

RESILIENCIA FISCAL Y UNA TEORIA DE LA JUSTIFICACION DEL SISTEMA.

Tulio Rosembuj

ABSTRACT.

La resiliencia es la propiedad de un sistema de adaptarse al cambio de situación debido a factores endógenos o exógenos. Como cualquier otro sistema complejo, el sistema fiscal es más o menos resiliente. La adaptación puede ser conservadora, con vistas a su continuidad como hasta ahora, o transformadora, apreciando cambios que aseguren su futuro. No son decisiones fáciles. El poder simbólico del Estado tiene que elegir entre las deficiencias actuales, que aventajan a algunos y afrontar las reformas a favor de la mayoría. No se trata solo de un perfil moral. La resiliencia transformadora implica la igualdad social, la redistribución de la riqueza, la diversidad y la progresividad del impuesto como conveniencia para aumentar los recursos necesarios para financiar las necesidades públicas y los riesgos sistémicos.(pandemias, cambio climático, digitalización, pobreza).

1.La resiliencia.

La resiliencia, es la propiedad de un sistema para adaptarse frente al cambio de estado o situación provocada por una perturbación de riesgo, con el menor grado de efectos negativos.

La capacidad del sistema para sostener o restaurar sus funciones básicas después de verse afectado por una fuente de riesgo o peligro o un evento, aún desconocido.¹

Resiliencia es un proceso que nos viene de la ecología. *C. S.Holling* fue el primero en utilizarlo.

“a measure of the persistence of systems and of their ability to absorb change and disturbance and still maintain the same relationships between populations or state variables”

Esta calidad pasó a la antropología, geografía, economía. La resiliencia social establece la capacidad de los grupos humanos y comunidades para soportar shocks externos, tensiones y perturbaciones derivados de cambios sociales, políticos, económicos, ecológicos.²

La resiliencia es un fenómeno sistémico que comparece como reacción ante eventos de ruptura y es apto para absorberlos, reorganizándose por sí mismo, para seguir cumpliendo las funciones que le son propias. Es la capacidad de la gente, comunidades, sociedades, culturas a vivir y desarrollar con adaptación y transformación a los cambios.

¹ Terje Aven et. al. Society for Risk Analysis. Glossary, August 2018.

² D. Callo-Concha, Approaches to managing disturbance and change: Resilience, vulnerability and adaptability, Center for Development Research U. Of Bonn, June 2014.

“It is about cultivating the capacity to sustain development in the face of change, incremental and abrupt, expected and surprising”.³

Las oportunidades abiertas por la perturbación no se refieren solo al sistema afectado, en este caso al sistema tributario, sino a la capacidad de adaptación de la sociedad ante los shocks o transformaciones estructurales. La resiliencia no se desarrolla en un espacio vacío, sino en un pleno de intereses sociales, políticos, económicos, jurídicos, diversos cuya adaptación a los cambios será forzosamente diferente y antagónico.⁴

2.Resiliencia y Adaptabilidad

La capacidad de adaptación de los actores influye en la resiliencia. La adaptabilidad del sistema es sobre todo una función del componente social, los individuos o grupos actuando en la gestión del sistema.⁵

La adaptación, siguiendo a *Nelson, Adger, Brown*, es el proceso de decisión y el conjunto de acciones adoptadas para mantener la capacidad de afrontar con cambios futuros o perturbaciones al sistema social sin cambios substanciales en la función, identidad estructural o alimentación de tal sistema, en tanto mantiene la opción a su desarrollo.⁶

Hay cuatro aspectos que son cruciales para la resiliencia.

- Latitud: es el margen de maniobra más amplio de cambio de un sistema, antes de la pérdida de su aptitud de recuperación, superado el cual la recuperación es imposible.
- Resistencia: es la medida de la resistencia del sistema al cambio y denota la rigidez para la reacción ante los desafíos.
- Precariedad: es la proximidad del límite del funcionamiento ordinario del sistema para el desarrollo de sus funciones públicas.

La latitud, resistencia, precariedad son características adjetivas de la resiliencia en cualquiera de sus expresiones; pero, la dinámica del sistema solo puede apreciarse desde la panarquía.

La panarquía puede establecer si habrá pérdida de resiliencia y cuáles son las instancias de recuperación y continuidad.

3.Panarquia

³ C. Folke, Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16, 2016.

⁴B. Walker, C. S. Holling, Sth. R. Carpenter, A. Kinzig, cit.: “For example, external oppressive politics, invasions, market shifts, or global climate change can trigger local surprises and regime shifts”, p.5.

⁵ B. Walker, C. S. Holling, Sth. R. Carpenter, A. Kinzig, Resilience, Adaptability and Transformability in Social ecological Systems. *Ecology and Society*, November 9th, 2003.

⁶ D. R. Nelson, W. N. Adger, K. Brown, *Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework*, *Annual Review of Environment and Resources*, 2007.

La resiliencia es una idea que parte del cambio en el tiempo y en el espacio de los sistemas socio ecológicos, una dinámica de adaptación que obstaculiza el colapso y abre la oportunidad a la reorganización a un estado social y ecológico diferente o al fracaso que lo retrotrae a estados inferiores de los que difícilmente puede recuperarse.⁷

La resiliencia de un sistema no es una virtud eterna: crece, madura, se desarrolla y puede extinguirse. La interacción de los procesos de escala del sistema entre ondas generales y lentas y ondas particulares y aceleradas pueden modificar la resiliencia y provocar su transformación o colapso. La panarquía, dicho metafóricamente, es el pulso de la resiliencia sistémica.

L. H. Gunderson y C. S. Holling acuñan el concepto de panarquía, del dios griego Pan, un símbolo de naturaleza universal que captura una imagen de cambio impredecible. Hay jerarquías a través de escalas que representan estructuras en los sistemas naturales y humanos que sostienen la integridad del sistema, permiten su evolución adaptativa y a veces sucumbe a las vicisitudes del cambio.⁸

La teoría de la panarquía acentúa su interpretación de los sistemas complejos en tres proposiciones centrales:

- Las variables claves del sistema están estructuradas discontinuamente, se quiebran, inician o paran, según su comportamiento propio ante el cambio de condiciones.
- Los ciclos de renovación y colapso ocurren en escalas de espacio y tiempo diferentes.
- La interconexión entre los niveles puede originar el caos cuando asumen el control del sistema las variables más pequeñas del sistema de abajo arriba.⁹

El ciclo adaptativo explica una de las formas en que los sistemas complejos se autoorganizan y responden a los cambios en el tiempo y en el espacio circundante hacia delante o hacia atrás. El colapso puede provocar el retorno al pasado o la novedad de un nuevo estado.

La panarquía considera la inserción individualizada de los ciclos adaptativos en clases de escala. Estos niveles interactúan entre ellos desde arriba hacia abajo o desde abajo hacia arriba. El componente clave es la interacción no jerárquica de los elementos dentro del sistema.

Cada ciclo de adaptación se comunica con los demás a un nivel identificable tanto en tiempo como en espacio. Los niveles están determinados en orden temporal y espacial y cada orden puede ser representado por un ciclo

⁷ L. H. Gunderson, C. S. Holling, Resilience and Adaptive cycles, L. H. Gunderson, C. S. Holling, editors, Panarchy: understanding transformations in human and natural systems, Island Press, Washington, 2002.

⁸ B. Wuethrich, Synopsis, Panarchy Understanding Transformations in Human and Natural Systems, ed. L. H. Gunderson, C. S. Holling, Island Press, 2002.

