

COMPLEJIDAD Y RESILIENCIA FISCAL

Por Tulio Rosembuj

La complejidad es el nombre de la realidad en la que habitamos. Es difícil de aceptar porque viene a destruir cualquiera de las certezas con las que crecimos. Esto sirve para cualquier reflexión y fracción de verdad a la que aspiremos. No hay respuestas simples que nos ayuden frente a los problemas actuales.

E.Morin tiene razón cuando califica la complejidad como un salto adelante del conocimiento y sugiere -el principio *dialógico*- la comunidad de los contrarios: orden/desorden; organización/desorganización; unidad/multiplicidad; unión/separación; sistema/partes.

La complejidad no equivale a complicación. La diferencia es que la complicación siempre alcanza su resultado predecible, con mayor o menor dificultad; cosa que no es atribuible a la complejidad. El sistema complejo es impredecible y va de la mano con la no linealidad, no equivale a la suma de sus agentes o actores y cada función puede interrumpirse, bloquearse o al límite desaparecer. La impredecibilidad responde a la no linealidad, a la *ciencia de la sorpresa*.

El sistema complejo muestra la interacción no lineal de sus elementos y la aparición de una capacidad de autoorganización espontánea que le permite alterar su estructura y llegar a la emergencia, en positivo o negativo, respecto a su entorno. La emergencia discurre entre el orden y el desorden.

Las interacciones no lineales son la base del cambio y de la inestabilidad del sistema complejo adaptativo, cambios cualitativos de las interconexiones de las unidades son portadores de hechos imprevistos extremos que provocan o pueden provocar el cambio de trayectoria del propio sistema.

Precisamente, la ignorancia en la previsión de resultados, su impredecibilidad, anticipa la probabilidad de llegar a situaciones límites, hacia delante o hacia atrás, lo cual puede conducir a catástrofes, emergencias, en suma, al caos o a un rígido orden

expuesto en su evolución y adaptación a perturbaciones sistémicas.¹

La complejidad resume el paradigma de perpetua inestabilidad, de constante desequilibrio entre el orden sistémico y el desorden, entre el orden excesivo o insuficiente: lejos del equilibrio, el sistema complejo vive "*al borde del caos*". (Mc Taylor)

La inestabilidad preanuncia el riesgo sistémico, el desastre en cadena, donde remotas e insólitas conexiones entre agentes o elementos pueden derrumbar cualquier sistema. La pérdida de control es una cuestión de tiempo.

El concepto de sistema parte de *L.von Bertalanphy: "sets of elements standing in interaction"*. *J.Holland* define el sistema adaptativo complejo: "*is a complex, self-similar collectivity of interacting adaptative agents.*"

Las bases de la complejidad y del SAC (sistema adaptativo complejo) son: la combinación y agrupación de individuos; la no linealidad; la diversidad de los elementos, que pueden fortalecer o debilitar la resiliencia del sistema; los flujos de información entre las partes

Cualquier sistema económico, social, político, jurídico, por simple que parezca es un sistema complejo. Las propiedades que se predicen son, entonces, comunes a un amplio registro científico, tanto natural como social o económico.

La complejidad de las ciencias naturales invade todos los ámbitos del conocimiento; pero, es fuertemente resistida por las ciencias sociales, en particular, la ciencia jurídica.

El sistema adaptativo jurídico comparte las características de la categoría: diversidad, no linealidad, autoorganización espontánea. La diferencia es que el derecho califica esas propiedades desde sus propias definiciones: integración y diversidad, efectividad, legitimidad.

La integración y la diversidad contemplan la universalidad requerida para que el sistema jurídico contemple a todas las partes que lo integran.

La efectividad es la capacidad de la ley para generar efectos sociales, económicos, y jurídicos, que trascienden el horizonte coercitivo. Las interacciones entre las partes, aun las no integradas, son no lineales y su dinámica puede producir el colapso

¹ D.T.Hornstein, Complexity theory, adaptation and administrative law; Duke Law Journal, vol.54, 2005.

del sistema jurídico. El nombre jurídico de la no linealidad es la efectividad de las normas. La norma ineficaz es una norma no lineal, sin función.

La legitimidad, en el conjunto de sus aspectos, es una vía maestra de la autoorganización espontánea del sistema jurídico en general y del sistema tributario en especial. La legitimidad supone aceptar la autoridad siempre que esté justificada, sea por la aceptación social cuanto por el ejercicio de las competencias. La legitimidad puesta en duda alimenta el incumplimiento de la ley desde el momento en que el ciudadano no cree en el gobierno y por tanto es reticente en su voluntad social de cooperación.

