

COMISIÓN JUSTICIA Y PAZ
ARQUIDIÓCESIS DE MILÁN

LA CUESTIÓN FISCAL

CONTRIBUCIÓN A LA
REFLEXIÓN ÉTICA



LA CUESTIÓN FISCAL
CONTRIBUCIÓN A LA REFLEXIÓN ÉTICA

D.R.© Comisión Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Milán
Coordinador Mario Spezzibottiani

D.R.© 2001 Servicios de Apoyo a la Cultura e Innovación,
S.A. de C.V. Ediciones Schola.

Insurgentes Norte. No. 1579
Col. Tepeyac Insurgentes
C.P. 07020 México, D.F.
Tels. 5781-9346 y 5781-5940
Correo electrónico: publicaciones@centrolindavista.org.mx

Edición, diseño y formación: Ediciones Schola

Primera Reimpresión: julio de 2007

ISBN: 968-7931-21-3

Reservados todos los derechos.
Impreso en México/Printed in Mexico.

LA CUESTIÓN FISCAL

*Impreso en Ediciones Schola S.A. de C.V.
En julio de 2007. Se tiraron 10 ejemplares
de acuerdo con la Posibilidad de tiraje por demanda
Producción: Hernando Monroy Torres*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
PRESENTACIÓN	11
PREMISA	13
PRIMERA PARTE	
Fisco, Ciudadanía y Estado	17
El buen fisco como bien público	17
Crisis fiscal y Estado social	19
Un fisco inequitativo y ineficiente arriesga a obstaculizar toda innovación social	22
SEGUNDA PARTE	
Para un fisco mejor	25
Sistema fiscal y moralidad pública	26
El triángulo ciudadano-instituciones- otros ciudadanos	28
Para una ética fiscal	30
El buen fisco como condición indispensable para el desarrollo de la sociedad	32
- Federalismo fiscal	32
- Sistema fiscal y principio de subsidiaridad	36

INTRODUCCIÓN

En México estamos inmersos en un debate sobre una reforma fiscal. Como señala el Cardenal Martini en la introducción, “la “cuestión fiscal” es una de las cuestiones más complejas y difíciles de afrontar: No es un tema ni fácil, ni cómodo; nos lleva a argumentos más radicales que llegan a la misma concepción de sociedad, del Estado, de la democracia;... su tratamiento no está exento del peligro de dejarse llevar por pasiones y emociones no siempre gobernables”.

Por la dificultad técnica, política y ética del tema, porque afecta a todos y a todas en México, es que necesitamos promover un diálogo sereno, sin urgencias, orientado a un cambio profundo, accesible a la mayoría de la población, que sea entre ciudadanos y que trate de la cuestión fiscal en el marco de la reforma del Estado y de la sociedad mexicanas.

El documento que presentamos, si bien está preparado por un grupo de creyentes y firmado por un Cardenal italiano, es un documento escrito en lenguaje laico –contiene una sola cita religiosa-, tiene importantes reflexiones sobre los criterios éticos y las mejores prácticas técnicas, así como sobre las implicaciones políticas de fondo –no de politiquería- que tiene este tema, es decir: “está preocupado por ofrecer las coordinadas fundamentales e irrenunciables para la realización de un fisco equitativo y eficiente, en el cuadro de una correcta relación entre fisco, ciudadanía y Estado, de manera que podamos contribuir a promover el desarrollo de una sociedad adulta y solidaria”.

En Ediciones Schola, creemos que es necesario avanzar paralela, pero coordinadamente, en impulsar la moralidad personal y la ética pública; las declaraciones de principio y su aplicación concreta; la

equidad y la eficiencia; la conciencia individual y el manejo técnico-burocrático, la reflexión personal y la acción pública. Para ello hemos seleccionado doce principios entresacados del texto de la Comisión, como guía a la reflexión-acción mexicana, y los ponemos a su consideración:

RELACIÓN CIUDADANO-FISCO-CIUDADANO.

Un tema central del documento es la relación de todo ciudadano con respecto a la contribución fiscal que está en la raíz de su sentido de pertenencia concreta a una comunidad; a su vez, nos dice la Comisión Justicia y Paz, “las instituciones que gobiernan a esta última no pueden ser percibidas como justas sin una buena política fiscal”.

En la escasa equidad del fisco se reflejan las crecientes dificultades de la clase política en recoger el consenso de los ciudadanos “más allá de formas contingentes y volubles”. Si en nuestro país no avanzamos a una integración política de todos los ciudadanos, nuestro fisco ineficiente e inequitativo no podrá ser reformado y al mismo tiempo se convertirá en “un testimonio evidente y también un factor adicional de profundización” de esa falta de cohesión social y civil de México.

LAS CRÍTICAS Y EL DEBATE.

En México la forma en la que se ha dado el debate ha sido, creemos, muy negativa para la promoción de una participación de la población, más bien se ha dado buscando un diálogo de élites y la defensa de intereses políticos y/o económicos. Habrá que instaurar un nuevo diálogo que critique las “distorsiones e ineficiencias”, y no caiga en “un inaceptable beneplácito frente a actitudes de evasión o de elusión”.

EL FISCO COMO CAJA COMÚN.

Sin caer en idealización ingenua de las burocracias y de la real corrupción, el documento que presentamos trata de crear la conciencia del fisco como caja común, “a la cual contribuir según las diversas posibilidades y de la cual sacar para las necesidades de todos y de cada uno, en una lógica de reciprocidad y de solidaridad”. Lo que debemos plantearnos es qué reformas hacer en el manejo del fisco y en la relación con los ciudadanos-contribuyentes para que sea caja común de los mexicanos y sea percibido como tal.

LA RELACIÓN FISCO-DEMOCRACIA Y CRECIMIENTO.

Esa caja común debe estar al servicio de “las demandas de crecimiento de la ciudadanía y de la democracia”. Y la primera condición necesaria para ello es que sea “un buen fisco”. Lo dice con toda claridad la Comisión: “Los efectos virtuosos de un buen fisco, además de impactar a la economía, se despliegan también sobre la sociedad y en la organización político-institucional. Un buen sistema fiscal - contrastando y reduciendo las desigualdades sociales sin producir otras igual o aún más graves - es sostén concreto a todo aquello que está orientado al bien común”.

O dicho de otra manera “La relación de correspondencia, estrecha y funcional, entre un buen fisco y una real ciudadanía es requisito indispensable a fin de que se puedan desarrollar plenamente las potencialidades del mercado, de la sociedad, de la misma democracia”.

UN BUEN FISCO.

Para la Comisión un sistema fiscal puede definirse como ‘bueno’ solamente cuando es, al mismo tiempo, eficiente y equitativo. “Un fisco es eficiente cuando distorsiona lo menos posible la asignación de los recursos derivados de las decisiones de los individuos y de las empresas. Es equitativo cuando, por una parte, logra que los individuos y grupos idénticos o similares sean tratados de manera lo más posible igual o análoga y, por la otra, que quien está en condición de sostener un sacrificio más elevado contribuya en proporción, según un criterio razonablemente progresivo, a aquello que es requerido por el bien común de la colectividad entera. Un sistema fiscal eficiente y equitativo está, por tanto, fundado en el adecuar los principios del beneficio y del sacrificio”.

BENEFICIO Y SACRIFICIO.

El concepto de beneficio que nos presenta la Comisión es aquel que se da “cuando el costo para el ciudadano contribuyente se establece de manera tal que se correlacionan los impuestos pagados al servicio recibido. En base al criterio de sacrificio, el ciudadano contribuyente y los grupos sociales o territoriales de ciudadanos-contribuyentes son conscientes de que, si pagan más de cuanto reciben, otros individuos y grupos reciben - de manera transparente y lo más posible conforme

a la equidad y a la solidaridad - un beneficio de aquello que ha sido pagado por ellos”.

Hasta ahora en México, la corrupción, la ética individualista y la economicista/liberal de los regímenes recientes han tenido como consecuencia que la vida social, política y fiscal han sido dictadas “casi exclusivamente por criterios de oportunidad y de mera compensación... de los diferentes intereses en juego”. El desafío de la reforma fiscal es propiciar un fisco ‘bueno’ que constituya un paso hacia la renovación del sistema político y social entero en base a la disposición a un sacrificio adecuado para un beneficio común decidido por la sociedad.

ESTADO SOCIAL Y DE BIENESTAR.