⁹ C. R. Allen, D. G. Angeler, A. S. Garmestani, L. H. Gunderson, C. S. Holling, Panarchy: Theory and Application, Nebraska Cooperative Fish/Wildlife Research Unit, 127, 2014.

adaptativo. Cada nivel pasa o puede pasar por las distintas fases del ciclo de adaptación. El sistema no es inmutable ni perpetuo. Los distintos niveles implican que los elementos pueden variar por mutua influencia, no necesariamente desde arriba abajo. Es un sistema, por definición, complejo, no jerárquico, atento a la sorpresa y a la incertidumbre.

El sistema federal del Estado es un ejemplo. El centro prevalece sobre la periferia; pero, la periferia –ciudades, provincias, regiones- puede influir, en cualquier sentido, sobre el centro. La panarquía ilustra las mutuas influencias y las conexiones que precipitan a la ruptura o a la reorganización o renovación del sistema.

4. Los ciclos adaptativos.

La impredecibilidad, la sorpresa, la novedad, cuyo resultado puede ser el cambio destructivo o creativo del sistema.

La definición de panarquía es la de un marco que conecta los ciclos adaptativos en una jerarquía anidada: “nested set of adaptative cycles operating at discrete ranges of scales” (*Holling, Gunderson, Peterson*).

El sistema es una agrupación de componentes con ciclos individualizados y comportamiento sujeto a oscilaciones propias en cada uno de sus niveles. Puede ser social ecológico, pero, asimismo, político, económico o jurídico.

La dinámica del sistema está condicionada por la de las escalas, aún las más pequeñas, que se influyen reciprocamente y cuyas frecuencias en el espacio y tiempo pueden o no coincidir, en el largo plazo o en el corto plazo, promoviendo la sorpresa y la imprevisibilidad. La transición está entre la revuelta y la memoria.

El ciclo adaptativo es un criterio deudor de *J. Schumpeter* cuando describe el capitalismo como un vendaval perenne de *destrucción creativa*, que es empleada por *L. H. Gunderson* y *C. S. Holling* para ilustrarlo como periodo de cambio gradual y sorpresas repentinas en los sistemas ecológicos, económicos y sociales.

Los ciclos adaptativos consisten en cuatro etapas:

- crecimiento acelerado o explotación. Es la fase del ciclo que consiste en la explotación inicial de recursos, de colonización desorganizada, interconexiones débiles y escasamente regulada.
- conservación. Es la fase de acumulación lenta de capital. Las interconexiones se fortalecen y el sistema deviene más regulado. La tasa de crecimiento es más lenta y la conectividad se convierte en rigidez. La pérdida de flexibilidad lo hace vulnerable a cualquier perturbación. Su resiliencia declina.
- liberación o destrucción creativa. Es la fase en la que la perturbación excede la resiliencia del sistema y el capital acumulado se libera transformando los recursos y con la ruptura de las interconexiones y el descontrol del propio sistema. La transición desde la conservación a la

fase de liberación puede suceder en un momento. La perturbación puede ocurrir cuando una variable lenta provoca una respuesta variable rápida, v.g. shock financiero, contagio pandémico, crisis fiscal del Estado, terremoto o inundación, sequía o incendios forestales. La destrucción creativa es liberada, como la digitalización, y se produce una fuente potencial de renovación.

- reorganización o renovación. Es la fase de la renovada combinación del sistema. La perturbación consiente la aparición de la novedad. Los pequeños cambios son portadores de formas inéditas de futuro, nuevas invenciones, ideas creativas. Esta fase puede llevar a repetir el ciclo previo, o instalar uno nuevo o precipitarse en un estado de degradación (*hysteresis*).

El ciclo adaptativo sigue dos escenarios. Por un lado, el crecimiento y la conservación y por otro, la liberación y la reorganización, caracterizados por la impredecibilidad, la sorpresa, la novedad, cuyo resultado puede ser el cambio destructivo o creativo del sistema.

La dinámica del sistema está condicionada por la de las escalas, aún las más pequeñas, que se influyen recíprocamente y cuyas frecuencias en el espacio y tiempo pueden o no coincidir, en el largo plazo o en el corto plazo, promoviendo la sorpresa y la imprevisibilidad. La transición está entre la revuelta y la memoria.

Las conexiones cruzadas de escala están relacionadas con la posición dentro de la escala general del sistema.

5.EL cambio. La revuelta. La memoria.

Durante la reorganización a una escala determinada se presenta la memoria del sistema ofrecida por las estructuras más generales y amplias que pretenden conservarlo en un modo similar al precedente antes que un régimen nuevo y diferente. La destrucción a una escala determinada, en cambio, pueden afectar al sistema en general, como si fuera una revuelta, contra el sistema preexistente.

“Resilience is a property that can exist at any scale in a panarchy. A given level may not be very resilient, but the larger system may be. Unlike the top-down control envisioned in traditional hierarchies, connectivity between adaptive cycles in a panarchy can be from levels above or below”.¹⁰

El sistema puede transformarse o por la novedad o por el colapso. La novedad ocurre por pequeños cambios en alguno de los niveles coinciden con un sistema al borde del colapso produciendo el contagio a cascada de la transformación sobre todo el sistema lo cual obliga a su reorganización. El colapso sucede cuando un hecho sistémico desborda la capacidad de la panarquía, del equilibrio existente al momento, porque los cambios son insuperables.

¹⁰ C. R. Allen, C. S. Holling, Novelty, Adaptive Capacity and Resilience, Ecology and Society, 15, 2010.

La resiliencia se demuestra frágil y el sistema está ocupado por la rigidez, que no la flexibilidad, lo cual induce a un cambio de su trayectoria y cada ciclo adaptativo dentro del sistema sigue su propia evolución, conectado o no con los demás. Si no está conectado puede precipitar el sistema en el desorden y, al contrario, puede ayudar a conservar su memoria y autoorganizarse en los cauces por los que estaba habituado.

Los cambios pueden suceder porque una escala cae en la fase de liberación y destrucción y colapsa. La interconexión entre los elementos se quiebra y no pueden interactuar como hasta entonces. El derrumbe de una parte transporta la crisis a escalas superiores del sistema.

La resiliencia del sistema sobrevive cuando las escalas inferiores acceden y se hunden en la fase de reorganización del ciclo adaptativo, porque las escalas superiores más generales y lentas capturan merced a la memoria institucional, a las escalas inferiores para los procesos y estructuras de continuidad. Por ejemplo, un incendio forestal puede recuperar su identidad gracias al bosque circundante no quemado o el cambio jurídico o fiscal para adaptarlo a las circunstancias del poder simbólico ya existente.

En una revuelta los procesos escalan más allá del nivel próximo del evento. El incendio de un árbol se contagia a otras partes del bosque, a otros árboles y culmina con el incendio de todo el bosque. La destrucción creativa colapsa el bosque e influye hacia arriba en la transformación de la escala superior más amplia y lenta.

Las revoluciones o cambios radicales representan tales colapsos de una panarquía social. La crisis a un nivel provoca y difunde la crisis en cascada sobre el resto del sistema. La persistencia rígida de las estructuras generales, de las ondas de continuidad más amplias del sistema y más lentas. le impiden reaccionar con rapidez ante cualquier proceso o inestabilidad que libera las tensiones acumuladas.

Las variables lentas (y pequeñas) pueden advertirse previamente si se aspira a la resiliencia del sistema. En los sistemas humanos y sociales las señales e índices de insatisfacción no son caprichosas, sino que tienen un marcado carácter de anticipación. Las acciones pequeñas y aceleradas causan el colapso del sistema, sea porque las instituciones dominantes no se dan cuenta o porque no hay bases de acuerdo mínimo sobre bases distintas.