El sistema fiscal es un sistema jurídico complejo

¿Por qué el sistema jurídico fiscal es un sistema complejo?

El número de sus elementos es decididamente amplio y extendido y diverso en cada una de los individuos, posiciones, *habitus*. Estos elementos interactúan dinámicamente en constante intercambio de información; el nivel de interacción es elevado; las interacciones no son lineales y son asimétricas.

El sistema fiscal es parte del sistema jurídico y contiene los criterios definitorios del sistema social complejo. En nuestra versión, se resumen específicamente en criterios de integración y diversidad de los elementos; efectividad de las normas jurídicas y legitimidad de la actuación del poder público, del Estado.

El sistema fiscal adaptativo complejo es parte del sistema jurídico, y, al mismo tiempo, de los destinatarios de sus efectos, los contribuyentes.

La fortaleza del sistema fiscal depende de la convocatoria de todos los que están en condiciones de mejorarlo, porque amplia su diversidad, efectividad, y legitimidad. La ampliación de las interacciones sociales supone más difusión de la ley y resiliencia ante la erosión de su efectividad y legitimidad.

El Estado no obtiene los recursos tributarios suficientes porque su trayectoria afecta las categorías sociales más vulnerables que no lo pueden hacer, mientras renuncia al justo impuesto sobre aquellas otras de mayor capacidad contributiva. La consecuencia es la privación financiera para la provisión de los bienes públicos esenciales. Aun más, dejando a la intemperie a los infra protegidos

ante la emergencia de un riesgo sistémico, un desastre en cadena.- cambio climático, pandemia, digitalización, erosión y evasión de fondos financieros ilícitos-.

La sorpresa está representada por la efectividad de la norma tributaria, que no su mera eficacia. La no linealidad implica la conciencia que la institución y aplicación de la ley no expresa todos y cada uno de los efectos, no solo jurídicos, que ocasiona o está en condiciones de ocasionar. Esos efectos son simultáneamente legales, sociales, políticos, económicos.

La contraposición entre forma y substancia es neta. La norma formal, literaria, textual, que carece de principios y de propósito nutre su ineffectividad. La consideración substancial, con un fin determinado y la *ratio legis* que la justifica, al contrario, fortalece la efectividad.

No hay que profundizar demasiado para darse cuenta, por ejemplo, que esa ha sido la suerte del principio de la realidad económica- *B.Griziotti*- y su reemplazo por la ortodoxia formal de la letra de la norma.

El corolario es nítido: la forma encauza el abuso del derecho. La letra es la vía para que las palabras de la ley puedan ser tratadas como recetas para la elusión (*D.Mc Barnet*)

La legitimidad es el nombre de la autoorganización espontánea del sistema. Es la descripción de las interrelaciones que se forjan entre las personas agrupadas por variedad de motivos, unificadas en base a su respuesta a la legitimidad del cumplimiento/incumplimiento del impuesto.

El Estado muestra su impotencia ante la difusión del incumplimiento generalizado del impuesto, impulsada por los que tienen más privilegios económicos, sociales, políticos, incluidos los beneficios fiscales. Estos destilan ilusiones financieras erróneas sobre desigualdad para atraerse contribuyentes ordinarios, que viven circunstancias totalmente diferentes y que son, por lo común, quienes participan del cumplimiento cuasi espontáneo de sus obligaciones. El Estado pequeño o menos impuestos son lemas que no significan lo mismo para el rico que para el pobre. El impuesto es malo en sí mismo y hay que evitarlo o evadirlo.

El Estado pierde legitimidad y confianza porque no hay

correspondencia entre el impuesto y el goce de bienes públicos esenciales y su fracaso amenaza la resiliencia del sistema fiscal. Y aumenta la vulnerabilidad de los infra protegidos. Ello se debe a que está desposeído de autonomía política de los sectores e intereses particulares económicos, sociales, culturales con más poder simbólico.

El nuevo paradigma es el retorno del Estado y la institución de un nuevo dominio público global. El derecho a la protección del Estado Fiscal, sostenido en el G20 (BEPS) define el derecho de cada país a proteger su base de imposición de la erosión de las bases y desplazamiento o traslado de beneficios y la garantía del cobro del impuesto allí donde se generen los beneficios y el valor.

