



# **Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España**

María Goenaga Ruiz de Zuazu

Documento de trabajo 184/2014



## María Goenaga Ruiz de Zuazu

Licenciada en sociología y posgrado especialista en “Investigación social aplicada y análisis de datos” por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Desde 2008, consultora independiente experta en Sociología Fiscal y Educación Fiscal, con proyectos relacionados con el Sector Público en el ámbito nacional e internacional, especializada en el área de América Latina.


Colaboradora de investigación desde 2008 hasta 2012 en el Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales (perteneciente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y miembro de la red de expertos en Educación Fiscal del Proyecto EUroSocial I de la Comisión Europea.

Tiene varias publicaciones relacionadas con estos temas, la última de 2012, publicada por Dykinson, “La sociología fiscal: un tema de organización ciudadana” (en Doncel L.V., Gutiérrez T, Juanena C. J-A [coords.]: *Sociologías especializadas II*, págs. 137-168), y desde finales de 2011 comenzó su andadura como bloguera en cuestiones de Sociología Fiscal para crear clima de opinión sobre estos temas: <http://sociologiafiscal.wordpress.com/>.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas  
© María Goenaga Ruiz de Zuazu

ISBN: 978-84-15860-23-5  
Depósito Legal: M-7261-2014  
Edición: Iosu Latorre  
Maquetación: Estrella Torrico

Impreso en papel ecológico 

# Contenido

<b>Abstract .....</b>	<b>2</b>
<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Percepción social del fraude fiscal en España .....</b>	<b>8</b>
1.1. Determinantes sociales del cumplimiento fiscal .....	8
1.2. Opiniones y actitudes de los ciudadanos ante el fraude fiscal .....	11
1.3. Desafección tributaria y pérdida de la “ilusión financiera” en la actual crisis económica .....	18
<b>2. Medidas sociales de lucha contra el fraude fiscal .....</b>	<b>23</b>
2.1. Coacción simbólica frente a coacción real .....	23
2.2. Medidas sociales de la Administración tributaria española .....	25
2.3. Necesidad de un “rearme” moral en la sociedad española: algunas medidas y estrategias concretas .....	34
<b>3. Conclusiones .....</b>	<b>43</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>45</b>
<b>Índice de gráficos y tablas .....</b>	<b>48</b>



## Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España

María Goenaga Ruiz de Zuazu

### Abstract

Este trabajo analiza la percepción social del fraude en España para proponer una serie de medidas sociales (segmentadas por tramos de edad) necesarias en el marco de la Administración tributaria española. Se trata, por tanto, de detectar los desafíos que tiene el fraude en nuestro país desde un punto de vista sociológico.

En un contexto de crisis como el actual, el fraude fiscal se erige como uno de los principales problemas de la economía española y, en este sentido, desarrollar medidas para hacerle frente debería ser una de las prioridades del ejecutivo. Sin embargo, un balance crítico permite afirmar que la lucha contra el fraude fiscal en nuestro país apenas presta atención a las medidas sociales, a pesar de contar con estudios demoscópicos que deberían servir para analizar apropiadamente la opinión fiscal de los españoles.

La experiencia de las Administraciones tributarias más modernas y desarrolladas, con menores niveles de fraude entre sus contribuyentes, como son la australiana o la canadiense, permite afirmar que para elevar los niveles de cumplimiento fiscal voluntario y conseguir una ciudadanía que rechace frontalmente el fraude es necesaria una apropiada atención e inversión en medidas sociales, educativas y de comunicación.

---

*This paper analyses the social perception of fiscal fraud in Spain in order to propose several social measures by age groups, which are necessary for the Spanish Tax Administration. Understanding of the motives of taxpayers and their attitudes and behavior towards taxation can improve both voluntary compliance and the efficiency of the tax administration. Therefore, the main purpose of this report is to explore all challenges regarding Spanish fiscal fraud from a sociological point of view.*

*In the current crisis context, fiscal fraud is one of the main problems of the Spanish economy and as a consequence, measures are strongly required to combat it. Nevertheless, it is confirmed that the fighting of fiscal fraud in Spain is not taking into account social measures in spite having relevant surveys about the fiscal opinion of Spaniards.*

*There are observed differences, not related to enforcement efforts, in the levels of compliance across countries and cultures. According to the more developed Tax Administrations such as those of Australia or Canada, where tax compliance level is higher than Spain, the importance has been proven of the implementation of social, educational and communicative measures to obtain higher voluntary compliance and encouraging more responsible citizenship.*

## Resumen ejecutivo

Todos los Estados desarrollados, en mayor o menor medida según la extensión de su Estado de bienestar, tienen la obligación de proveer a la sociedad de un conjunto determinado de bienes y servicios públicos vinculados a la promoción del bienestar económico y social sobre la base de la redistribución de la riqueza. Para ello, es imprescindible evitar altas tasas de fraude e informalidad y, por tanto, el principal objetivo de cualquier Administración tributaria consiste en lograr el nivel de **cumplimiento tributario** más alto posible dada su estructura tributaria.