Esto se puede aplicar al cambio climático, sistema financiero, sistema fiscal, a la economía digital. La voluntad de conservación del ciclo adaptativo se emplea en la larga y lenta onda, aunque se vea amenazada por las perturbaciones de las ondas breves y rápidas.¹¹

La memoria de las ondas amplias y lentas es el antídoto contra la revuelta: sostiene y renueva a los niveles inferiores y acelerados. La memoria institucional opera como fuerza de sostenibilidad en los sistemas humanos y

¹¹ G. C. Gallopin, Planning for Resilience: Scenarios, Surprises and Branch Points, en L. H. Gunderson, C. S. Holling, eds. Panarchy, cit.p.361.

sociales porque preserva, en las peores circunstancias, espacios de novedad que alimentan la resiliencia del sistema complejo adaptativo soportable.

La memoria apela a la historia del sistema y su persistencia y cuando se quiere extraer la consecuencia parece inevitable la referencia a la inspiración que nutre, pero, también, a su capacidad de convertir un sistema insoportable en soportable.¹²

Los cambios de estado de los ciclos de adaptación deben rendir cuentas a alguna forma de memoria

La construcción de la resiliencia no es buena o mala en si misma si no se fija lo que debe ser resiliente y para que. El punto de partida es que siempre se tiene que partir de la historia que ejerce influencias determinantes en el comportamiento actual del sistema.¹³

La adaptación del sistema a las circunstancias complejas no es un cheque en blanco a su recuerdo, porque este se alimenta selectivamente del olvido. Y aquí destaca una debilidad importante puesto que la representación de la memoria puede estar falsificada por el uso equivocado o ausente de la forma histórica. El recuerdo y el olvido no se ofrecen en términos de archivo lineal bibliotecario. La perturbación puede dejar indemne nichos de memoria que alimentan el sistema contra la revuelta pura y simple, en la medida que respondan a una resiliencia renovable y no insoportable.

La resiliencia que no olvida lo indeseable es un problema y no una virtud.

“In such cases, it may require an extreme external disturbance or internally initiated system reformation to change the highly resilient but undesirable regime. The persistence and ultimate demise of the legal system once supporting American slavery offers an example.”¹⁴

6.El aprendizaje.

El sistema se hace fuerte en la medida de la fuerza de sus conexiones entre los individuos, moderando la influencia del entorno exterior. El ordenamiento jurídico, incluido el fiscal, con un nivel elevado de conectividad puede absorber las ondas externas de cambio y controlar internamente los procesos, las estructuras, las emergencias que se produzcan.

“connectivity refers to how well components of systems interact with one another during a crisis. It has been suggested that the more collaborative the network (e.g., the more organizations are coupled together without becoming too enmeshed or too disengaged), the more likely systems

¹² C. R. Allen, C. S. Holling, Novelty, Adaptive Capacity and Resilience. *Ecology & Society*, 15, 2010.

¹³ S. Zellmer and L. Gunderson, Why Resilience May Not Always Be a Good Thing: Lessons in Ecosystem Restoration from Glen Canyon and the Everglades, 87 *Neb. L. Rev.* 2008.

¹⁴ J. B. Ruhl, General Design Principles for Resilience and Adaptive Capacity in Legal Systems with Applications to Climate Change Adaptation, *North Carolina Law Review*, Vol 89, 2011 p.1382.

are to solve complex problems”.¹⁵

La conectividad es fundamental para el aprendizaje del sistema, en la medida que las relaciones entre los agentes adecuen las funciones del sistema jurídico y fiscal a las necesidades de adaptación ante las perturbaciones y ajusten sus comportamientos a esas finalidades.

El aprendizaje es inseparable de la resiliencia social, de la capacidad de los grupos o comunidades de afrontar tensiones externas y perturbaciones de cambio social, político, económico, ambiental. El sistema jurídico y fiscal es un ejemplo de resiliencia social: el sistema no puede confrontar sus riesgos sin un aprendizaje necesariamente colectivo y social destinado a la orientación y propósito de sus funciones y estructuras. El sistema aprende, en suma, del aprendizaje de las personas que lo integran, interactúan, están conectados.¹⁶

7. Los presupuestos de la resiliencia fiscal.

La resiliencia ecológica, como el sistema complejo adaptativo, es un pensamiento de la sorpresa, de lo inesperado. La resiliencia, como el derecho, no es calculable, simplemente, porque de cualquier sistema complejo deriva una parte oscura y desconocida. No sabemos lo que no sabemos.

“First, there is a tendency to focus on the computable, despite our awareness of other noncomputable aspects of complex problems”.¹⁷

El discurso ecológico es cierto: no sabemos y no sabemos que no sabemos. La resiliencia sistémica está en el centro de la incertidumbre y la sorpresa. Y esto es válido para el sistema político, económico, jurídico. El fortalecimiento de la resiliencia obliga a la convivencia con lo desconocido por venir, intuyendo que vendrá. La resiliencia como el derecho no es una teoría dogmática centrada en una verdad infusa, no es un artefacto calculable.

“General resilience is a more broad-spectrum type of resilience for building capacity of social-ecological systems to adapt or transform in response to the unknown. It is about resilience to all kinds of shocks, including extreme, novel and non computable ones...”.¹⁸

La ingeniería resiliente nos abre el camino para la comprensión de las funciones del sistema, constancia y recuperación de las desviaciones existentes. Desde la ecología anticipan principios de refuerzo para la comprensión de la resiliencia en general que en ningún caso son descartables por el ordenamiento jurídico y tributario.¹⁹

¹⁵ M. Ungar, Systemic Resilience: principles and processes for a science of change in contexts of adversity, Ecology and Society 23, 2018.

¹⁶ W. N. Adger, Social and ecological resilience: are they related?, Progress in Human Geography 24, 3, 200.

¹⁷ St.R. Carpenter, C. Folke, M. Scheffer, F. Westley, Resilience: Accounting for the Noncomputable, Ecology and Society, 14, 2009.

¹⁸ C. Folke, Resilience (republished), Ecology and Society, 21, 2016.

¹⁹ R. Biggs, M. Schluter, E. Bohensky, Sh B. Burn Silver, Towards principles for enhancing the resilience of ecosystem services, Annual Review of Environment and Resources, January 2012.

- Mantenimiento de la *diversidad* para la reorganización y la renovación. La diversidad social es la fotografía de las diferencias entre las personas en la comunidad, su cantidad y la disparidad de tratamiento a la que se ven sometidos. La resiliencia sistémica puede afrontar mejor los cambios y las perturbaciones si conserva y mejora la memoria colectiva y aprendizaje de la diversidad.
- La *conectividad* alude a la interacción entre los actores sociales y sirve para que circule el flujo de información necesaria para el funcionamiento de los procesos sociales. La conectividad facilita la recuperación sobrevenida a la crisis y, asimismo, es esencial, para contrarrestar el tráfico de males públicos en casos de epidemias, crisis financieras, fiscales o de cambio climático.

La corrupción es el nivel más elevado de capacidad de interrelación entre las partes sobreprotegidas, porque denota la convivencia local en y fuera del sistema con contraprestaciones del gobierno, específicas exclusivas, limitadas, selectivas; mientras defiende la eficiencia del funcionamiento del mercado y la neutralidad ante el ejercicio del poder de los protagonistas privados.

- La Insuficiencia de la conectividad e *interacción* entre los actores sociales. delata la persistencia de una profunda y extendida pobreza, alto desempleo, desempleo juvenil, crisis de vivienda de grave proporción, un inadecuado sistema de protección social, un anacrónico y segregado sistema educativo. La conectividad es de elevada intensidad entre los sobreprotegidos y desatiende a los infraprotegidos, que resultan limitados en sus accesos a las ventajas del sistema fiscal y en las contraprestaciones recibidas. La discriminación es la consecuencia de la interacción insuficiente. El impuesto efectivo se resuelve en el empobrecimiento fiscal de los que lo soportan y son repercutidos y que apenas reciben la asistencia pública.
- *El aprendizaje* y el conocimiento individual y social resultan determinantes en la participación social en caso de cambio y perturbación imprevista porque sostienen el compromiso del capital social y la acción colectiva. La política fiscal ofrece más beneficios a los ricos que a los pobres y la mentalidad burocrática prevalece sobre el bienestar de las personas. La participación está entorpecida por la burocratización de la Administración, ajena a la justicia procesal y distributiva. La discrecionalidad administrativa es una potestad que debe compartirla la Administración y el ciudadano colectivo.