La lucha es contra el flujo global financiero ilícito de las cadenas de valor, contribuyentes ricos, crimen organizado, corrupción, elusión y evasión.

Los contribuyentes que gozan de ventajas en un mercado y originan allí sus ganancias deben pagar los impuestos donde realizan su actividad. Pero, no solo eso. La protección significa que el Estado también puede disciplinar otra renta fiscal que escapa al impuesto: el valor fiscal que se crea sin actividad económica subyacente, y cuya fuente es la planificación fiscal agresiva de minimización, reducción o diferimiento (v.g. derivado de elusión fiscal intencional o evasión).

Los principios comunes transnacionales del G20 están dirigidos a la recuperación del capital informacional oculto al Estado mediante la planificación fiscal agresiva, la elusión fiscal, el arbitraje fiscal, la competencia fiscal lesiva. Sus instrumentos principales son el principio general de intercambio automático de información de cuentas financieras, el Informe País por País y la obligación de los facilitadores y promotores de desvelar sus mecanismos de planificación fiscal agresiva antes de su ejecución.

El Estado actual es la sede política de la lucha entre las fuerzas neoliberales y las que pretenden la conservación de la palabra y del dominio público y colectivo. La globalización sirve para la explosión de los riesgos y accidentes sistémicos que agudizan la vulnerabilidad del sistema tributario y de los ciudadanos de la comunidad. Ese es el propósito y objetivo: menos Estado; más individuo; menos interés desinteresado, más interés egoísta. O la

recuperación del poder simbólico del Estado, el metacapital público y su capital informacional, predicada por *P.Bourdieu*,

La recuperación del poder simbólico del Estado es la premisa para una trayectoria más resiliente del impuesto. El poder simbólico supone devolver a la razón pública su propia independencia del mercado, de los agentes de complejidad, del interés interesado de naturaleza económica.

El impuesto redistributivo puede y debe acompañar el principio predistributivo de la *lex mercatoria*. No hay redistribución sin predistribución dirigida a la corrección de las patologías del sistema jurídico en materia de concentración de la riqueza, de destrucción de la naturaleza, de la postergación de los derechos del trabajador y de la igualdad de tratamiento a las empresas excluidas de la posición de dominancia. La redistribución por el impuesto implica la reforma legal contemporánea y consonante de los contratos, la propiedad intelectual, el medio ambiente, el abuso de poder de las grandes empresas.

El Estado es el retorno del orden social, de la palabra legítima para todos. O lo que es lo mismo, el retorno de los principios y valores justificantes de la ley, comunes para todos, aunque no los acepten.

El derecho calculable impone su dominio, sacrificando la flexibilidad de los valores y principios jurídicos comunes. La norma se diseña en función de determinados resultados y, frecuentemente, obedece a la acción de la industria fiscal, en la promoción de los intereses que representan la primacía del capital simbólico económico. Las consecuencias están a la vista: recaudación insuficiente y desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza y en el empleo de las ventajas que derivan del sistema jurídico.

La nueva *Síntesis* significa fortalecimiento del interés desinteresado y la intervención pública en la defensa del bien colectivo. Es lo opuesto al neoliberalismo presente en la *Síntesis del Siglo XX*. El mercado no puede aislarse de las demandas de justicia social ni ocultarlo del análisis del poder².

La eficiencia y la libertad de un mercado autosuficiente apareja la necesidad de disminuir la ley y la intervención del Estado porque es

² J.Britton-Purdy,D.S.Grewal,A.Kapczynski & K.S.Rahman,Building a Law-and-Political – Economy Framework:Beyond the Twentieth-Century Synthesis,The Yale Law Journal,

el modo idóneo de desconocimiento del principio común y constitucional de igualdad y del valor democrático de la razón pública.

La autorregulación del mercado por sus propios agentes económicos, con prescindencia de la concentración de poder, del abuso de posición dominante; del daño ambiental y, finalmente, aunque no por último, del encajonamiento de la política fiscal, que impide la actuación del principio de capacidad contributiva y de igualdad tributaria, de progresividad.

El corolario es la sumisión de la democracia al mercado y la corrupción institucional, antes que la sujeción del mercado a la democracia y la tutela de los más vulnerables.

La maximización de la riqueza no puede seguir subordinada a la mínima justicia distributiva de la creación de la riqueza social. No es posible defender la comunalización de los costes sociales no pagados y la privatización absoluta de los beneficios.