Para tratar el tema fiscal es necesario tener un sentido de estado y de estado social. El Estado social, es un logro del siglo veinte que ha respondido más o menos bien a los derechos/deberes y expectativas de los ciudadanos, y dentro de ese contexto es que, en palabras de la Comisión, “el fisco debe ser considerado como parte integrante del sistema del welfare nacional y regional”.

Por otra parte el fisco ha representado una de las formas más importantes, y en ocasiones la principal, para preservar la autonomía y la independencia soberana de la comunidad particular del Estado, especialmente cuando las transformaciones internacionales e internas en cada país han comenzado a erosionar los elementos constitutivos de la organización estatal.

CONSECUENCIAS DE UN ‘MAL’ FISCO.

Las consecuencias de un mal fisco están a la vista en nuestro país: no facilita las transformaciones de la sociedad, más bien las obstaculiza o las bloquea, acentúa la incapacidad de la organización del Estado de mantener el paso con los grandes cambios actuales, no propicia una efectiva conciliación de los principios de beneficio y de sacrificio, y mayor resulta en cada ciudadano la propensión a la indulgencia, a la tolerancia y a la justificación ante los propios comportamientos no conformes o hasta contrarios a las obligaciones de ciudadanía. Termina así prevaleciendo la idea pesimista según la cual, en materia fiscal, no pueden realizarse nunca ni la plena transparencia ni la auténtica imparcialidad y tiende también a difundirse la convicción de que el

fisco no es otra cosa que una cuestión en gran medida de arbitrariedad política. Como situación espejo, el ciudadano no posee los medios adecuados de conocimiento, de valoración y de control del instrumento fiscal.

LA ÉTICA INDIVIDUALISTA.

La difusión de la ética individualista está haciéndose cada vez más amplia. Esta, nos dice la Comisión, “lleva a considerar casi exclusivamente el momento del beneficio egoísta; por la otra, impide darse cuenta de la ventaja social que es posible gracias a algunas formas de necesario sacrificio individual”.

MORALIDAD PÚBLICA.

Compartimos con usted, amable lector, la propuesta de interrelación entre moralidad pública y ciudadanía que utiliza la Comisión: “La moralidad pública da sustancia a la ciudadanía: juntamente con el sentimiento de pertenencia a una comunidad política y con el efectivo ejercicio de derechos y deberes, de hecho, funda y orienta la vida activa dentro de las comunidades sociales”. Solamente vista así, la ética pública no será ya un slogan de ésta o aquella parte política, sino una profunda costumbre social y no será vista tampoco “como la continua repetición de imperativos morales válidos por sí mismos, sino también sobre la base experimentable de una convivencia ligada a la obtención de ventajas mayores y más duraderas que aquellas que podrían derivar de comportamientos cerrados en el breve radio del interés individualista”. Hoy en nuestro país, con una ética pública carente y un fisco inequitativo “evadir y eludir al fisco son generalmente vistas como acciones del todo independientes del perfil integral del ciudadano y aún de la persona”.

Ante ello la nueva cultura política mexicana debe deshacerse del “equivoco persistente de la escisión, por muchos equivocadamente considerada inevitable, entre ética pública y moral privada”.

FAVORECER A LOS DESAVENTAJADOS.

Un principio básico del sistema fiscal es la imparcialidad. Pero “en un sistema inspirado en un principio de imparcialidad, la única ‘parcialidad’ permitida es aquella a favor de los ciudadanos que se encuentran

en las condiciones más desventajosas. A los círculos sociales y a los individuos más dotados de recursos, de hecho, se les pide una capacidad adicional de sacrificio. Con este sacrificio, se ofrece una contribución debida y significativa para la superación de las situaciones negativas y para el logro, lo más amplio posible, de la plena dignidad de ciudadanos por parte de cuantos están menos dotados de recursos. Es importante observar que el permitir esta 'parcialidad' responde a una razón de índole 'universal': concierne, es decir, a todos y a cada uno, para el hoy y para el mañana".

Respondiendo y contribuyendo de esta manera, "el ciudadano se convierte en protagonista eficaz y responsable de la realización de condiciones para una verdadera pertenencia de cada uno a la ciudadanía" y cada uno se ve a sí mismo no como alguien contrapuesto a los otros ciudadanos, sino más bien como alguien "solidario con ellos en asumir responsabilidades compartidas".

PROYECTO NACIONAL Y RESPUESTA A NECESIDADES Y NO A PRESIONES.

Una incapacidad de respuesta a las demandas sociales reales deriva de varios factores, pero no solamente de la falta de recursos o de ser países pobres, sino "en parte a causa de la falta de criterios rigurosos para la selección de las prioridades de las necesidades expresadas" y esto "ha terminado de hecho favoreciendo la prevalencia de las demandas de los sujetos sociales con mayor poder de presión, especialmente por las conveniencias electorales o, aún más, ha favorecido el fenómeno perverso del consolidarse de las clientelas políticas, fuente de trasgresión de la regla de igualdad de los ciudadanos y de grave corrupción de la misma representatividad democrática".

Cuando nos encontramos en proceso de definir nuestro futuro a mediano y largo plazo, sea mediante planes como mediante acciones, es indispensable guiarnos y orientar a nuestros gobernantes a seguir los criterios éticos y las necesidades de su pueblo y no las confianzas coyunturales o las conveniencias personales o partidistas.

Podría decirse que la conclusión básica de la Comisión es que "un buen fisco es posible ahí donde el sentido de ciudadanía, como pertenencia y ejercicio efectivo de derechos y deberes, expresa y a su vez alimenta una sana y firme 'moralidad pública'. ¡Qué desafío para nuestra sociedad!

El objetivo final de Ediciones Schola al publicar estas 'Reflexiones éticas' está en contribuir a "la promoción de aquello que podríamos llamar sabiduría cívica", como respuesta a ese desafío. Por supuesto una sabiduría cívica ejercida en la vida cotidiana y en la vida pública.

Adalberto Saviñón

Ediciones Schola

Nota: En esta publicación en español para México no incluimos dos apartados del original en italiano, por considerar que, si bien son de gran importancia, son solamente de manera indirecta relevantes para nuestro país. Pero podemos hacerlos disponibles en el original para quien esté interesado (ediciones-schola@gmx.net). Se trata de la segunda parte, "Visión General del Sistema Fiscal Italiano, Una reforma nunca terminada, o bien el peso de la herencia; La subvaloración de la familia; La ampliación de las fracturas sociales" y de los Anexos: 1.- Fisco y familia, 2.- Fisco, instrucción y formación; 3.- Fisco y 'público libre'.

PRESENTACIÓN

La «cuestión fiscal» es una de las cuestiones más complejas y difíciles de afrontar: No es un tema ni fácil, ni cómodo; nos lleva a argumentos más radicales que llegan a la misma concepción de sociedad, del Estado, de la democracia; suscita diversas y a veces contrapuestas valoraciones; su tratamiento no está exento del peligro de dejarse llevar por pasiones y emociones no siempre gobernables. Muestra la dificultad del tema concurre también la constatación del hecho de que se habla relativamente poco de él en las exposiciones corrientes de la doctrina social de la Iglesia. Y sin embargo la cuestión fiscal tiene una relevancia social y política importante en la vida y en la acción de los Estados.

Una madura responsabilidad social y política y un valeroso «tomarse a pecho» la historia y sus problemas exigen invitar a una reflexión seria y argumentada sobre estos temas y a la identificación de iniciativas de las cuales los creyentes deben ser entre los activos protagonistas.

En esta empresa no fácil se ha involucrado la Comisión «Justicia y paz» de la diócesis de Milán, presidida por mí. El resultado es este documento “Sobre la cuestión fiscal”, ofrecido como «contribución a la reflexión», que con gusto presento a la atención de los fieles, de nuestras comunidades eclesiales y de todas las personas de buena voluntad. Ve la luz después un trabajo largo, y a veces fatigoso, de reflexión, de encuentro, de escritura, de corrección, iniciado poco después de la publicación, en 1996, del precedente documento titulado “Autonomías regionales y federalismo solidario”, en el cual ya estaban contenidos algunos señalamientos a las cuestiones fiscales, en particular tratando de los sistemas regional-federales (n. 24) y del modelo

italiano actual (n. 34) y de lo deseable para realizar un sistema regional-federalista (nn. 36s).

El documento avanza tratando tanto ética como historia, - retomando, desarrollando y aplicando los principios fundamentales de equidad fiscal, conocidos por todos los tratados morales - además de presentar una lectura valorativa y crítica del sistema fiscal italiano, está preocupado por ofrecer las coordinadas fundamentales e irrenunciables para la realización de un fisco equitativo y eficiente, en el cuadro de una correcta relación entre fisco, ciudadanía y Estado, de manera que podamos contribuir a promover el desarrollo de una sociedad adulta y solidaria. Se agrega así una pieza adicional al mosaico amplio y variado mostrado en el primer documento publicado en 1993 por la misma Comisión, con el título “Construyamos juntos el bien común: el destino de los recursos en una sociedad adulta y solidaria”.