La prevalencia del positivismo jurídico a ultranza dota de indeseada influencia a la flexibilidad ante las situaciones imprevistas o sorpresivas. No es posible la gobernanza del sistema fiscal sin contar con el cumplimiento de los contribuyentes, su colaboración, la respuesta cooperativa a las exigencias legales. Sin impuesto no hay contribuyentes. Sin contribuyentes no hay Estado.

- La *vulnerabilidad* social disminuye la resiliencia y su recombinación no puede eludir los factores que la determinan. El sistema de asistencia social está en quiebra, sin recursos e inadecuado para llegar a la gente

que más lo necesita y a ello se añade una importante presencia de economía informal y de flujo financiero ilícito (corrupción, elusión y evasión, blanqueo de capitales).²⁰

La inclusión social es un requisito imprescindible de la legitimidad de la razón pública.

“Vulnerability thereby challenges the design of good governance to promote resilience to minimize exclusion thereby reducing both the severity of perceived vulnerability and its structural causes”.²¹

8. Los caracteres de la resiliencia fiscal.

La latitud, resistencia, precariedad y panarquía son cuatro aspectos esenciales para evaluar la resiliencia del sistema fiscal.

La *latitud* indica el máximo límite del sistema para el cambio antes de perder su capacidad de recuperación. La latitud fiscal está en función de la recaudación efectiva del sistema, de la distribución efectiva de la carga tributaria, de su capacidad de provisión de bienes colectivos y de su aptitud para afrontar los riesgos sistémicos, corrigiendo los comportamientos individuales que los alimentan o promueven.

La primera medida se evidencia cuando el ingreso tributario es claramente inferior a la comparación media respecto al producto interno bruto. Por ejemplo, el promedio de la eurozona es del 41.7% comparado al 35.4% en España. Los recursos son insuficientes para atender las necesidades sociales y el fraude y la elusión cuestan miles de millones cada año. El fraude fiscal es devastador.

Otra medida surge de la dimensión de la economía informal. La dimensión de la economía informal en España es del 20.3. por ciento del producto interno bruto, lo cual reduce los ingresos tributarios en más del 23%.

Por último, el indicador de la renta de erosión es significativo de creación de valor sin actividad económica. En España las principales empresas poseen más de 800 filiales en tax havens.

El gasto público es insuficiente para satisfacer las necesidades sociales: protección social, asistencia social, educación, salud; vivienda.²²

La *resistencia* es una medida de la facilidad o dificultad para cambiar el sistema fiscal y su obstáculo a ser objeto de transformación. La resistencia es la actitud negativa del sistema frente al cambio y la transformación. La resistencia de los sobreprotegidos conserva la memoria simbólica de un sistema complejo desactualizado que les conviene, fundado en la redistribución regresiva de la

²⁰ Report of the Special Rapporteur Ph. Alston on extreme poverty and human rights. Spain, General Assembly UN, 21/4/2020.

²¹ W. N. Adger, Vulnerability, Global Environmental Change 16, 2006. 276.

²² Report of the Special Rapporteur Ph. Alston on extreme poverty and human rights. Spain, General Assembly UN, 21/4/2020.

renta y la riqueza y la renuncia a la transparencia y responsabilidad administrativa. La resistencia es una ayuda pasiva al mantenimiento del Estado pequeño y bajos impuestos, frecuentemente, con el apoyo social de aquellos que más lo necesitan.

La resiliencia peligra cuanto más cerca está de su impotencia para aplicar los principios y valores que deben inspirar al sistema y su apartamiento de la dimensión de justicia fiscal: capacidad contributiva, igualdad, progresividad. La resistencia es una forma negativa de autoorganización espontánea del sistema. La preferencia principista dota de fuerza legítima y autonomía a las instituciones públicas y su desfavor, las debilita.

La *precariedad* indica la proximidad del sistema fiscal al umbral del colapso. El sistema está en el borde de la no linealidad generalizada. Los datos vienen de la brecha fiscal (*tax gap*), entre impuestos previstos y adeudados y los recaudados. El Estado se halla en una situación de inseguridad y apuro máximo para el cumplimiento de su derecho a la recaudación de los impuestos ordinarios previstos.

A esto se añade la pérdida de recursos tributarios derivados de la planificación fiscal agresiva, comprensiva de los impuestos eludidos o evadidos y del abuso de las formas jurídicas en todas sus expresiones que falsifican el hecho de contribuir.

La corrupción estructural es otro elemento de la desintegración, efectividad y la autoorganización del sistema fiscal, porque deja de prevalecer la razón de Estado. ¿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?.

La *panarquía* revela que las variables claves del sistema son discontinuas y de acentuada preferencia social a favor de los actores sociales mejor situados. Los principales impuestos están expuestos a ciclos adaptativos y esto puede conducir desde la explotación, conservación, a la destrucción creativa y reorganización.

El Impuesto sobre Sociedades, en la mayor parte de los Estados tiene una recaudación en descenso y las empresas obtienen generosas deducciones y subvenciones para pagar menos que el tipo de gravamen nominal. En España entre 2007 y 2018 la recaudación cayó del 22.34% al 11 % de la recaudación total. El descenso de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB coincide con la precariedad recaudatoria que no alcanza a colmar la brecha fiscal, que necesariamente debería estrecharse.

El IVA, por definición es un impuesto regresivo que contribuye como el primer impuesto del sistema sobre los consumos de masa, aunque contiene numerosas deducciones que benefician a sectores como el financiero y está condicionado por el fraude que lo hace más injusto. El peor es el fraude fiscal repentino y masivo a través de la utilización de medios electrónicos, que facilitan el comercio ilícito, v.g. suministro de gas y de electricidad, los servicios de telecomunicaciones, las consolas de videojuegos, los ordenadores portátiles

y las tabletas digitales, los cereales, los cultivos industriales como las semillas oleaginosas y la remolacha azucarera y los metales en bruto y los metales semiacabados, incluidos los metales preciosos. El fraude en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido supone un claro perjuicio en los ingresos tributarios previstos. Esto explica la reacción de la Unión Europea mediante la extensión de la inversión del sujeto pasivo –*reverse charge*– a través de las Directivas 2013/42 y 2013/43 de 22 de julio de 2013. El destinatario de la operación no debe esperar a que se produzca repercusión por parte del vendedor, sino que debe ser el mismo quien se autorepercute el IVA soportado. Por tanto, incluirá entre sus cuotas de IVA devengado las que correspondan a su propia repercusión, sin perjuicio de las deducciones que le corresponden. Es un sujeto pasivo y, a la vez, deudor u obligado al pago del IVA pleno, completo, adecuado a la mecánica legal del IVA, exactamente asimilable a los que tienen la condición de empresa y realizan las operaciones gravadas. Todo reunido en una figura subjetiva única. La reorganización del IVA es emblemática porque se cambia la naturaleza del sujeto pasivo por obra de la destrucción creativa, la merma de los ingresos tributarios frente a actividades de fraude repentino y masivo.

El IRPF depende mayoritariamente de las rentas del trabajo personal. Así es la principal fuente de recaudación de entre todas las rentas sujetas; mientras que descuida las rentas del capital mobiliario y las ganancias de capital o incrementos patrimoniales de los contribuyentes más ricos. La tutela fiscal se dirige a la empresa, los inversores, rentistas; mientras restringe la protección fiscal del trabajo y, en general, del capital humano.