La ocupación del campo de poder público como concentrado de poder simbólico económico, social, cultural, supone el desarme y la vía libre para la creación de valor fiscal sin actividad económica: la sustracción de recursos de otra forma aplicables a la extensión y satisfacción de los bienes públicos de los ciudadanos. La pérdida de la razón de Estado destruye el orden social porque dicen el derecho los menos interesados en el interés público desinteresado.

El sistema fiscal es en si mismo un factor de riesgo si no logra la democracia fiscal: impuestos justos que permitan recaudar, distribuir, proveer bienes públicos necesarios para la comunidad. Las políticas fiscales son principios de seguridad humana para la realización del valor de derechos humanos.

El impuesto tiene como destino último la libertad de necesidad de las personas (seguridad humana). Hay riesgo si no se atiende en forma gradual y sostenida su realización. El riesgo fiscal es una situación donde el valor humano está en juego y cuyo resultado es incierto. La desigualdad convierte la incertidumbre en riesgo

sistémico

El riesgo sistémico es la situación que acompaña hecho o hechos inciertos e impredecibles que implican el efecto en cascada y la caída de un sistema complejo, en el que interactúan múltiples agentes. Es una disfunción latente del sistema provocada por acciones humanas particularizadas y cuyo daño se desplaza sobre los demás, sean personas, países o territorios. Los costes sociales no pagados se traducen en beneficios para los responsables.

Hay cinco riesgos globales prioritarios: el cambio climático, las pandemias, el sistema financiero, la infraestructura y plataformas digitales, y el Estado sin Renta.

Los riesgos sistémicos son transfronterizos y aparecen como el resultado de acciones dominadas por el riesgo excesivo. Los responsables que los causan deben contribuir para mitigar, adaptar los daños y pérdidas que se sufren en su consecuencia.

El impuesto sistémico es la respuesta. El hecho imponible se funda en la responsabilidad compartida como manifestación de capacidad contributiva de los sujetos que producen los daños (u obtienen, como en la pandemia, la superrenta).

La realización del riesgo sistémico genera costes que debe afrontarse en cabeza de los individuos, entidades, instituciones, que lo provocan o están en condiciones de hacerlo.

El impuesto sistémico es la reacción adecuada para actuar sobre los agentes directos del cambio climático; de la especulación financiera, de la economía digital y flujos financieros ilícitos.

El sistema fiscal como sistema adaptativo complejo no refleja la diversidad, es inefectivo y denota lagunas ciertas de legitimidad. No es arriesgado sostener que el sistema fiscal en sí mismo, aisladamente considerado, denota una débil resiliencia fiscal ante hechos sociales, económicos, políticos imprevistos. Y ello porque el agujero negro del flujo financiero ilícito parece irreductible y el impuesto injusto alimenta la desigualdad sistémica.

El sistema fiscal puede ser insoportable para los que ya lo soportan y más confortable para los que no lo soportan. Lo único que queda sin modificar es el riesgo sistémico, respecto al cual el propio

sistema fiscal, es protagonista.

¿Como se puede distinguir la planificación fiscal agresiva de la compraventa de favores políticos y públicos, del blanqueo de capitales y, en general, del flujo ilícito de capitales?

¿Cómo se puede convalidar que los impuestos principales se trasladen y repercutan sobre las rentas más bajas y los consumos necesarios?

La efectividad de la ley y la autoorganización legítima del sistema fiscal ponen en evidencia una relación simbiótica con el ambiente y dentro del campo de poder público. No hay solución de continuidad entre el sistema fiscal y los intereses particulares dominantes.

La complejidad es una advertencia de fracaso sistémico del sistema fiscal. (V.Tanzi). "The more complex the systems become, the greater will be the advantages for those with greater means...Lobbying will be an integral and important part of this process."³

Las variables claves de la panarquía -los impuestos principales- del sistema son discontinuas y de acentuada preferencia social a favor de los actores sociales mejor situados. Cada impuesto adquiere la conservación como finalidad máxima y se desentiende de las funciones que, en teoría, deben presidir su actuación, independientes de la centralidad de las decisiones privadas del mercado.

Los ciclos adaptativos de la panarquía de los principales impuestos sufren amenazas debidas a la rigidez de las interconexiones en las que domina la conservación e impiden la noticia de la imprevisión o sorpresa. Pierden potencia recaudatoria sobre rentas o riquezas ajenas a las formas predominantes de capital, aumentan los beneficios fiscales a los que ya los gozan, acentúan la discriminación sistémica y son endeble fuentes de protección ante los riesgos sistémicos.