En un contexto de crisis como el actual, en donde no parecen viables las subidas de impuestos para lograr una mayor recaudación, parece que lo más sensato sería **mejorar la lucha contra el fraude**, así como lograr una mayor eficacia en los mecanismos de recaudación y, de hecho, es lo que está centrando los esfuerzos, tanto de los Estados, de forma unilateral, como de los distintos foros de carácter supranacional.

Si bien es cierto que pagar o evadir impuestos es un acto individual, los **determinantes** a través de los cuales los individuos llegan a sus decisiones están fuertemente determinados por el contexto social donde se producen. El grado de cumplimiento con las obligaciones tributarias varía mucho de unos países a otros. El hecho de que un país tenga un grado de cumplimiento mayor o menor depende de muy diversos factores, y todos ellos han de ser tenidos en cuenta: sociológicos, económicos, culturales, jurídicos, etc. En este sentido, en este informe nos centraremos principalmente en el **ámbito sociológico de la fiscalidad** en España, para intentar estudiar sus percepciones y las opiniones en torno a ella, y de este modo poder proponer medidas para la mejora de la conciencia fiscal en nuestro país.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha desarrollado en nuestro país medidas importantes para convertirse en una Administración tributaria avanzada, pero, sin embargo, la **sociedad española** sigue adoleciendo de **baja conciencia fiscal**, desconocimiento generalizado acerca del sentido de los impuestos (por qué y para qué), así como de una visión meramente “utilitarista” de sus responsabilidades tributarias. En este sentido, y a lo largo del siguiente informe, se presentarán una serie de **medidas sociales** recomendadas para la lucha contra el fraude fiscal en España. Es imprescindible, y más en los tiempos de crisis económica como el que vivimos, que la AEAT ponga los cimientos necesarios para alcanzar mayores cotas de cumplimiento fiscal voluntario, con ciudadanos más informados y responsables de sus responsabilidades tributarias, y con actitudes de total rechazo hacia el fraude fiscal. Y más, si cabe, cuando el último Plan Nacional de Lucha contra el Fraude en nuestro país data de 2008.

Si bien es cierto que en los últimos años la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha trabajado para mejorar el determinante “oportunidades para incumplir” a través de la mejora en los mecanismos de asistencia en el pago de los impuestos e información a los contribuyentes, no se han desarrollado medidas ni estrategias para mejorar las opiniones y percepciones sobre el aumento del fraude fiscal, la impunidad de los defraudadores, el desconocimiento del coste de los servicios públicos o prestaciones sociales, o el alto nivel de presión fiscal soportado (intrínsecas todas ellas dentro de las normas sociales y personales de los ciudadanos); la percepción ciudadana de inequidad en el sistema tributario español; así como la percepción social generalizada de una baja probabilidad de sanción o inspección (disuasión). Y, además, habiéndose desarrollado un programa de educación cívico-tributaria a nivel estatal desde 2005 de forma institucionalizada, este ha quedado paralizado por falta de apoyo institucional y de recursos.

A todas estas cuestiones se le suma el que, en un contexto de crisis económica, recortes en el gasto público y pérdida de la ilusión financiera, se generen entre los ciudadanos actitudes de **resistencia fiscal** provocados, principalmente, por cuestiones como percibir una presión fiscal soportada demasiado elevada o que los contribuyentes opinen que el gasto público al que se destinan sus impuestos no cumple los objetivos adecuados.