“Cualquier resultado producido por el trabajo humano es efectivamente penalizado en el sistema tributario respecto a los resultados derivados del capital”.²³

Los ciclos adaptativos de la panarquía en cada impuesto principal sufren amenazas debidas a la rigidez de las interconexiones en las que domina la conservación.

El sistema no recauda, es escasamente progresivo y apenas incide en remediar la desigualdad. Es incierto que los contribuyentes cuasi espontáneos acepten que el sistema es justo, porque el impuesto pagado se funda en las rentas bajas y medias. Las altas rentas están sobreprotegidas y estimuladas por los beneficios fiscales, por las inversiones inmobiliarias, los gastos deducibles y, fundamentalmente, por las técnicas de planificación fiscal agresiva y la corrupción estructural.

El sistema fiscal es insuficiente y regresivo para proveer los bienes colectivos necesarios y se asienta en la desigualdad de tratamiento a favor de las empresas en general y de algunos sectores en particular en un marco de extendida evasión y elusión fiscal y con una elevada economía informal.

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

²³ J. A. Soled & K. DeLaney Thomas, *Automation and its transformation of the Income Tax*, 2017.

El sistema fiscal está fijo en la resistencia, como el conjunto de los sistemas tributarios en general. 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 poder simbólico del Estado y la ausencia de participación social y aprendizaje. Las resistencias y la memoria histórica conspiran en contra de la transformación.

La emergencia del Covid-19 u otros riesgos sistémicos llevan a la ruptura de las interconexiones y el descontrol del propio sistema, susceptibles de retroacción hacia el estado actual o la conformación a la novedad de la transformación, lo cual obligaría al cambio del sistema tributario sobre bases políticas, económicas, sociales distintas o a su continuada pérdida de efectividad, legitimidad, diversidad.

Las claves de la transformación del sistema fiscal están en la obtención de recursos tributarios cuyo origen debe ser la redistribución de renta y de riqueza –del trabajo al capital-, 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.

La perturbación en las interacciones cruzadas del sistema de los ciclos de la panarquía, pueden ocasionar que las variables amplias y lentas del sistema provoquen una respuesta variable rápida, sorpresiva, imprevista que las desborde. El ejemplo está en los riesgos sistémicos, sean como desastres sociales o desastres sistémicos.

“Because of cross-scale interactions, the resilience of a system at a particular focal scale will depend on the influences from states and dynamics at scales above and below. For example, **external oppressive politics, invasions, market shifts, or global climate change can trigger local surprises and regime shifts**”.²⁴

La rapidez de la suma de pequeños hechos a escala inferior desborda a las escalas superiores. La revuelta de los inferiores ataca las escalas superiores que son más rígidas y frágiles a un ajuste inmediato.

La perturbación puede ocurrir cuando una variable lenta provoca una respuesta variable rápida, que puede ser un desastre social –terremoto, inundación, incendios forestales – o, desastres sistémicos –sistema financiero, cambio climático, pandemias, costes sociales no pagados de la innovación tecnológica (digitalización).

Los sistemas en general, sean o no ecológicos, tienen atributos comunes que no pueden ignorarse. La transformación viene de la crisis fiscal; la crisis fiscal viene del agotamiento de los sistemas fiscales actuales. No es en ningún modo un proceso descontado porque parafraseando a *Boin* puede ser una crisis con final infeliz. La alternativa existe y consiste en despojarse del Estado, del

²⁴ Brian Walker et al., Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems, Ecology and Society, Dec. 2004.

impuesto, de los principios y valores comunes. Lo de ahora, con más intensidad.

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

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

La memoria del sistema fiscal ofrece un sólido argumento para no ver más que la propia individualidad, negando o excluyendo las causas por las que el sistema provoca las diferencias de grupo social y la discriminación económica o de género, o la defensa del medio ambiente, en la medida que se piensa que las necesidades de la persona hallan consuelo en el estado de las cosas como son.

La consecuencia es que la solidaridad surgiría como alternativa posible solo en cuanto y en la medida que el sistema pierde su aptitud de eliminar incertidumbres, amenazas o explosivos conflictos sociales. Es decir, si el aprendizaje supera la memoria conservadora.

9.La capacidad de adaptación y la vulnerabilidad.

El sistema tributario integra el sistema jurídico y advierte de una característica ineliminable de su resiliencia a los cambios de diferente calidad y magnitud en su transcurso. Esta característica es su relación de subordinación a la conducta de los ciudadanos.

El contribuyente es el elemento clave de la diversidad del sistema tributario en el cuadro del sistema jurídico. El diseño del sistema tributario obliga a opciones que nunca son exclusivamente propias o separadas del contribuyente como sujeto abstracto, destinatario de su propósito y resultado. La estructura y proceso del impuesto no es comparable a ninguna otra de las áreas o sectores del ordenamiento jurídico.

Las interacciones entre los grupos de contribuyentes provocan la cooperación y la competencia entre ellos y ello llama a las personas, que no a las entidades u organizaciones que integran con la influencia del entorno público y de la historia del sistema fiscal. A diferencia de cualquier otro sistema complejo, la fiscalidad se inclina en alguna dirección que aumenta o disminuye la vulnerabilidad de los individuos.

La resiliencia fiscal es socio dependiente y compromete claramente su configuración jurídica, los principios, las normas básicas, secundarias y

administrativas.

El sistema tributario resiliente requiere del contribuyente para absorber las cuestiones problemáticas y su resolución positiva.

La separación entre el contribuyente y el sistema tributario disminuye su capacidad de resiliencia. La estructura y procedimientos giran en el vacío y le inhabilitan para dar respuesta a los cambios ordinarios y extraordinarios que se verifican. Ejemplos de ello son: I

- la brecha fiscal entre los ingresos tributarios previstos y los que efectivamente se producen.
- la regresividad del sistema tributario
- la tasa creciente de elusión fiscal intencional y evasión.
- el distanciamiento del contribuyente de masa del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias
- la extensión de la economía informal.
- la desilusión financiera cuando desaparece la confianza en la integridad de la actuación pública, legal y administrativa fiscal.

El sistema tributario no exhibe demasiada resiliencia cuando sus resultados no cuentan con la adhesión del contribuyente de masa y sus resultados no son congruentes con lo que debería esperarse.

La separación entre el sistema tributario y el contribuyente lo sitúa en un estado de equilibrio inestable.

La resistencia al cambio del sistema tributario en su estructura y procedimientos continúa y, primero, persiste, pese a encontrarse en un límite sin retorno y, segundo, se torna insoportable a las influencias del entorno por encima y por debajo, hacia arriba y hacia abajo. El sistema es impredecible y cualquier perturbación local o externa amenaza con desplazarlo en otra dirección.

La persistencia es la capacidad del sistema para mantener su estructura y función ante cualquier perturbación imprevista, permaneciendo en su estado previo. ¿Puede persistir?. O ¿Ya está en su punto de no retorno?. Si así fuera los factores externos – globales- o locales – igualdad- advierten cambios en la continuidad del estado actual.

El cambio de estado del sistema tributario puede ocurrir porque algunos de sus límites endógenos se exceden a consecuencia de una cierta reacción, fenómeno o circunstancia previsible. Ese desborde interno causa que el sistema pierda su trayectoria histórica y adopte otra que puede ser conservadora o transformativa. Los factores pueden ser múltiples: crisis de mercado, crisis financiera, pandemias, cambio climático, erosión de bases imponibles y evasión fiscal, crisis políticas, colapsos jurídicos. El cambio de trayectoria obedece al cambio de algunas de sus variables –a *regime shift*-, que, según como, propician su retorno al pasado o el cambio necesitado de dirección.