Deseo que las paginas que siguen puedan favorecer una reflexión seria y suscitar un encuentro sereno y un debate constructivo, libre de interpretaciones desviadas o interesadas. Si esto sucede, estoy seguro que también este documento - claro que ulteriormente perfeccionable - concurrirá a hacer crecer, en lo concreto y no sólo en las indispensables declaraciones de principio, aquella moralidad personal y pública de la cual se advierte la necesidad.

Agradezco, por lo tanto, a toda la Comisión - compuesta por Su Excelencia Mons. Giuseppe Merisi como Vice Presidente, de Mons. Mario Spezzibottiani como Secretario y de los siguientes miembros: Dr. Sandro Antoniazzi, prof. Enzo Balboni, prof. Angelo Caloia, prof. Michele Colasanto, prof. Angelo Mationi, prof. Angelo Moioli, prof. Lorenzo Ornaghi, prof. Alberto Quadrio Curzio, padre Mario Reina S.J., Mons. Angelo Sala, prof. Franco Totaro - por la fatiga que han destinado a la redacción de este documento y por el trabajo de estos años, a partir de su constitución en noviembre de 1991. Mi agradecimiento va también a los expertos que, bajo invitación de la Comisión, han ofrecido su competencia en el largo camino de preparación y redacción del texto, como también en las fases de su valuación antes de la aprobación y publicación.

+ *Carlo Maria card. Martini Arzobispo de Milán*
Milán, 20 de mayo de 2000.

PREMISA

1. Este documento, elaborado por la Comisión Justicia y Paz de la diócesis ambrosiana, afronta un argumento de importancia crucial para toda comunidad política que quiera no sólo operar concretamente sino existir: el problema del fisco. Hemos sido inducidos, aunque con mucha perplejidad, a tratar este argumento delicado, complejo y muy discutido porque el problema fiscal es sin duda uno de los más graves problemas del nuestro País y le condiciona toda la vida no solamente en el plano político y social. De él depende ciertamente la renovación del Estado social en su importancia decisiva para la convivencia, pero también de él derivan graves y frecuentemente subvaloradas implicaciones para la conciencia individual y para la moralidad pública. Frente a este estado de cosas tan preocupante, hemos considerado como deber ofrecer una contribución nuestra a la reflexión sobre este fundamental argumento: ante todo a las comunidades eclesiales y, luego, a todos nuestros conciudadanos, para ayudarles a tomar conciencia de las dimensiones del problema fiscal. Con este último cada uno tiene que confrontarse cotidianamente, frecuentemente probando desorientación y estando tentado a asumir comportamientos que frecuentemente contribuyen desafortunadamente a agravar aún más la situación.

2. El documento - nos importa advertir - no se presta de ninguna manera a interpretaciones ni unilaterales ni desviantes. Nuestras consideraciones dejan interrogantes en cierta medida todavía abiertas y, precisamente en virtud de los análisis que contienen y de los nudos problemáticos que no quieren remover con simplificaciones superficiales, no pretenden dar voz a una línea de partido. El documento trata de ser, en cambio, una reflexión de naturaleza prevalecientemente

ético pastoral y, por así decir, un instrumento de promoción de aquello que podríamos llamar sabiduría cívica. La posición que todo ciudadano asume con respecto a la contribución fiscal está, de hecho, en la raíz de su sentido de pertenencia concreta a una comunidad; a su vez las instituciones que gobiernan a esta última no pueden ser percibidas como justas sin una buena política fiscal. La equidad y sustentabilidad del sistema fiscal es, en suma, un factor basilar del reconocimiento de la legitimidad material de la organización social y política.

Las dificultades que se han interpuesto al ejercicio de una buena fiscalidad - en el documento se evidencian en el plano histórico y estructural como una positiva provocación hacia su reforma incisiva con una determinación siempre mayor - no son sin embargo de tal magnitud de hacer plausible el pensar en una situación catastrófica. La revisión, también fuertemente crítica, de distorsiones e ineficiencias no debe confundirse con un inaceptable beneplácito frente a actitudes de evasión o de elusión. De esa manera, además, se animaría el equívoco persistente de la escisión, por muchos equivocadamente considerada inevitable, entre ética pública y moral privada. Del resto, la exigencia de un buen sistema fiscal no puede tampoco ser absorbida en la polémica, frecuentemente artificiosa y estéril, en la cual se contraponen la economía de orientación «liberal» a la economía de connotación «estatalista». Una tal contraposición nos parece el coletazo de la cristalización ideológica del pasado, desde el momento que esta es frecuentemente superada en los hechos y de que, en todo caso, cualquier orientación económica tiene necesidad de garantizar recursos comunes según la medida considerada más conveniente.

3. Por estos motivos, siempre se debería favorecer una nueva cultura cívica sobre la relación entre ciudadano y fisco, según dos directrices fundamentales. La primera conduce a ir más allá de la imagen de irreducible hostilidad del sistema fiscal respecto a los intereses del ciudadano. Sin caer en idealización ingenua, se trata sin embargo de crear la conciencia ampliamente difundida del fisco como caja común, a la cual contribuir según las diversas posibilidades y de la cual sacar para las necesidades de todos y de cada uno, en una lógica de reciprocidad y de solidaridad. De ello puede derivar una representación más adulta del sistema fiscal, como instrumento esencial para la

promoción de una convivencia más rica y más participativa de los recursos disponibles. El fisco debería cesar de ser visto sencillamente como máquina anónima de retiro, más o menos arbitrario, en daño de los ciudadanos gravados por pesos aparentemente sin beneficio. Al contrario, debería recalificarse como oportunidad de gasto para lograr una ventaja compartida, tanto en la incentivación de las iniciativas individuales, como en la valorización de los bienes colectivos.

Naturalmente el paso a una nueva y más adecuada conciencia fiscal no es de hecho indoloro, tanto en el plano subjetivo como en el objetivo. En el primer aspecto, los necesarios llamamientos éticos, lejos del caer en repetidos y cerrados cuanto desgraciadamente ineficaces acentos moralistas, deben dirigirse a la maduración de una responsabilidad cívica robusta y coherente, consciente de la inaceptabilidad de la separación entre intenciones individuales y comportamientos públicos. En el segundo aspecto, se trata de proceder a repositionar a las instituciones fiscales en el deseable contexto de una reforma en sentido auténticamente autonomista y federal de nuestra organización republicana, a fin de que la relación entre la política de ingresos y la de gastos sea lo más posible transparente y controlable, además de susceptible de ser orientada a las necesidades del territorio. Por este motivo, los anexos al presente documento llegan a algunas proyecciones operativas que, en una óptica de efectivo federalismo político-institucional y social, configuran incentivos favor de las iniciativas en el sector de la economía civil o del público libre, de la actividad de formación y de la condición familiar. Se trata de hipótesis formuladas a título de ejemplo, que se proponen diseñar en algunos ámbitos específicos las potencialidades de un sistema fiscal capaz de conjugarse con las demandas de crecimiento de la ciudadanía y de la democracia.

Primeraparte
FISCO, CIUDADANÍA y ESTADO

EL BUEN FISCO COMO BIEN PÚBLICO

4. El buen fisco es condición necesaria a fin de que una sociedad pueda desarrollarse como sociedad adulta y solidaria. En todas las formas históricas de convivencia social y civil, un buen sistema fiscal es indispensable no sólo para que haya una política ordenada, sino también para que el bien público pueda ser perseguido de manera realista y correcta, tanto desde el punto de vista de la justicia como desde el de un desarrollo equilibrado. En los actuales sistemas políticos la existencia de un buen fisco es tanto más esencial, cuanto más se multiplican y se aceleran las transformaciones mediante las que se modifican en profundidad tanto las relaciones entre sociedad, economía y poder político, como aquellas entre realidad interna y realidad internacional.