Por todo ello, parece que es pertinente el desarrollo de iniciativas por parte de la AEAT para un “**rearme moral**” de los ciudadanos-contribuyentes con el fin de evitar que este contexto de crisis aniquile los avances de concienciación fiscal que se habían conseguido hasta el momento en nuestro país. Y, en este sentido, se estima pertinente que la Administración tributaria española emprenda acciones basándose en los dos principales factores que han legitimado hasta ahora su obligación tributaria: los intereses personales (relación de intercambio fiscal) y la equidad fiscal (vertical y horizontal). Es importante que estas medidas de rearme moral por parte de la AEAT se segmenten en dos grupos de población diferenciados: jóvenes y niños, a través de **medidas educativas**; y adultos, por otro lado, centrándose en **medidas de información y comunicación**, principalmente.

## Introducción

En todas las economías del mundo desarrollado, los Estados tienen la obligación de proveer a la sociedad de un conjunto determinado de bienes y servicios públicos vinculados a la promoción del bienestar económico y social sobre la base de la redistribución de la riqueza. Para cumplir con estas responsabilidades, es necesario disponer de niveles adecuados de ingresos fiscales. Por ello resulta crucial comprender mejor los múltiples inconvenientes a los que se enfrentan las Administraciones tributarias en el momento de recaudar impuestos de la población, un proceso arduo que, en algunas economías, suele derivar en elevadas tasas de fraude e informalidad.

El principal objetivo de cualquier Administración tributaria consiste en lograr el nivel de cumplimiento tributario más alto posible dada su estructura impositiva. Su objetivo es recaudar los impuestos que se deben pagar de acuerdo con la ley vigente, de tal manera que se mantenga la confianza en el sistema tributario. Es sabido que el aumento de recaudación de una Administración tributaria se puede lograr, fundamentalmente, a través de las siguientes estrategias:

- Una subida de impuestos.
- Una mayor eficacia en los mecanismos de recaudación.
- Una reducción del fraude fiscal.

Si bien es cierto que estas medidas no son excluyentes, lo cierto es que, actualmente, el aumento de la presión fiscal no está en la mente de los Estados y menos en un contexto de crisis económica. Es la lucha contra el fraude fiscal y la utilización de técnicas que permitan lograr una mayor eficacia y eficiencia en la actuación de los órganos de la Administración tributaria lo que está centrando los esfuerzos tanto de los Estados como de los distintos foros de carácter supranacional.

Aunque el fraude fiscal responde a causas múltiples, un factor determinante es la **moral tributaria**, entendida como la motivación intrínseca para pagar impuestos (Torgler, 2011). Es decir, cómo inciden los valores sociales, normativos o éticos de las personas en la decisión de pagar o evadir los tributos que le corresponden. Se trata de un instrumento clave que ayuda a explicar el cumplimiento tributario.

Una de las cuestiones que se plantean cuando se explora el fraude es cuál es el grado de moral tributaria en esa sociedad, y surgen preguntas como: ¿la evasión fiscal ocurre por la ausencia de moral tributaria, es decir, por la carencia de normas o valores aceptados socialmente que establezcan que el no pago es algo incorrecto? O ¿el fraude fiscal ocurre a pesar de la existencia de una moral tributaria?

Un sistema tributario moderno se ordena sobre la base de un cumplimiento voluntario de las leyes por parte de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el fraude fiscal, en cualquiera de sus modalidades, supone una vulneración de los principios

básicos del ordenamiento jurídico, y también un ataque a las normas de convivencia democrática. El fraude fiscal altera significativa e injustificadamente la distribución de la renta y la riqueza. Asimismo, en virtud del principio de suficiencia financiera, determina un exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias o un menor nivel de capacidad de prestación de servicios públicos.

Pero, si bien es cierto que pagar o evadir impuestos es un acto individual, los **determinantes** a través de los cuales los individuos llegan a sus decisiones están fuertemente determinados por el contexto social donde se producen.

Las teorías clásicas sobre el cumplimiento de las normas destacaron el efecto fundamental de la socialización (Parsons, 1977; Bourdieu, 1990; Merton, 1957), pero, en realidad, estas teorías no han explicado cómo ocurre la socialización, ni tampoco admiten la posibilidad de que las sociedades cambien (que un país con alto nivel de fraude fiscal pueda convertirse en unos años en uno de alto nivel de cumplimiento tributario voluntario). Por otra parte, las teorías de la disuasión (*deterrence theory*) subrayaron el efecto de la capacidad de castigo que tienen las autoridades para inducir al cumplimiento general de la norma (Paternoster *et al.*, 1982; Cowell, 1990), en donde un Estado eficaz puede inducir a los contribuyentes a cumplir a través de la coacción. Pero esta teoría también es limitada, ya que no explica cómo se forman las percepciones individuales de los contribuyentes.