La recuperación solo es factible hacia el futuro donde la adaptación transformativa deviene esencial. El nuevo equilibrio no puede ser la réplica del anterior, sino distinto porque están amenazados los valores, principios y criterios que lo inspiraban.

Dentro del ordenamiento jurídico puede fallar el sistema tributario, que habrá de recuperarse, sin que esté en juego el ordenamiento jurídico en su conjunto que demuestra su resiliencia, su permanencia en la absorción de las perturbaciones que le asedian de continuo en forma persistente, desde las mayores a las menores, desde las sistémicas a las ordinarias.

La capacidad de adaptación lleva a la resiliencia hacia atrás o hacia delante. El hecho imprevisto trata que el sistema ratifique la situación social preexistente o, a la inversa, impulsa a un nuevo sistema cuando las circunstancias demuestran que el sistema existente es insostenible. Y esto tiene que ver con la relación entre resiliencia y vulnerabilidad social.

La resiliencia es una propiedad que se basa en la aptitud de cualquier sistema para recuperarse de los cambios. La adaptación está bajo la directa influencia de las posiciones sociales, económicas, culturales, políticas en juego.

La adaptación puede ser conservadora. La capacidad de adaptación se coloca antes como un retorno al pasado que como un salto hacia delante. La adaptación sugiere, sin paliativos, acomodarse a la persistencia de la disparidad social precedente y la coexistencia perdurable de las restricciones de actuación autónoma del poder público de cara a los intereses políticos, económicos, sociales de los individuos que le condicionan.

La capacidad adaptativa, a secas, se visualiza como un atributo positivo de un sistema para reducir la vulnerabilidad. A mayor adaptabilidad, mayor probabilidad de un sistema para ser menos vulnerable. El postulado no es persuasivo.

Hay adaptaciones que no son sino la continuidad de lo previo, sin tomar en cuenta, los efectos sociales preexistentes, por lo que redundan en beneficio de los que ya previamente gozaban del privilegio o la preferencia pública (y) social. No hay adaptación sistémica que sea una propiedad aceptable si sacrifica, como de costumbre, a los individuos menos favorecidos o persevera en la subordinación del interés general del poder simbólico público a intereses parciales, sectoriales, de los individuos mejor situados.

De otra forma, la adaptación es una réplica más o menos automática de lo preexistente y, consecuentemente, dirigida al fracaso ante cualquier otro evento inesperado que se produzca, porque solo sirve para reproducir a *posteriori* la posición *ex ante* de la crisis sistémica.

Una de las dos: la actuación pública exigente en torno a la configuración de los riesgos por venir parte de la independencia y recuperación de los propios fines del Estado. La capacidad adaptativa significa la disminución de los factores que alimentan la vulnerabilidad o al mismo Estado previo constreñido, como

espejo, de la desigualdad en los individuos social, política, económica imperante.

La vulnerabilidad es un estado de susceptibilidad al daño asociado a eventos inciertos y en ausencia de la capacidad de adaptación. Es sinónimo de agotamiento, impotencia, debilidad, o exposición al daño (*B. E. Aguirre*).

La capacidad de adaptación de un sistema –público, personal, social- consiste en su aptitud de ajuste al imprevisto y excepcional, para amortiguar sus daños. Ello comprende no solo los recursos económicos o estructurales disponibles, sino el contexto de los factores sociales, institucionales, políticos. Es el antídoto a la vulnerabilidad.

La adaptación puede ser conservadora o transformativa, en razón de su mayor o menor influencia o incidencia en la decisión y acción pública.

“The capacity to create a fundamentally new system when ecological, economic, or social (including political) conditions make the existing system untenable. The capacity to create a fundamentally new system when ecological, economic, or social (including political) conditions make the existing system untenable”.²⁵

La adaptación es transformativa cuando la capacidad del sistema público para minimizar los impactos de los hechos sobrevenidos obliga a su simultánea reforma (corrupción institucional, de empresas, fiscal, erosión de bases y desplazamiento de beneficios) y justicia fiscal, mediante la inclusión de los más desfavorecidos. Es el presupuesto para resistir, absorber, satisfacer las necesidades públicas y sociales de las personas y recuperar las pérdidas de bienestar. El modo equitativo de adaptación.

La transformación hereda el dato típico de la resiliencia: la preservación del sistema social. Pero, recibiendo, de la vulnerabilidad el mandato de facilitar cambios en el sistema que acepten la diferencia. Ignorar la vulnerabilidad supone negar la presencia de riesgos desconocidos, incertidumbres, amenazas o explosiones sociales.

10.La transformación.

La adaptación es la capacidad de los actores de un sistema para influir en su resiliencia. La transformación es la capacidad de creación de un sistema nuevo cuando las condiciones políticas, sociales, económicas o ecológicas, hacen insostenible el sistema existente.

La transformación de la resiliencia jurídica y fiscal es un cambio de paradigma general y particular. Es un shock intencional a las estructuras y elementos del sistema a través de una reorganización de todos sus procesos e interacciones. El sistema de por sí complejo deviene aún más complejo, incierto e imprevisible. La transformación es la respuesta al desafío de la insostenibilidad, total a parcial, del sistema.

La transformación es una alternativa objetiva desde que la estrategia de

²⁵ B. Walker, C. S. Holling, Sth. R. Carpenter, A. Kinzig.

adaptación pueden conducir a la vulnerabilidad del sistema, su rigidez y, por tanto, a su colapso. La transformación surge como un escenario de estabilidad renovada, pero, que exige, cambios sustantivos en valores y principios e identidad social.

La aptitud transformativa solicita nuevos inicios del sistema existente, mediante otras variables distintas a las ya existentes que acierten en otra forma de funcionamiento que aseguran la vida social, económica, política de los grupos y comunidades.

El ejemplo ecologista es ilustrativo: después de severas sequías se promueve la continuidad de un sistema agrícola agotado a través de nuevas acciones tales como caza o turismo. Esto ocasiona profundas diferencias en la sociedad, lo cual exige el examen de la panarquía y sus ciclos adaptativos, la formación de capital humano, y, sobre todo, de una gobernanza adaptable y flexible en la organización de la novedad.

“Transformability means defining and creating new stability landscapes by introducing new components and ways of making a living, thereby changing the state variables, and often the scale, that define the system”.²⁶

El punto de partida es la conservación del sistema complejo amenazado frente a lo cual la adaptación no parece suficiente. La nueva trayectoria de transformación es incierta y desconocida, aunque aportaría una estabilidad sistémica a punto de crisis. La crisis, precisamente, aparece señalada como una “ventanas de oportunidades” para la recombinación de fuentes de aprendizaje dirigida a la transición desde un escenario a otro nuevo. La transformación implica novedad e innovación. (*C.Folke et al.*).

No es necesaria la gran y total transformación, por ejemplo, de todo el sistema jurídico en su conjunto. El cambio en escalas pequeñas, por ejemplo, fiscal, ofrece resiliencia a las escalas más amplias, y la capacidad de transformar pequeñas escalas consigna resiliencia a las otras escalas.²⁷

Hay tres fases en la transformación:

- estar preparados para o preparar el sistema para cambiar.
- navegar la transición empleando la crisis como una ventana de oportunidad.
- la construcción de la resiliencia del nuevo régimen.²⁸

El sistema está vinculado estrechamente a su entorno, y si cabe, aún más el sistema jurídico. La gobernanza adaptativa de la transformación solo es factible si tiene a su favor la legitimidad y confianza social. En caso contrario, el desarrollo de cambio se hace imposible.

²⁶ B. Walker, C. S. Holling, St. R. Carpenter, A. Kinzig, cit. p. 5.