5. La relación de correspondencia, estrecha y funcional, entre un buen fisco y una real ciudadanía es requisito indispensable a fin de que se puedan desarrollar plenamente las potencialidades del mercado, de la sociedad, de la misma democracia. Un buen fisco produce las primeras y más directas consecuencias positivas en la economía. Un buen sistema fiscal, de hecho, exige y promueve la empresariedad, incentiva la formación del ahorro por parte de los individuos y de las familias, es elemento crucial para una crecimiento estable del ingreso y para la ocupación en el largo plazo. También genera un clima favorable para el desarrollo de una economía libre en la democracia, según los principios de subsidiaridad, responsabilidad y solidaridad. Los efectos virtuosos de un buen fisco, además de impactar a la economía, se despliegan también sobre la sociedad y en la organización político-institucional. Un buen sistema fiscal - contrastando y redu

ciendo las desigualdades sociales sin producir otras igual o aún más graves - es sostén concreto a todo aquello que está orientado al bien común. Instrumento y condición de desarrollo económico, es también garantía de bienestar y concordia social.

De un buen sistema fiscal dependen, por lo tanto, el rendimiento positivo de las instituciones políticas, el eficiente funcionamiento de la administración, la eficacia de la acción de gobierno. De él depende también la posibilidad, para la clase política, tanto de ser sentida por cada ciudadano como representativa de la entera sociedad, como de resultar interlocutor confiable en los foros internacionales.

Un buen fisco, alimentando el consenso de los ciudadanos y reforzando los vínculos de lealtad política, es expresión significativa de la constante validez y vitalidad de aquello que funda una convivencia política, en cuanto acerca gobernados y gobernantes en una relación de obligación mutua que, en si y de hecho, es justa y tiene sentido respetar por parte de ambos. La existencia de un sistema fiscal es el equivalente necesario de la pertenencia - económica, social, política - a una ciudadanía. Cada sistema fiscal tiene también el fin de cubrir el inevitable costo del funcionamiento de la organización político-administrativa de la convivencia civil. Todo ordenamiento político de la convivencia civil, de hecho, tiene - y no puede no tenerlo - un «costo», frecuentemente muy relevante, aunque variable, según las contingencias históricas, de las relaciones internas e internacionales de la comunidad, de las modalidades de acción de la clase política, de las expectativas de la sociedad. Un buen sistema fiscal opera buscando traducir cotidianamente en hechos los criterios de sencillez administrativa (también en términos de costos reducidos en la recolección de los ingresos), de la flexibilidad, como capacidad de reaccionar a las variaciones de la coyuntura económica, de transparencia. En toda convivencia civil, el fisco representa uno de los puentes más importante entre el presente y el futuro, entre las generaciones de hoy y de mañana. Precisamente por ello, el fisco es un verdadero y precisamente un bien público. En consecuencia, respecto a este bien, no son admisibles y justificables ni la evasión ni la elusión.

6. Pero ¿cuando es que el fisco puede ser correctamente considerado un «buen fisco»? Un sistema fiscal puede definirse «bueno» solamente cuando es, al mismo tiempo, eficiente y equitativo. Un fisco es

eficiente cuando distorsiona lo menos posible la asignación de los recursos derivados de las decisiones de los individuos y de las empresas. Es equitativo cuando, por una parte, logra que los individuos y grupos idénticos o similares sean tratados de manera lo más posible igual o análoga y, por la otra, que quien está en condición de sostener un sacrificio más elevado contribuya en proporción, según un criterio razonablemente progresivo, a aquello que es requerido por el bien común de la entera colectividad. Un sistema fiscal eficiente y equitativo está, por tanto, fundado en el adecuar los principios del beneficio y del sacrificio. En base al primero, el costo para el ciudadano contribuyente se establece de manera tal que se correlacionan los impuestos pagados al servicio recibido. En base al segundo, el ciudadano contribuyente y los grupos sociales o territoriales de ciudadanos-contribuyentes son conscientes de que, si pagan más de cuanto reciben, otros individuos y grupos reciben - de manera transparente y lo más posible conforme a la equidad y a la solidaridad - un beneficio de aquello que ha sido pagado. Sólo la mutua adecuación de los principios del beneficio y del sacrificio logra que la contribución fiscal pueda ser considerada como un aspecto y un gesto fundamental de la pertenencia a la ciudadanía, y no como elemento negativo de ésta o aún más como límite insoportable para el desarrollo de las potencialidades de una convivencia civil.

CRISIS FISCAL Y ESTADO SOCIAL

7. A partir de los años sesenta, es decir de uno de los períodos de máximo crecimiento de la economía mundial, en casi todos los estados occidentales se verifica un incremento de la cantidad de transferencias y de subsidios, de los cuales han dependido en buena medida tanto la expansión del gasto público, como el conspicuo aumento de la presión fiscal. El gasto creciente provoca un corto circuito entre los costos de mantenimiento de los sistemas político-económico-sociales y los sacrificios exigidos a los ciudadanos. En consecuencia, se reduce la capacidad de las clases políticas de no alterar excesiva y peligrosamente las relaciones de equilibrio de las expectativas sociales con el efectivo funcionamiento y en ocasiones la base misma de legitimación de las instituciones estatales. En aquellos años se continúa operando en términos de expectativas siempre crecientes y casi

ilimitadas, no proveyendo, inconsciente o voluntariamente, a tener bajo control variables económicas automáticas e inflacionarias y creando así las condiciones de aquella que puede ser definida la «crisis fiscal».

8. A su vez, la crisis fiscal coloca en condición de riesgo creciente no sólo las finalidades del Estado social, sino también muchos de los resultados positivos ya obtenidos. Y, poniendo en duda la «sustentabilidad» de la relación entre Estado del bienestar y la ciudadanía, amenaza las potencialidades mismas de un desarrollo más autónomo y libre posible de la sociedad. La crisis fiscal, por una parte, acelera el paso de la edad histórica de las estatizaciones a aquella de reprivatización o nueva privatización; por la otra, acentúa incoherencias y fracturas entre Estado y sociedad, que el Estado social había tratado de recomponer. El Estado social, como es sabido, es una específica forma de organización institucional y de prestación de políticas públicas, de legitimación del poder político y de derechos / deberes y expectativas de los ciudadanos. Como tal, lleva a su cumplimiento muchos de aquellos elementos fundamentales del Estado, los cuales han caracterizado toda la trayectoria histórica de la organización moderna del poder. Al mismo tiempo, sin embargo, introduce componentes nuevos en la relación entre el Estado y la sociedad, acelerando los cambios ya en proceso y, a veces, determinando transformaciones originales tanto en uno como en la otra.

En sustancia, el Estado social - si, por una parte, es la continuación histórica del Estado moderno, del cual conserva las características constitutivas - ha contribuido, por la otra, a modificarlo, frecuentemente de manera profunda. A lo largo de todo el desarrollo del Estado social cambia, de hecho, también la relación entre Estado y democracia: de antagonista que era frente a la democracia, al menos en grandísima parte de los países europeos, el Estado cada vez más tiende a fundirse con la democracia misma. También por este motivo una crisis fiscal del Estado social puede lanzar muy peligrosamente su sombra sobre el funcionamiento y el grado de legitimación de un régimen democrático.

9. Del surgimiento del Estado y durante toda su progresiva consolidación durante los siglos, el fisco ha representado el centro neurálgico de la moderna organización del poder. Alrededor del fisco - mediante la exclusión de tributos y su redistribución bajo forma no

sólo de servicio a capas cada vez más amplias de ciudadanos, sino también de privilegios, de pagos y de rentas políticas- se conectan concretamente unos con otros los elementos fundamentales que han constituido el Estado como «producto» histórico de Europa, exportado luego a todo el mundo: la centralización y la tendencial unidad del poder político; la definición del territorio a través de la afirmación de la soberanía; el ejercicio monopólico del mando a través de los aparatos burocráticos; la extensión, finalmente, de los procedimientos representativo-electoral como instrumentos simultáneamente de control y participación política. El fisco ha continuado representando una de las formas más importantes, y en ocasiones la principal, para preservar la autonomía y la independencia soberana de la comunidad particular del Estado, especialmente cuando las transformaciones internacionales e internas en cada país han comenzado a erosionar los elementos constitutivos de la organización estatal del poder: cuando, es decir, el policentrismo ha comenzado a contender con la organización monocéntrica del Estado; cuando, derivado de la globalización, los recursos se han deterritorializado cada vez más y el territorio ha asumido un diverso significado político; cuando la actividad de gobierno y de la administración pública ha mostrado cada vez mayores dificultades en producir políticas «generales» y ha tenido que ceder a formas de políticas por «parcela» y «parciales».