Aunque en la mayoría de los países los niveles de inspección, que determinan la probabilidad de detección del fraude, son relativamente bajos y las sanciones no parecen suficientemente disuasorias, la gente paga sus impuestos, contradiciendo el comportamiento esperado del contribuyente-tipo racional modelizado por Allingham y Sandmo. Más allá de la posible existencia de otros factores explicativos, esta aparente paradoja parece indicar que, además de los costes de oportunidad de la renta evadida, de las probabilidades de ser detectados y sancionados, y de la mayor o menor aversión al riesgo, la honestidad o moral tributaria individual es una variable relevante a la hora de decidir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En una hacienda democrática, donde la fiscalidad forma parte de las decisiones de los ciudadanos, es importante conocer el grado de aceptación de los impuestos, la percepción que se tiene de la equidad y, en su caso, el grado de coacción necesario en el sistema para su funcionamiento (Gutiérrez Lousa, 2005).

El grado de cumplimiento con las obligaciones tributarias varía mucho de unos países a otros. El hecho de que un país tenga un grado de cumplimiento mayor o menor depende de muy diversos factores, y todos ellos han de tenerse en cuenta: sociológicos, económicos, culturales, jurídicos, etc. En este informe nos centraremos principalmente en el ámbito sociológico de la fiscalidad en España, para intentar estudiar sus percepciones y las opiniones en torno a ella y, de este modo, poder proponer medidas para la mejora de la conciencia fiscal en nuestro país.

Algunos contribuyentes, debido a la ignorancia, el descuido o acciones deliberadas, así como a debilidades en su propia Administración tributaria, no cumplen con sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, las Administraciones tributarias deben



establecer estrategias y estructuras para asegurar que el fraude fiscal sea el mínimo posible.

La AEAT ha desarrollado en nuestro país medidas importantes para convertirse en una Administración tributaria avanzada, pero, sin embargo, la sociedad española sigue adoleciendo de baja conciencia fiscal, desconocimiento generalizado acerca del sentido de los impuestos (por qué y para qué), así como de una visión meramente “utilitarista” de sus responsabilidades tributarias. En este sentido, y a lo largo del siguiente informe, se presentará una serie de medidas sociales recomendadas para la lucha contra el fraude fiscal en España. Es imprescindible, y más en tiempos de crisis económica como el que vivimos, que la Administración tributaria ponga los cimientos necesarios para alcanzar mayores cotas de cumplimiento fiscal voluntario, con ciudadanos más informados y responsables de sus responsabilidades tributarias, y con actitudes de total rechazo hacia el fraude fiscal. Y más, si cabe, cuando el último Plan Nacional de Lucha contra el Fraude en nuestro país data de 2008.

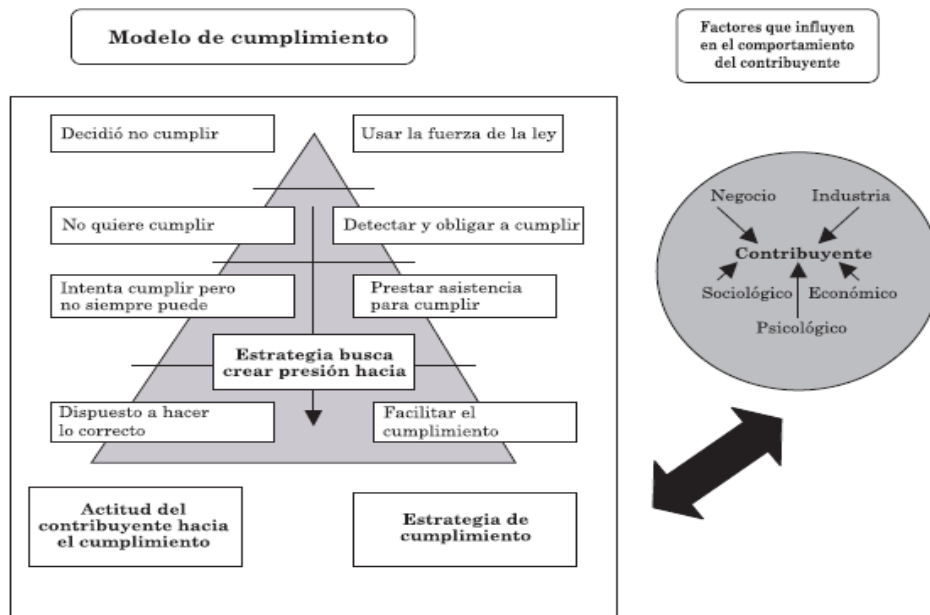
# 1. Percepción social del fraude fiscal en España

## 1.1. Determinantes sociales del cumplimiento fiscal

Son las percepciones subjetivas las que afectan en mayor medida a la predisposición individual hacia el fraude fiscal, más que la realidad económica objetiva.