La progresividad apenas incide en remediar la desigualdad. Es incierto que los contribuyentes cuasi espontáneos acepten que el sistema es justo, apenas reparen que el impuesto pagado se funda solo en las rentas bajas y medias. La ilusión financiera y

³ V.Tanzi,Complexity and Systemic Failure, Transition and Beyond:A Tribute to Mario Nuti, ed. S.Estrin, G.Kolodko,M.Uralic.Palgrave,McMillan,London,2007.

el culto a la ignorancia ocultan la verdad de los hechos. Las altas rentas están sobreprotegidas en un marco de extendida evasión y elusión fiscal y con una elevada economía informal. La insuficiencia fiscal convierte en proporcional la carga tributaria sobre todos los contribuyentes, sean de bajas o elevadas rentas.

La vulnerabilidad social, como en el caso del Covid-19 agudiza las desigualdades sistémicas.

La emergencia del Covid-19 u otros riesgos sistémicos predicen la ruptura de las interconexiones y el descontrol del propio sistema, susceptibles de retroacción hacia el estado previo, que hace insoportable al sistema.

La conformación a la novedad de la transformación lo obligaría al cambio del sistema tributario sobre bases políticas, económicas, sociales distintas o a la persistencia de su continuada pérdida de efectividad, legitimidad, diversidad.

La catástrofe no forma parte del diagnóstico ni es inevitable. La adaptación conservadora puede eludir los cambios sustanciales del sistema fiscal con la idea de mantener su trayectoria y desarrollo actual y previo.

El sistema fiscal es dependiente, como en el conjunto de los sistemas tributarios en general, de su trayectoria fija e inmutable. Su tasa de decrecimiento es gradual e imparable y la rigidez hacia el cambio deriva de la pérdida de la conectividad social. La capacidad de adaptación puede persistir en la situación actual por el control y dominio poder simbólico del Estado y la ausencia de participación social y aprendizaje.

Esto significa que la narración de la crisis del sistema fiscal podría ser distinta y acentuar las disparidades y deficiencias presentes o introducir ventanas de oportunidad que no influyen en la recaudación y redistribución fiscal, sino que acentúan sus debilidades y, paralelamente, mantener el dogma del derecho calculable, sin valores ni principios conductores en un marco de voluntaria abstinencia frente al flujo financiero ilícito y el justo impuesto.

Las resistencias y la memoria histórica conspiran en su favor.

Hay un prejuicio ideológico genérico en contra del impuesto. No importa si el impuesto es elevado o bajo; nuevo o antiguo. El mero

reclamo o advertencia al impuesto despierta controversias y oposición. Es pura manipulación para preservar la inanidad del tributo ante el mercado y la parálisis pública ante demandas de justicia e igualdad. Es una estrategia bien diseñada que no se frena ante la crisis financiera ni ante la pandemia, recesión o digitalización. Es como si se viviera en una burbuja ideal sin tributo.

Las claves de la transformación del sistema fiscal están en la recuperación del poder simbólico desinteresado del Estado para la obtención de recursos tributarios cuyo origen debe ser la redistribución de renta y de riqueza, de la lucha contra la evasión fiscal de las altas rentas, locales y multinacionales, y la reacción ante la corrupción institucional, de empresas y fiscal. El sistema fiscal se coloca en si mismo como un riesgo sistémico, un potencial desastre en cadena, por su incapacidad para romper la insularidad del mercado, la inmunidad de la empresa y de las altas rentas y la concentración de los derechos de propiedad. La transformación es una decisión exquisitamente social través de una ponderada inclinación hacia la financiación de los bienes públicos para los ciudadanos basada en las *diferencias* de capital económico, social, cultural.

Es duro de aceptar que el impuesto es probablemente una de las políticas públicas, si no la única, que tiene los principios y el poder de reestructurar el mercado a través de una mayor igualdad y democracia, en coincidencia con la predistribución de la ley mercantil, contractual, de propiedad. Esto reclama la recuperación de la autonomía del Estado del poder del mercado, sus agentes, y los agentes de la complejidad, la industria fiscal. Sin garantía pública del orden social constituido no hay creencia colectiva ni impulso contributivo consentido.

Cada persona, cada esfera de justicia, es soberana en su historia, en sus hábitos, en su acción. La diferenciación debe ser la regla de la igualdad compleja y su preservación supone bloquear el dominio de la vida de los otros por el dinero.