10. El fisco se convierte así, con la crisis del Estado social, en el punto más vulnerable y delicado no sólo en el funcionamiento y el rendimiento de la organización político-administrativa, sino también en las relaciones entre ciudadanía y poder político. Las ineficiencias y las distorsiones fiscales multiplican las lentitudes y las dificultades de las instituciones políticas y administrativas para prestar aquellos servicios que - gracias también a las dinámicas relacionadas con la realización histórica del Estado social y con la idea de bienestar propiciadas por éste - son hoy en día consideradas como relevantes o más aún, indispensables por parte de la ciudadanía.

En la escasa equidad del fisco, por otra parte, se reflejan no sólo los mayores obstáculos que encuentra una acción general de gobierno, sino también las crecientes dificultades de la clase política en recoger el consenso de los ciudadanos más allá de formas contingentes y volubles. Las crisis de integración política que caracterizan a las

sociedades contemporáneas encuentran en el fisco ineficiente e inequitativo su testimonio evidente y también un factor adicional de profundización. La relación circular entre fisco y Estado social se ha hecho tan estrecha que, en las creencias más difundidas, los juicios negativos relacionados con el primero se descargan sobre el segundo, en tanto que las ya graves dificultades por reordenar a uno se convierten en serio obstáculo en la reforma radical del otro. Sobretudo frente al fisco, la ciudadanía – entendida como pertenencia y derechos y, por lo tanto, signo por excelencia de la integración política - se transforma en un término que no raramente corre el riesgo de sonar retórico. Un fisco inequitativo e ineficiente, finalmente, corre el riesgo de contradecir o anular el fundamento mismo de legitimación del paso histórico que va de prestaciones reducidas y selectivas a servicios tendencialmente igualitarios y universales, además de numéricamente crecientes. Corre el riesgo, es decir, de reducir credibilidad y aún legitimidad a la idea misma de un Estado que tenga como su función esencial la de promover el mejoramiento, el bienestar y la tranquilidad de sus ciudadanos.

UN FISCO NO EQUITATIVO E INEFICIENTE ARRIESGA OBSTACULIZAR TODA INNOVACIÓN SOCIAL.

11. Un fisco no equitativo y no eficiente constituye también un vínculo en el esfuerzo de modernización de la máquina estatal. Es asimismo el límite, frecuentemente insuperable, para todo intento de orientar las diversas jerarquías de fines políticos que la actual convivencia social y civil parece exigir. La gravedad de estos vínculos y límites queda demostrada en primer lugar, por el hecho de que todas las soluciones potenciales a la crisis de la deuda pública, hasta ahora formuladas, conllevan inevitablemente a la cuestión del grado de «sustentabilidad» del modelo de democracia insito en el Estado social, como este se ha ido manifestando en los países de Europa occidental. Esto es más evidente en aquellos países que no pueden permitirse ninguna reducción fiscal antes de que la dimensión del endeudamiento, acumulado en el pasado, quede de nuevo bajo control.

Las dudas sobre la sustentabilidad de este modelo, en el horizonte temporal de breve plazo de los regímenes democráticos, concierne tanto la ampliación de las desigualdades, como el posible

debilitamiento - en el momento actual y para el futuro - de los diversos vínculos de lealtad que los ciudadanos tengan frente a las modalidades con las cuales el Estado se presenta ante ellos, ante instituciones políticas, partidos, y cualquier otra organización similar. Se pone en movimiento, de esta manera, un círculo vicioso, en el cual todo efecto actúa casi como detonador del otro: la escasa voluntad y capacidad, por parte del Estado y de las clases políticas, de satisfacer las necesidades y las expectativas de la ciudadanía tienden a provocar una menor lealtad de los ciudadanos hacia las instituciones políticas. Esta menor lealtad, a su vez, termina legitimando, o aún aumentando, la poca voluntad del Estado y de las clases políticas por dar respuesta adecuada al bien común y a las necesidades y derechos de los ciudadanos. De ello deriva un planteamiento de la vida social y política dictado casi exclusivamente por criterios de oportunidad y de mera compensación, más o menos legítima, de los diferentes intereses en juego, la cual, frecuentemente, se reduce solamente a un «juego electoral» contingente.

12. En segundo lugar, y sobretudo, el vínculo mencionado opera de manera especialmente fuerte precisamente en aquellos lugares donde los grupos y cuerpos sociales buscan - en plena correspondencia y aplicación del principio de subsidiaridad - no sólo desarrollar más eficazmente tareas que una estatización demasiado extensa ha hecho escasamente eficaces o hasta ha desnaturalizado, pero también buscan cumplir con aquellas nuevas funciones requeridas por las transformaciones y por el desarrollo actual de la sociedad. Un fisco que no logre ser sencillo, flexible y transparente no facilita las transformaciones de la sociedad, más bien las obstaculiza o las bloquea. Un fisco no equitativo y no eficiente acentúa la incapacidad de la organización del Estado de mantener el paso con los grandes cambios actuales, tanto en el interior de la sociedad de cada comunidad política particular, como dentro del sistema de estados. Más difícil es entonces, encontrar y construir aquellas cada vez más necesarias formas de correspondencia entre economía, sociedad y política, requeridas ahora por los procesos contemporáneos e interconectados de globalización y de segmentación local-territorial.

13. El ritmo de las transformaciones económicas y sociales se ha intensificado en todos los países de Occidente. El sentido de estas transformaciones - su dirección y su significado - correrían el riesgo

de ser comprendidos solo parcial y también erróneamente, si los cambios actuales fueran considerados solamente como el contragolpe de una declinante organización estatal del poder político. Ciertamente, estas transformaciones están mostrando cuan obsoletas son algunas formas organizadas del poder estatal y cuan riesgoso pueda ser el déficit de legitimación de una democracia. Sin embargo, estas no están empujando hacia una rápida superación ni del uno ni de la otra. En todo caso desafían la capacidad del Estado y de la democracia de innovar, para corresponder lo más posible a aquello que está creciendo positivamente dentro de la sociedad. Un desafío tanto más relevante, debe agregarse, cuanto más la misma construcción de Europa, por un lado, tiende a consolidar el área europea como una «región» específica y esencial en la economía mundial, y, por el otro, acelera la constitución de un universo abierto de networks, o redes institucionales, de coordinación social o político-institucional de la actividad económica, en presencia sobretudo de aquellas profundas transformaciones tecnológicas y culturales que han caracterizado a la sociedad civil de Europa en la segunda mitad del siglo veinte. Todo esto es todavía más cierto si se tiene presente la exigencia de construir una Europa que tenga como objetivo - y aún más, como su segundo, insustituible pilar, después la ya lograda unión monetaria - una mayor cohesión económica social entre sus ciudadanos. Es en todo caso evidente que la dimensión europea constituye el ineludible contexto dentro del cual estos problemas se colocan para identificar consonancias de interpretación y de solución.

Segunda parte
PARA UN FISCO MEJOR

19. Un sistema fiscal eficiente y equitativo se basa - como ya se ha observado en la parte primera - en la conciliación del principio del beneficio y de aquel del sacrificio. Nuestra era, y no sólo en este país, parece en cambio caracterizada sobretudo por la petición creciente de beneficios y de un rechazo insistente de todo sacrificio. El sistema fiscal, en medida no menor a la de muchas otras políticas públicas, es así desafiado continuamente por dos tendencias que han ahora ya asumido el aspecto de radicadas costumbres sociales. La primera consiste en el reforzamiento del deseo, por parte de cada individuo y de cada círculo de intereses, de disponer y obtener de los poderes públicos más que los demás individuos y que los otros círculos de interés; la segunda es el consolidarse del rechazo, por parte de cada individuo y de cada grupo, a disponer u obtener recursos en medida menor que los demás. Estas costumbres sociales amplifican y cristalizan aquella «ética individualista» cuya superación es considerada indispensable por la *Gaudium et spes*: «El deber de la justicia y del amor se realiza cada vez más por el hecho de que cada uno, contribuyendo al bien común según las propias capacidades y las necesidades de los otros, promueve y ayuda también a las instituciones públicas y privadas a que sirven a mejorar las condiciones de vida de los hombres. Hay aquellos que aunque profesan opiniones amplias y generosas, en varios países, tienen en poco valor las leyes y las prescripciones sociales. No pocos no se avergüenzan de evadir con varios subterfugios y dolo los impuestos justos o las demás obligaciones sociales».

La difusión de la ética individualista está haciéndose cada vez más amplia. Por una parte, ésta lleva a considerar prevalentemente o casi exclusivamente el momento del beneficio egoísta; por la otra, im

pide darse cuenta de la ventaja social que es posible gracias a algunas formas de necesario sacrificio individual.