El Gráfico 1 es un ejemplo de **modelo de cumplimiento** creado originariamente por la *Cash Economy Taskforce* de la Administración tributaria australiana e importado posteriormente a otros Estados, como Nueva Zelanda o el Reino Unido. En él, se pueden comprobar algunos factores que influyen sobre el comportamiento de los contribuyentes.

**Gráfico 1. Modelo de cumplimiento fiscal**



Fuente: Ruibal (2010: 154).

Entre las variables económicas objetivas (tipos impositivos, probabilidad de inspección, etc.) y el cumplimiento fiscal se interponen unos **factores de tipo subjetivo y cognitivo** (Leroy, 2002). Estos factores están directamente relacionados con los **determinantes sociales** del cumplimiento tributario a los que apunta la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** (2010), como serían las normas, la capacidad de disuasión por parte del Estado, las oportunidades para incumplir, la percepción de justicia y los factores económicos, entre otros.

Las **normas sociales**, es decir, qué hacen otros y cómo se comportan, así como las **normas personales** (valores, ideas y actitudes), afectan directamente a la responsabilidad fiscal del contribuyente.

La estabilidad de toda sociedad se vincula estrechamente a la presencia de una cultura política coherente con sus fundamentos. Sin ese elemento, las normas nunca alcanzarán suficiente legitimidad como para ser respetadas en ausencia de la amenaza coercitiva del Estado. Más aún si la norma es vista como ilegítima, el costo individual del cumplimiento se acrecentaría, lo que requeriría mayor nivel de coerción y, consecuentemente, más esfuerzo por parte del Estado y la Administración tributaria (Bergman, 2007).

Las **normas sociales** se pueden definir, según la OCDE (2010), como el comportamiento, las ideas y las convicciones entre los grupos sociales. Las normas sociales evolucionan y se modifican a través de procesos sociales dentro y entre los grupos. Por lo tanto, las normas no son estáticas, sino que tienen cierto dinamismo, debido a su carácter social. Las normas de un grupo social particular influyen en el comportamiento de las personas que se identifican con ese grupo.

Estas normas sociales podrían ser medidas por factores como las opiniones sobre el cumplimiento fiscal (nivel de cumplimiento, evolución, etc.) y cuestiones relacionadas con el fraude (evolución, tipos más generalizados, grupos de defraudadores, etc.), entre otros.

Y las **normas personales** pueden ser definidas, según la OCDE (2010), como las convicciones profundamente arraigadas sobre lo que se debe o no se debe hacer. En los modelos psicológicos que tienen por objeto describir o predecir el comportamiento, las normas personales son una de las variables clave (por ejemplo, Fishbein y Ajzen, 1975). En el ámbito fiscal, las normas personales se puede definir como la creencia de que existe un imperativo moral que se debe cumplir (Wenzel, 2005). En este sentido, las normas personales con respecto a los impuestos reflejan los valores del contribuyente y la ética fiscal (Kirchler, 2007). Estas normas personales también están relacionadas con diferentes características de la personalidad, como el egoísmo y la honestidad.

Estas normas sociales podrían ser medidas por factores como la percepción social de los impuestos, la justificación o no del fraude, y los supuestos efectos de este, entre otros.

Según la OCDE (2010), la **disuasión** consiste en que el riesgo de detección y sanción mejora el cumplimiento tributario de los ciudadanos. Bajo este enfoque, los contribuyentes pagan sus impuestos por temor a que el gobierno les atrape y castigue en caso de incumplir (Lavoie, 2008). Por tanto, el objetivo de la disuasión es principalmente evitar el fraude fiscal en cualquiera de sus facetas, pero este concepto también incluye la idea de que la propia sanción a un defraudador le desalentará a seguir actuando en la misma línea en el futuro.