²⁷ C. Folke, St. R. Carpenter, B. Walker, M. Scheffer, T. Chapin, J. Rockstrom, Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability, *Ecology and Society*, 15, 2010.

²⁸P. Olsson, C. Folke, Th. Haan, Social-Ecological Transformation of Ecosystem Management: the Development of Adaptive Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden, *Ecology and Society*, September, 2004.

La transformación del sistema fiscal debe adherir a la experiencia trifásica ecológica.

La *preparación del sistema* para el cambio encierra la narración de la crisis fiscal:

- insuficiencia de recursos.
- desigualdad en el reparto de la riqueza.
- imposibilidad del Estado de proveer los bienes públicos y colectivos necesarios.
- déficit de participación democrática e indefensión ante los riesgos excesivos.

Los riesgos sistémicos son *las ventanas de oportunidad* para la promoción de la conversión fiscal y los impuestos sistémicos principales su consecuencia.

Tercero, la *construcción de la nueva resiliencia* del sistema fiscal solicita la consolidación jurídica de la diversidad, de la efectividad, de la legitimidad entre los contribuyentes, aumentando su interconectividad. No hay resiliencia que no comprenda la vulnerabilidad crítica preexistente en la organización social por causa de la distribución diferenciada del poder y privilegio.

El fundamento de la transformación sistémica son los mecanismos de la transformación social y requiere la participación los ciudadanos, la democracia y transparencia de las decisiones y el aprendizaje de su necesidad.

11.Una teoría de la justificación del sistema.

Cualquier sistema complejo vive en el desequilibrio, lo cual equivale a decir, en el movimiento, en el cambio. El equilibrio es una palabra mortal para cualquier sistema complejo. La resiliencia es un modelo de adaptación y gestión de cambio, no contra el cambio, porque así solo se aceleran la inadaptaciones y retrocesos.²⁹

Los derechos de transformación predicen la alteración de la naturaleza del sistema tributario porque su latitud, resistencia, precariedad lo hace insostenible o indeseable para satisfacer sus fines recaudatorios, de seguridad humana, de redistribución, participación social y minimización de riesgo sistémico.

La adaptación es conservadora cuando el Estado procede con su organización ordinaria, orientando la adaptación a la resistencia, absorción, satisfacción y recuperación de las pérdidas de los individuos que ya poseen o están mejor situados en la obtención de las ventajas públicas, sacrificando su autonomía e independencia política. Es el modo inequitativo y excluyente de adaptación.

“In many situations and examples, it appears that the incidence of vulnerability within the social and natural systems is not central to decision-making and adaptive action. As a result, adaptive actions often reduce the vulnerability of those best placed to take advantage of governance institutions, rather than reduce the vulnerability of the marginalized, or the undervalued parts of

²⁹ S. Zellmer and L. Gunderson, cit.p.900.

the social-ecological system.”³⁰

La vulnerabilidad solicita igualdad en el eje del discurso de adaptación, tanto en la participación al gasto público cuanto en la dirección de las decisiones políticas. No se trata solo y exclusivamente de un problema de costes frente a los hechos inesperados, sino de un discurso en el que prima la adaptación transformativa, el análisis contextual de la vulnerabilidad de la persona.

La adaptación conservadora prescinde del componente de equidad, centrada en la resiliencia puntual de las pérdidas de bienestar del sistema en cabeza de los que acusan daños en su posición social existente antes de la verificación del hecho incierto. Dejando intocada la vulnerabilidad, permanecen las causas que no impedirán el próximo riesgo sistémico.

“Where institutions fail to plan for hazards or for changing social conditions and risks, system vulnerability can be exacerbated”.³¹

J.T.Jost y M.R.Banaji ofrecen un marco sugestivo de reflexión psicosocial, cuya dimensión trasciende la frontera del interés personal, de grupo, encuadrando la adhesión a justificar lo que existe, de personas en posición social menos favorecida.³²

Las personas, cualesquiera que sea su grupo social de pertenencia, están motivadas, consciente o inconscientemente, a defender, justificar y reforzar aspectos del status quo, incluyendo las instituciones sociales, económicas y políticas existentes y sus decisiones.³³

Las motivación de la justificación del sistema vigente en sus aspectos más destacados es variable y depende de factores situacionales –contexto- y diferencias individuales.

La motivación de apoyo se fortalece ante particulares contextos.

- el sistema social es criticado, desafiado o amenazado por eventos externos(terrorismo).
- el sistema social se percibe inevitable, perpetuo, inmune a cambios significativos.
- la persona se siente impotente o dependiente del sistema social y sus autoridades.

³⁰ W. N. Adger, cit., 277.

³¹ W. N. Adger, cit., 277.

³² J.T.Jost,M.R.Banaji,The role of stereotyping in system-justification and the production of false consciousness,British Journal of Social Psychology,33,1994.

³³ J.T.Jost, A Theory of System Justification,Harvard University Press,2020,p.62.

La causa subjetiva de la justificación del sistema obedece a motivos epistémicos dirigidos a la reducción de la incertidumbre, motivos existenciales frente a las amenazas y motivos relacionales para evitar conflictos sociales, al amparo de estereotipos interesados que definen y defienden la igualdad social.

La justificación del sistema es una constante del poder simbólico dominante: económico, social, político. La violencia simbólica, como dice *Bourdieu*, aparece como la consecuencia natural, fisiológica del discurso del poder. La posición de ventaja inspira una literatura, una narrativa, un marco, en el cual toda discrepancia aparece extraña, inadecuada, inoportuna, censurable para el conjunto y cada una de las personas.

No es ninguna sorpresa que la causa del status quo, sea férreamente sostenida desde los grupos más beneficiados, que obtienen las ventajas de la existencia y continuidad del sistema y de sus fundamentos ideológicos de conservación, sea del mercado, de la empresa, de la subordinación del trabajador, porque no se merece otra cosa o tiene lo que se merece.

La adhesión de los grupos desfavorecidos al sistema ilustra un proceso que *A.Puviani* denominara como ilusiones financieras: la creación de falsas ideas o representaciones sociales para ocultar la verdad, en beneficio propio de la que las inspiran. Los estereotipos, en la versión de *J.T. Jost*, cumplen una función análoga pero más extensiva.

“Stereotypes in other words serve ideological functions. In particular, they can justify the exploitation of certain groups by others and can justify the poverty or powerlessness of some groups and the success of others in ways that make these differences seem legitimate and even natural.”³⁴

Los estereotipos sobre la inferioridad de los grupos sociales desfavorecidos consiguen el consenso de su formulación sometida a la razón del poder simbólico dominante. Consecuentemente, significa la renuncia a los motivos individuales o de pertenencia social, la pérdida de autoestima y, lo que es más relevante, el concurso al discurso del grupo más favorecido. (*out group favoritivism*), que le resulta claramente perjudicial.

El estereotipo dibuja un trabajador que es vago, estúpido o irresponsable y que puede ser o es internalizada por su destinatario. Tiene la culpa de su situación y, a la par, goza de la ventaja mentirosa de vivir bien sin mayores responsabilidades. La mujer está convencida que es adecuado su menor salario que el del hombre. La internalización de la inferioridad ocurre mediante los estereotipos y lleva directamente a la justificación del sistema.³⁵

El estereotipo juega un papel determinante en la falsa conciencia de los más desfavorecidos porque facilitan explicaciones de fácil comprensión para la justificación del sistema.

³⁴ J.T.Jost,op.cit.,82.

³⁵ G. Blasi,J.T. Jost.,System Justification Theory and Research:Implications for Law, Legal Advocacy, and Social Justice.,California Law Review, 94,2006.