Una de las condiciones esenciales a fin de que se realice una efectiva conciliación de los principios de beneficio y de sacrificio, es que el fisco tienda a hacerse lo más equitativo y lo más eficiente posible. Por otro lado, sin embargo, para que el cotidiano funcionamiento del sistema fiscal no sea juzgado inevitablemente como inicuo e ineficiente, es indispensable que los principios del beneficio y del sacrificio sean convertidos en propios y sean rectamente entendidos por los individuos y por la colectividad.

Como la crisis de los sistemas fiscales de los países de Occidente no puede ser satisfactoriamente comprendida si no considerando - junto a sus aspectos más técnicos y económicos - aquellos en los cuales hoy se refleja más la relación entre ciudadanía y poder político, así la búsqueda de un fisco mejor no es delineable de manera realista si no es teniendo en cuenta que un buen fisco es posible ahí donde el sentido de ciudadanía, como pertenencia y ejercicio efectivo de derechos y deberes, expresa y su vez alimenta una sana y firme «moralidad pública».

SISTEMA FISCAL Y MORALIDAD PÚBLICA

20. La moralidad pública no debe ser entendida como una figura retórica. Esta es una indicación de una meta a alcanzar, pero es también necesario que sean indicados tanto los medios idóneos como los tiempos convenientes para conseguirla realmente. En la convivencia política bien ordenada, la moralidad pública es una costumbre difundida y practicada. No será nunca la excusa o la pantalla con las cuales cubrir errores, omisiones o negligencias de los comportamientos privados. La moralidad pública da sustancia a la ciudadanía: juntamente con el sentimiento de pertenencia a una comunidad política y con el efectivo ejercicio de derechos y deberes, y, de hecho, funda y orienta la vida activa dentro de las comunidades sociales. Cuando la moralidad pública es costumbre practicada y difundida desde hace tiempo, frecuentemente resulta un recurso importante y decisivo, sobretudo en los momentos críticos de funcionamiento y de legitimación de un sistema político. Cuando ésta, en cambio, es más incierta y frágil, se transforma fácilmente en una pseudo justificación individual y colectiva,

o aún en un expediente ideológico, con los cuales se cierran los ojos frente a la gravedad de la crisis que mina en su raíz la relación entre ciudadanía y política.

21. Un fisco no equitativo y no eficiente, si es frecuentemente causa de reducción progresiva del nivel de la moralidad pública, resalta también una escasa moralidad personal. Un fisco inicuo e ineficiente induce, de hecho, a seguir con más facilidad y sin demasiadas reservas las propensiones a la evasión y a la elusión. Pero evasión y elusión - cualquiera que sean los pretextos, los presupuestos, o quizá las razones que las motivan - reflejan siempre el hecho de que en las conciencias de los ciudadanos se hace más fuerte la tentación de la ética individualista y no la conciencia del sistema fiscal como bien público. Sobre todo en las fases en las cuales el sistema fiscal es sentido como cada vez menos equitativo y eficiente y, en consecuencia, más amplias y profundas se manifiestan las críticas y las protestas frente a ella, mayor resulta en cada ciudadano la propensión a la indulgencia, a la tolerancia y a la justificación frente a de los propios comportamientos no conformes o hasta contrarios a las obligaciones de ciudadanía. Un autojustificacionismo de este tipo es favorecido por la ética individualista y, a su vez, la refuerza, corriéndose el riesgo de aumentar y de convertir en permanentes actitudes de hostilidad entre sujetos y grupos sociales. En consecuencia, cada uno mira a sus conciudadanos no ya para compartir con ellos necesidades, valores y expectativas, sino para recibir más o no recibir menos que los «otros». Todos los «otros» son valorados, cuanto al deber de contribuir fiscalmente, o en una óptica abstracta de rigor moralista o según un falso realismo. En el primer caso, son considerados como incurablemente inclinados a sustraerse al deber fiscal para adosarlo precisamente a los más honestos; en el segundo caso, son vistos como individuos apreciables por sus dotes de raposería y su capacidad de transgresión.

22. En todo caso, evadir y eludir al fisco son generalmente vistas como acciones del todo independientes del perfil integral del ciudadano y aún de la persona. Termina así prevaleciendo la idea pesimista según la cual, en materia fiscal, no pueden realizarse nunca ni la plena transparencia ni la auténtica imparcialidad y tiende también a difundirse la convicción de que el fisco no es otra cosa que una cuestión

en gran medida de arbitrio político. Frente a ello, el ciudadano no posee los medios adecuados de conocimiento, de valoración y de control del instrumento fiscal. En estas condiciones, el riesgo mayor es que todo llamado al deber de la contribución fiscal aparezca sólo como una exhortación puramente retórica o, peor todavía, como admisión de impotencia frente a las iniquidades e ineficiencias del sistema fiscal. Un fisco no equitativo y no eficiente tiende a su vez a ser considerado, por la mayoría de los ciudadanos, como un sistema liberal y fuente de crecientes injusticias: débil y condescendiente frente a los grupos sociales más fuertes, aparece, en cambio, prepotente con los grupos sociales más frágiles y menos protegidos. La indiferencia respecto a los deberes de ciudadanía, como también la condición de relativa impunidad de las cuales frecuentemente goza quien rechaza cumplir estos mismos deberes tienden, en definitiva, a ampliar el salto entre el principio del beneficio y el del sacrificio. Todo esto puede minar la capacidad de aceptar y de compartir los valores y las reglas de una ciudadanía activa.

EL TRIÁNGULO CIUDADANO-INSTITUCIONES-OTROS CIUDADANOS

23. El sistema fiscal de toda democracia tiene su perno en la relación entre el ciudadano individual, las instituciones políticas y los otros ciudadanos. Un sistema fiscal es tanto más eficiente y equitativo cuanto más cada elemento de esta relación triangular tiene una imagen de sí mismo y de los otros elementos inspirada en un principio de imparcialidad, y cuanto más este principio de imparcialidad guía los respectivos comportamientos concretos. En un sistema inspirado en un principio de imparcialidad, la única «parcialidad» permitida es aquella a favor de los ciudadanos que se encuentran en las condiciones más desaventajadas. A los círculos sociales y a los individuos más dotados de recursos, de hecho, se les pide una capacidad adicional de sacrificio. Con este sacrificio, se ofrece una contribución debida y significativa para la superación de las situaciones negativas y para el logro, lo más amplio posible, de la plena dignidad de ciudadanos por parte de cuantos están menos dotados de recursos. Es importante observar que el permitir esta «parcialidad» responde a una razón de índole «universal»: concierne, es decir, a todos y a cada uno, para el hoy y para el mañana. Todo ciudadano, de hecho, goza así de una

garantía de reciprocidad, en el caso de que surgieran para él mismo dificultades en la satisfacción de sus necesidades fundamentales. Por lo tanto, ya que al sacrificio inmediato, que introduce una lógica de «parcialidad», corresponde un potencial beneficio futuro, el consentir esta «parcialidad» no contradice el principio de imparcialidad. Antes bien, lo convierte en algo concreto y sustancial, ya que lo inserta en un contexto más conveniente y confiable para cada uno y para todos, ordenándolos a la defensa y a la mejoría de las oportunidades de ciudadanía. Para una condición de ciudadanía plena y auténtica, toda persona es un recurso en sí misma. Como tal será efectivamente respetada y promovida, también bajo el aspecto material.

Para el logro de este fin, es necesario – aunque no es suficiente – que el sistema fiscal esté en posibilidad de obtener y redistribuir partes del ingreso producido de manera tal que favorezca y garantice, realmente y sin excepciones, la fruición de aquellos bienes y servicios que son esenciales, aquí y ahora, a la dignidad de la persona. En su contribución al «bien estar» común a través de bienes y servicios, el ciudadano es importante como «productor», primero y más que como «tributario». Él no debe, de hecho, considerarse primeramente como el titular – por que ser detentor, proveedor, o consumidor – de recursos a quien se está sometiendo al retiro fiscal, sino más bien como el participante activo en la producción y el crecimiento de recursos comunes que deberían referirse a la ciudadanía en su totalidad y a cada miembro individual de la ciudadanía misma. De esta manera, el ciudadano se convierte en protagonista eficaz y responsable de la realización de condiciones para una verdadera pertenencia de cada uno a la ciudadanía. Con una relación de «pertenencia» se relaciona también la relación entre ciudadano y otros ciudadanos en cuanto contribuyentes fiscales. Sobre la base de la común pertenencia, de hecho, cada miembro de la convivencia civil no es separable de los demás, o está contrapuesto a ellos, en concurrir a la creación de recursos, sino más bien es y debe ser solidario con ellos en asumir responsabilidades compartidas.

