no concordar con los beneficios y costos económicos; genera búsqueda de rentas porque los ingresos no se ganan compitiendo en los mercados de bienes y servicios sino compitiendo por el favor político; genera oportunidades de corrupción porque el otorgamiento de los favores depende de la discrecionalidad de funcionarios.

Estos temas requieren, sin duda, una consideración mucho más detallada. Pero, a nuestro fines de hoy, sirven para confirmar la importancia de la relación entre formas institucionales, fiscalidad y resultados económicos. De allí surge la importancia de comprender cómo se originaron los principios significativos de la Carta Magna y por qué, real y simbólicamente, mantienen su vigencia.

V.3. La Política

Además, hay otro tema muy significativo: la relación entre la fiscalidad, y sus formas institucionales, con la “calidad” del régimen político.

Estudios recientes muestran la relación entre la existencia de regímenes democráticos, cuasi democráticos o autoritarios con el tamaño y la estructura de los recursos fiscales. No hay, todavía, resultados definitivos, pero muestran tendencias.

Algunos países han aumentado los recursos “propios” porque disponen de recursos “extractivos”: petróleo, minería; o tienen empresas de propiedad estatal o monopolios estatales en el comercio internacional que generan ingresos; o hay “acuerdos” con empresas privadas que asignan recursos según “los objetivos políticos del gobierno” a cambio de tratamientos favorables.

Se conoce a este proceso como “el regreso de la hacienda neo patrimonial” y su crecimiento está correlacionado con el grado de autoritarismo de los gobiernos. La mayor “institucionalización” del cobro de impuestos a los miembros de la sociedad está correlacionada con la “calidad” del régi-

men político. El cumplimiento impositivo voluntario, además, está correlacionado con regímenes donde los ciudadanos perciben que tienen alguna influencia en las decisiones, hay transparencia y hay control del uso de los fondos públicos y de la corrupción. Cuando reaparece la hacienda “neo patrimonial” baja la “calidad política” del régimen.

Mick Moore, estudioso destacado de estos temas, escribe: ... *la gran transformación histórica en la Europa occidental moderna ... [ha sido] la transición desde el estado patrimonial ... al estado fiscal ... que se financia con tributos que paga el sector privado ... La calidad de la gobernanza en los estados contemporáneos mejora en la medida en que dependen para sus recursos fiscales de los contribuyentes internos.*

Esto, también, lo vemos en Argentina. Por ejemplo, Carlos Gervasoni mostró que el tipo de federalismo fiscal que ha adoptado Argentina hace que muchas provincias reciban los recursos desde el gobierno central y no cobran, casi, impuestos a su población. Esas provincias tienen los indicadores más bajos de calidad democrática, con altos grados de hegemonía política. Roque Ruarte Bazán ha mostrado la relación entre esas deformaciones del federalismo y fenómenos políticos negativos como la corrupción.

Finalmente, quiero referirme a un trabajo de Juan Alberto Fuentes (CEPAL-CIDOB (2012): “La Reforma Fiscal en América Latina”). Fuentes promueve la idea de “pacto fiscal” para mejorar los resultados, porque elimina problemas de inconsistencia temporal, reduce incertidumbre y crea confianza; refuerza la relación de reciprocidad, legitimidad, cumplimiento voluntario, propia de la concepción “intercambio fiscal”.

La idea de “pacto fiscal” es una forma del concepto de “constitución fiscal” que defendieron Brennan y Buchanan y que deriva directamente de ideas fundamentales contenidas en la Carta Magna.

VI.. REFLEXIONES FINALES

Los 800 años transcurridos desde el acuerdo de la Carta Magna nos permite reflexionar sobre la importancia de la relación entre instituciones, fiscalidad, economía y política. Comprender que hay instituciones mejores que otras y que la mejora depende de nuestras decisiones personales porque

no hay ningún determinismo que las condicione: como ha dicho Douglass North el fracaso o el éxito depende de nuestras acciones.

Y, finalmente, quisiera decir que muchos de los conceptos a los que nos hemos referido hoy –y seguramente otros vinculados que he olvidado– tienen directa relación con nuestra Argentina actual, y con nuestra prosperidad y nuestras formas de convivencia social futuras.