“More often than not individuals have a conservative tendency to accept the legitimacy of the established hierarchy and to perceive existing institutions as basically reasonable and just until proven otherwise.”³⁶

La justificación del sistema juega una función paliativa en el corto plazo, porque hay una sensación de efecto positivo, que no negativo, en el status quo, compartido por los ricos y pobres. Estos últimos reconocen que el sistema es, al mismo tiempo, una amenaza a su bienestar y un colchón ante la amenaza. Son, a la vez, víctimas y defensores.

El status quo debilita la voluntad de cambio social, salvo que sea inevitable o probable que se produzca y que sea compatible, en algunos de sus aspectos, con el sistema existente.

La resistencia al cambio de los grupos desfavorecidos implica su tácito reconocimiento a la legitimidad del sistema: son cómplices de su subordinación frente a las estructuras de desigualdad y vulnerabilidad social que sufren. El precio de la desigualdad es el sostenimiento del sistema, bajo la falsa creencia, que acierta en la eliminación de la incertidumbre, de las amenazas a su propia vida, de su relación social con otros grupos. El marco de la narración que le llega es la de su natural inferioridad para mejorar su posición social y necesidades mediante la transformación del sistema.

“The most popular explanation on the political left and right for why poor people often endorse regressive forms of taxation and oppose wealth redistribution is that the poor believe that they will become rich one day.,in other words, the acceptance of inequality on the part of the working class is often assumed to be driven by the anticipation of self-interest.”³⁷

La motivación psicológica es que no hay esperanza por grave que sea. fuera del status quo, Y la esperanza ,si se quiere dar un nombre ,consiste en la riqueza individual. El egoísmo excluye cualquier forma de solidaridad social que no sea compatible con los trazos de otra política de propósito público, de lucha contra la desigualdad económica, de género, o contra el cambio climático.

La resiliencia fiscal juega con la preferencia de las cartas de continuidad conservadora, que no transformadora: la memoria es la resistencia oculta que la alimenta. El consenso adaptativo propone un perfeccionamiento de lo que ya está, que no su cambio hacia fines distintos.

La transformación necesita argumentos, historias, relatos que impriman su sello en las motivaciones intrínsecas de las personas y ahuyenten la inseguridad o la amenaza. El marco no puede caer del cielo: pertenece a los valores colectivos adoptados por la comunidad. La reforma es un medio para que prospere el individuo, el grupo social, la familia y, a la postre, el Estado como eje de la creencia social y del interés fiscal.

³⁶ Goldburn P .Maynard, Perpetuating inequality by taxing wealthy.,84 Fordham Law Review, 2016.

³⁷ J.T.Jost, A theory of system justification, American Psychological Association, june 2017.

La discusión en los EEUU sobre el impuesto sobre sucesiones ofrece un ejemplo de la importancia del relato para conseguir una finalidad contraria al interés general. En efecto, su abolición fue provocada por la defensa de la familia antes que la Nación. Es un impuesto que fue definido como de la muerte. Un peligro para el futuro de la familia en lugar de un favor a la igualdad de oportunidades. Su oposición contó con el soporte de una mayoría de personas que, por un lado, no se veían afectadas y, por otro, de no aprobarse, como sucedió, debían contribuir con sus impuestos para reemplazar la pérdida de los recursos.

“Widespread public ignorance of the facts allowed conservatives to successfully emphasize the family frame in a way that implicated individual, rather than national interests. Although only 2% of the population paid estate taxes, more than half of the public incorrectly believed that the tax affected all taxpayers and that the tax was assessed on transfers to surviving spouses.”³⁸

El poder de enmarcar la oposición al impuesto en la preservación de la familia, que no era cierto, contribuyó al apoyo de la justificación del sistema y la eliminación del proyecto. Otro marco, promoviendo el soporte fiscal a la familia, probablemente, hubiera neutralizado al posición conservadora consiguiendo la aprobación del impuesto de sucesiones.

La evolución histórica del sistema fiscal, desde sus orígenes enseña un gradual proceso evolutivo desde las primeras expresiones objetivas, reales, proporcionales, de capitación hasta ahora. El desafío actual, la Síntesis del siglo XXI, no implica destrucción de lo existente, sino adaptación conforme a las necesidades colectivas interpretadas por el poder público. Y esto significa profundizar la extensión de la base de los impuestos personales directos del sistema y la modificación de la imposición sobre el consumo por otra clase de IVA proporcional sobre la renta, basado en la capacidad contributiva de la organización, que no de los factores productivos singulares.

Es mas riesgo para el conjunto del sistema un subsistema jurídico fiscal basado en el monocultivo de la capacidad contributiva de los que menos pueden, de espaldas a la efectividad, a la autoorganización espontánea de las personas y que no ofrezca recursos para la asistencia entre todos los que integran la comunidad

Los ciclos evolutivos de la panarquía en los principales impuestos solo pueden fundarse en la convicción de su necesidad de cambio porque constituyen una amenaza endógena al sistema fiscal. La crisis destructiva en el Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido, deducción impuesto de impuesto, no es una pretensión ideológica en sentido estricto sino de continuidad del sistema tributario bajo fundamentos distintos.

La resiliencia transformadora del sistema fiscal debe emprender la vía de la solidaridad y del compromiso de igualdad y justicia social, desde la realidad de las cosas que no funcionan.

³⁸ G. Blasi, J.T. Jost., System Justification Theory...cit.1155.

- sobre el reparto de la renta y la riqueza y la recaudación obtenida
- sobre la calidad y cuantía de la responsabilidad personal y social compartida de cara a la contribución al gasto público
- sobre el perfil moral de los valores y principios que deben inspirar el comportamiento de la autoridad pública (política, administrativa, legislativa, judicial).

El cambio avalado por el sistema es un modo de convocar a los grupos sociales extrañados ofreciendo una comunicación e información creíble sobre los motivos que fundan la oferta de transformación.

La transformación no tiene porque ser un camino incierto, plagado de amenazas o de conflicto. El cambio tiene que ser, para los interlocutores, mas soportable que el no cambio en el tiempo y el contexto.

La transformación fiscal es deudora del statu quo, de la memoria pasada: no hay pretensión de construir otro sistema distinto, sino de modificación de las deficiencias del sistema actual que impiden su eficacia; de la responsabilidad compartida entre los contribuyentes y la prevalencia del interés fiscal y público en su diseño y aplicación. En palabras de *J.Jost*, "*cambio apoyado por el sistema*".³⁹

Conclusión.

El sistema fiscal es crucial para cada Estado. El derecho a la protección fiscal demanda resiliencia, a fin de evitar el colapso o la destrucción de su funcionamiento, en suma, para evitar la caída sistémica. La resiliencia no es perpetua y podría quebrarse en un instante. La adaptabilidad es obligada. Las opciones son la memoria, mirando hacia el pasado, o creativa, abriendo una ventana de oportunidad a los cambios necesarios. Las decisiones no son simples porque la complejidad solicita la prevalencia del propósito público. El sistema fiscal actual no sirve para satisfacer las necesidades colectivas y demuestra su agotamiento y subordinación a los agentes económicos privados. Esta condenado a la injusticia con respecto a los despojados de poder político, económico, social y dista de conseguir los fines esenciales: igualdad, redistribución, capacidad contributiva y recursos. La resiliencia conservadora propone la persistencia de un sistema fiscal erosionado por los privilegios y las ilusiones financieras o estereotipos dirigidos a la obtención de un consenso artificial, incluidos los sectores sociales desfavorecidos, contra la justicia social, lo cual debería ser posible, y la libertad de la dominación arbitraria. El no cambio es una de las fuentes principales de incertidumbre y amenazas para el sistema fiscal y el sistema económico, político y social.

³⁹ I.Feygina, J.T.Jost, R.E.Goldsmith, Justificación del sistema y negación de los problemas ambientales. Prospecto para un cambio "avalado" por el Sistema, *Psicología Pública*, 43, 2011