24. De la buena relación triangular entre cada ciudadano, las instituciones políticas, y los otros ciudadanos hasta aquí descrita, depende entonces, en concreto, la percepción de un sistema fiscal como legítimo. De hecho, esta percepción de legitimidad está en relación directa con la equidad y la eficiencia del fisco. De ello deriva una leal

fiscales. Sobre la base de la común pertenencia, de hecho, cada miembro de la convivencia civil no es separable de los demás, o está contrapuesto a ellos, en concurrir a la creación de recursos, sino más bien es y debe ser solidario con ellos en asumir responsabilidades compartidas.

24. De la buena relación triangular entre cada ciudadano, las instituciones políticas, y los otros ciudadanos hasta aquí descrita, depende entonces, en concreto, la percepción de un sistema fiscal como legítimo. De hecho, esta percepción de legitimidad está en relación directa con la equidad y la eficiencia del fisco. De ello deriva una lealjuzada prescindiendo totalmente de las condiciones de posibilidad para su objetiva observancia por parte de los ciudadanos. Sólo la conciencia de que el fisco no es - y no debe ser - imposición arbitraria o vejatoria, sino más bien positiva contribución a las condiciones del bienestar propio y de los demás, puede hacer que el fisco aparezca como un costo razonable y conveniente, a favor de la convivencia presente y futura. Precisamente porque es un costo, la contribución fiscal, también cuando se encarna en la honesta propensión del buen ciudadano, sigue siendo una obligación: como tal, además de ser respetada, debe ser hecha respetar. Aunque tiene como fundamento la persuasión del ciudadano de cumplirla, el deber de la contribución fiscal no puede más que ser objeto de una «conformidad casi voluntaria». Esta última, configurando una interacción entre disponibilidad personal y obligación normativa, es una razonable combinación de interacción voluntaria y de comportamiento sujeto a sanción. Si el fisco asume la calidad de instrumento de producción del bien común a cargo de un poder público, que es sustancialmente el poder de los ciudadanos asociados, también el momento de la mediación administrativa, indispensable para el funcionamiento de la máquina fiscal, puede entrar en la lógica de una acción colectiva participativa y transparente en el ámbito de organización institucional. Con una fórmula, se podría decir que aquí se contienen las premisas de una democracia fiscal a construir en el contexto de una renovada cultura política. Si la concreta articulación de esta democracia es constituida por un federalismo fiscal tanto más relevante en

la actual fase de dislocación del poder estatal y de constitución de nuevos poderes supranacionales, la esencial condición a fin de que se logre un fisco equitativo y eficiente es una real aplicación del principio de subsidiaridad.

EL BUEN FISCO COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD

Federalismo fiscal

27. La mejoría real y el desarrollo adecuado de la sociedad civil tienen como su condición esencial el reconocimiento y la promoción de aquellos principios de autonomía, responsabilidad y solidaridad que concurren a realizar un auténtico federalismo solidario. Este último, a su vez, exige ser asociado a una dosis más o menos intensa de federalismo fiscal, a través del cual promover, favorecer y garantizar, a todos niveles de la articulación policéntrica de la sociedad, la máxima posible correspondencia entre responsabilidad sobre el gasto y responsabilidad sobre las contribuciones recibidas.

Ya se ha observado precedentemente como cualquier forma de organización político- institucional de la sociedad - para poder operar concretamente y, aún más, para el hecho mismo de existir - no pueda prescindir de la dimensión fiscal. Se ha también visto como el fisco logra ser lo más equitativo y eficiente posible cuando el mismo favorece la mejor correspondencia entre el funcionamiento de la organización político-institucional y las potencialidades de desarrollo de la sociedad. De ello deriva que una configuración policéntrica de la sociedad - como aquella que se da en el citado federalismo solidario - requiere de una organización del sistema fiscal que siga la misma lógica. Tampoco es difícil mostrar como una realización efectiva del federalismo fiscal esté en posibilidad de favorecer y exigir una más real y completa realización del federalismo solidario. También una consideración de tipo más específicamente histórico nos hace ver como a todo intento de realización del federalismo político-institucional se haya acompañado una cierta forma de federalismo fiscal.

28. Este último, en las concretas experiencias históricas, ha ido

asumiendo dos formas principales. La primera consiste en asignar a niveles de gobierno «regional» (o de alguna manera «intermedio») una consistente potestad tributaria, sobre las alícuotas tributarias, o (aunque más raramente) sobre las mismas bases impositivas, como en el caso de Suiza y de los Estados Unidos. La segunda forma de federalismo fiscal implica el mantenimiento de la gestión jurídica y del cobro de los tributos en el centro, seguidos por una devolución parcial, quizá mediado por formas redistributivas, a los gobiernos «regionales», como en el caso de Alemania, España y Australia. La primera forma de federalismo fiscal, en ocasiones, ha podido presentar históricamente el riesgo de producir tantos segmentos de «fisco» cuantos son los estados, las regiones o los niveles de gobierno intermedio dotados de potestad tributaria propia. De esta manera, resultaría verdaderamente difícil aplicar a todos los ciudadanos el fundamental principio de equidad («igual tratamiento de los iguales»), aún si este principio fuese aplicado fielmente a los ciudadanos-contribuyentes de cada estado federal o de cada área regional o territorial. En la segunda acepción, en cambio, los principios fiscales y el mismo aparato fiscal - como sucede, por ejemplo, en Alemania y en España - se mantienen sustancialmente unitarios. La tarea del federalismo fiscal es, entonces, esencialmente la de garantizar la equidad en la distribución de los recursos entre los estados o las regiones componentes del país federal. Por este camino se ha dirigido el reciente decreto italiano de marzo 2000, que define para el próximo decenio la evolución de las finanzas regionales. De ello deriva que una vez que el fisco nacional, aunque esté administrado regionalmente, haya recogido los ingresos de las diversas contribuciones - de acuerdo con algunas proporciones entre las varias bases imponibles y entre los varios individuos, establecidas a través de un correcto método democrático - surge el problema de la medida en la cual hacer retornar estos ingresos a los diversos territorios que los han producido. De esta manera, al problema de la equidad interpersonal se agrega el problema de la equidad interregional o interestatal.

29. Al dar solución concreta a estas cuestiones fundamentales, la solidaridad, de mera declaración verbal, se convierte en criterio esen-

cial del cual hacer derivar las decisiones y las soluciones más concretas y innovadoras. De hecho, ¿Cómo impedir que cada área territorial o regional mantenga la mayor parte de su ingreso de los tributos devueltos al nivel de gobierno intermedio o por éste compartidos? ¿Cómo hacer que el federalismo no acentúe las diferencias de riqueza y de desarrollo, haciendo todavía más difícil a las áreas pobres obtener un gasto público comparable con el resto del país o, al menos, adecuado a sus necesidades?

Los sistemas de nivelación hasta ahora previstos y realizados más o menos perfectamente en varios países, son diversos, aunque están inspirados en dos criterios que, a veces, se combinan de diversas maneras entre sí. En el primer caso - el de la nivelación vertical - es el presupuesto central, alimentado con los ingresos no repartidos o con aquellos de los propios tributos, el que sostiene e integra los recursos de las áreas menos dotadas. En el segundo caso - el de la nivelación horizontal - la función de sostén / integración a las áreas territoriales o regionales menos ricas es realizada por un fondo alimentado con las mismas entradas correspondientes a los niveles intermedios de gobierno. Las experiencias existentes nos muestran que los ordenamientos federales o semifederales disponen todos, hoy en día, de sistemas de corrección de las diferencias, con efectos de nivelación más o menos significativos. En presencia de dualismos territoriales y de fracturas económico-sociales muy profundas, el rol nivelador del presupuesto central ha resultado, en diversos casos, insustituible: es el caso, por ejemplo, de España o de Alemania después la reunificación. En estos países, la nivelación operada por el presupuesto central se ha concretado en importantes inyecciones de recursos a las áreas pobres. Junto a algunas innegables ventajas de una nivelación así, se han manifestado sin embargo - a juicio de ciertos observadores - algunas desventajas e inconvenientes. Si bien de manera involuntaria, se han modificado radicalmente las clasificaciones existentes en materia de recursos públicos *per capita* de las que se goza en las diversas áreas y sobretodo - lo que es todavía menos aceptable - se ha terminado en ocasiones con financiar a los grupos más ricos de una región pobre mediante los impuestos sobre los grupos más pobres de una región rica.

30. En sustancia, la cuestión frente a la cual se encuentran hoy los países que están concretamente persiguiendo el federalismo fiscal, puede ser así descrita: ¿Es más equitativo y eficiente un federalismo de tipo exclusivamente cooperativo o, en cambio, para poder ser auténticamente solidario, el federalismo fiscal requiere ser también, en parte, competitivo? Algunas recientes tendencias de pensamiento económico, subrayan los excesos negativos de un federalismo solamente cooperativo - típico, por ejemplo, del sistema alemán, del español y del australiano - y tienden a enfatizar la alternativa entre el sistema cooperativo y el competitivo. Pero quizá, más que quedarnos prisioneros dentro de un dilema teórico como éste, es oportuno considerar concretamente la situación de cada país, teniendo firmes, para poder proponer soluciones concretas innovadoras y correctas, algunos puntos fundamentales. En primer lugar, el fisco debe ser considerado como parte integrante del sistema del *welfare* nacional y regional: en cuanto tal, debe obedecer en cualquier circunstancia al criterio de la equidad interpersonal, tanto nacional como regional. En segundo lugar, el indispensable criterio de la equidad debe tomar en cuenta, en un contexto federal, las diversidades regionales en el impuesto a los ciudadanos de igual condición: no tiene sentido hablar de federalismo si no se está dispuesto a aceptar un cierto margen de diversidad territorial en las políticas públicas entre las cuales, precisamente, la política de la exacción fiscal. Por último, - precisamente por que están orientadas al bien común, la equidad y la solidaridad - el federalismo fiscal no debe permanecer miope frente a posibles distorsiones, excesos o consecuencias negativas de políticas que, quizá, terminan favoreciendo no a los ciudadanos de las áreas pobres, sino a franjas y grupos privilegiados de estas áreas.

Sistema fiscal y principio de subsidiaridad

31. El sistema fiscal puede hoy asumir una legitimación más creíble si se pone al servicio de la promoción de los recursos que la sociedad está en posibilidad de expresar en toda la riqueza de sus articulaciones. Esta nueva función del sistema fiscal se enlaza de manera estrecha con las exigencias de reforma y de recalificación del Estado social,

liberado de sus degeneraciones asistencialistas y regenerado en su capacidad de recibir y animar las energías que provienen de las autonomías locales y de las agregaciones de la sociedad. Por una parte, no se debe desconocer que el Estado social o sistema del *welfare* - en la secular evolución que lo conducido de sus funciones de muro de contención de las potenciales reivindicaciones de las clases subalternas a aquella de difusión capilar de los frutos del bienestar - ha realizado una amalgama fecunda entre los valores de las culturas liberal, socialista y católica, convirtiéndose en instrumento de participación cada vez más ampliada de la condición de ciudadanía. Por otra parte, sin embargo, está en todos clara la conciencia de que muchas veces ha caminado hacia resultados de sentido negativo o a efectos que han distorsionado sus positivas intenciones. No es este el lugar para tratar analíticamente los múltiples diagnósticos de la así llamada «crisis del Estado social». Nos limitamos a recordar aquellas que han subrayado la ampliación excesiva de las peticiones de intervención y el ritmo creciente de expectativas que se han dirigido a él. Un atascamiento de las demandas derivadas de necesidades a satisfacer, en parte a causa de la falta de criterios rigurosos para la selección de las prioridades de las necesidades expresadas, ha terminado de hecho con favorecer el prevalecer de las demandas de los sujetos sociales con mayor poder de presión, especialmente por las conveniencias electorales, o aún más ha favorecido el fenómeno perverso del consolidarse de las clientelas políticas, fuente de transgresión de la regla de igualdad de los ciudadanos y de grave corrupción de la misma representatividad democrática. Tampoco se puede callar el hecho que los sujetos económicamente más fuertes o bien mejor organizados en la contratación no siempre han sabido conjugar adecuadamente su comprensible defensa de intereses inmediatos con las perspectivas de bien común más general y con las exigencias de largo plazo. No siempre capaz de sustraerse a abusos y errores, el Estado social no ha logrado identificar instrumentos válidos para enfrentar los perfiles menos perceptibles de la indigencia y de la pobreza o captar las necesidades de nueva naturaleza derivados de las cambiantes condiciones de la

existencia individual y colectiva: pensemos solamente en el problema conjunto del decremento numérico de las jóvenes generaciones y del incremento de las generaciones más ancianas, por lo que concierne a los inevitables cambios de los modos de producción y de distribución de los recursos comunes. Al mismo tiempo, la inflación de las demandas no ha sido acompañada por una coherente reforma de las estructuras y de los servicios, causando reacciones de rechazo de lo «público» aún por parte de los sujetos sociales más protegidos y cuidados. En este sentido, el esfuerzo a emprender va en la dirección de una reorientación y de una profundización de las políticas sociales, a la luz de las nuevas realidades europeas.

32. Por lo que respecta a nuestra reflexión, debemos subrayar como el empleo desarmónico y mal gobernado del gasto social se haya acompañado, además de con medidas de endeudamiento público que han favorecido las rentas financieras improductivas, a un aumento acelerado de la imposición que, sobretodo debido a las descompensaciones y los vicios de centralización además que de la irrazonable complicación ya denunciados en el presente documento, ha derivado en aquella que se ha venido configurando como una verdadera y propia crisis de legitimidad fiscal del Estado social. Esta crisis se condensa en la interrogante que muchos se ponen y que, sin embargo, debe ser críticamente revisada: ¿vale la pena continuar a dar a un Estado que por parte suya no logra restituir en proporción adecuada? es decir ¿Hasta que punto es lícito pedirle al ciudadano sacrificios no correspondidos por beneficios? Pero a esta interrogante se asocia una persuasión que conduce a una desconfianza más sutil frente a la capacidad del sistema fiscal administrado por el Estado social de ser un instrumento idóneo al buen gobierno de recursos que, desde el momento en que provienen por así decirlo de todos, sean empleados efectivamente para beneficio de todos. Hay incluso quien considera, que el mecanismo de asignación y de transferencia de los recursos recogidos por la máquina fiscal haya favorecido en gran medida la fruición de réditos parasitarios, los cuales – además de constituir una apropiación indebida de recursos comunes gracias a los cuales más que a necesidades efectivas se provee a situacio

nes de conveniencia – estarían en la base de una mala costumbre de pasividad y aún de explotación inadmisibles de bienes obtenidos del trabajo de los demás.

33. Cuando no están movidas por prejuicios y reservas mentales o no estén dictadas por simplificaciones sumarias, estas consideraciones críticas pueden contribuir a descubrir carencias que se han manifestado en la vida del Estado social y que emergen, en particular, precisamente en algunas modalidades patológicas de transferencia de los recursos recavados mediante el recurso fiscal. Estas carencias se determinan cuando la lógica de solidaridad que domina las conquistas y la organización del Estado social no se conectan, como deberían, con la lógica de la subsidiaridad. A propósito, se podría decir que, si el principio de solidaridad expresa la regla de una convivencia en la cual la condición del otro es asumida como tan digna como la propia, el principio de subsidiaridad indica la exigencia de que ninguno se sustituya al otro indebidamente en la facultad de proyectar libremente los fines de su acción y de dotarse de los medios para conseguirlos. La subsidiaridad es por lo tanto, ante todo valoración de la justa autonomía, entendida como reconocimiento prioritario a la iniciativa de los ciudadanos y a las formas asociadas de base en las cuales ésta se organiza. Los individuos, las comunidades intermedias, las instituciones territoriales – como son los municipios, los estados y las regiones - en fin, las diversas formas de asociación y de autogobierno en las cuales se articula el tejido de la vida de relación, deben más bien ser ayudadas por el órgano político mayor, y más precisamente por un Estado que esté verdaderamente a la altura de su connotación social, a encontrar el impulso idóneo a la promoción de las energías propias, para el pleno ejercicio de una capacidad de iniciativa que no permite renuncias y no tolera ser absorbida. En este horizonte adquiere una justificación más válida la función del sistema fiscal. Este cesa de proponerse como abstracto mecanismo de exacción, que asume como contrapartes contribuyentes distantes tanto de las razones del impuesto como de la política de gasto, y puede ser llevado nuevamente a la función de caja común, en el cálculo responsable y transparente de los recursos tanto de entrada como de salida, ordenados hacia fines verificables en su actuación específica. Abriéndose a esta perspectiva de revisión en las relaciones con contribuyentes considerados ante todo como ciudadanos, de mero recaudador de cuotas de riqueza, el sistema fiscal podría en cambio con buen