El modelo estándar de la disuasión fue formulado por primera vez por Allingham y Sandmo (1972), quienes adaptaron el modelo de la economía del crimen de Becker. El modelo parte del supuesto de que los contribuyentes son económicamente racionales y actúan para maximizar su propio interés. Sin embargo, los fundamentos de este modelo han sido criticados sobre la base de que los contribuyentes cumplen más que lo que el

modelo podría predecir. Dada las relativamente bajas probabilidades de detección y sanción, de acuerdo con este modelo deberíamos esperar más fraude “racional” de lo que observamos en la realidad (Braithwaite, 2008).

La disuasión puede ser medida por factores como el grado de acuerdo sobre determinadas razones de mejora del cumplimiento tributario relacionadas con la disuasión (control, más información, etc.); grado de acuerdo con medidas disuasorias para disminuir el fraude (sanciones, mejora de trámites administrativos, etc.), entre otros.

Más allá de la supuesta racionalidad que poseen los individuos, desde hace cierto tiempo la teoría neoinstitucional ha puesto sobre la mesa el papel que desempeñan los sistemas de incentivos y restricciones establecidos en determinado entorno social y sobre el desarrollo de acciones tanto de tipo individual como colectivo. Y, en este sentido, y en el ámbito tributario, son las Administraciones tributarias las responsables de facilitar el cumplimiento de sus contribuyentes a través de los instrumentos que estén en su mano: estructura del sistema tributario, legislación tributaria e información al contribuyente.

A pesar de haber existido una tendencia generalizada a la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios en los países desarrollados, la necesidad de aumentar de forma urgente la recaudación tributaria en períodos de recesión económica, como la que se vive actualmente en España, ha provocado la introducción de nuevos impuestos y sobretasas temporales a los impuestos principales. Esta tendencia no alienta en absoluto al cumplimiento tributario, puesto que una mayor complejidad del sistema tributario “justifica” las actitudes fraudulentas. Esta complejidad tributaria crea dificultades sobre el contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, debido, principalmente, a los costos que se originan, constituidos por el dinero gastado en asesorías y el tiempo dedicado a entender la legislación tributaria para su óptimo cumplimiento.

Por tanto, cuanto más complejo sea un sistema tributario y la comprensión de su legislación, mayores costes de cumplimiento tenga y de menor calidad sean los sistemas de información a sus contribuyentes, más probabilidades existen de que el fraude fiscal sea mayor, porque los contribuyentes encuentren **oportunidades** (posibilidades o razones) **para incumplir**.

Estas oportunidades para incumplir podrían ser medidas por factores como el grado de acuerdo con medidas informativas y educativas de las Administraciones tributarias; razones para dejar de pagar impuestos por cuestiones relacionadas con esta cuestión (complejidad, costes de cumplimiento, etc.); y medidas relacionadas para la mejora del fraude, entre otros.

La equidad es otro de los objetivos esenciales de toda política pública. La aceptación del sistema tributario depende de factores como la moderación de la carga tributaria, la **justicia y equidad del sistema tributario**, el destino de los impuestos, y la relación entre la Administración y los contribuyentes, entre otros. El sentimiento popular o la percepción de que el sistema tributario es más o menos justo o equitativo influyen, sin duda, en el sentido de la obligación tributaria, y, por tanto, de la aceptación del cumplimiento fiscal. Si la carga tributaria es excesiva y no existe moderación en ella, esto puede ser percibido por el contribuyente como injusto o expropiatorio. De igual modo, cuando el

contribuyente percibe que el destino de sus impuestos es el gasto adecuado en bienes y servicios públicos, se financian en cantidad suficiente, se cumple con los programas sociales y no existe excesivo despilfarro burocrático, se producen incentivos para cumplir con las obligaciones tributarias.

La justicia y equidad del sistema podrían ser medidas por factores como la percepción social de la justicia y equidad del sistema tributario; la opinión sobre la relación de intercambio fiscal y el uso del dinero público, entre otros.

Y, por último, los **factores económicos** también desempeñan un papel en el cumplimiento tributario. Entre ellos se contienen los factores económicos generales, los factores relacionados con el negocio o la empresa, y la presión fiscal soportada.

## 1.2. Opiniones y actitudes de los ciudadanos ante el fraude fiscal

Las opiniones sobre el fraude social en España son medidas anualmente por dos importantes organismos públicos de nuestro país: el Instituto de Estudios Fiscales (IEF; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), a través de su barómetro anual denominado “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles”, y por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS; Ministerio de la Presidencia), por medio de su estudio “Opinión pública y política fiscal”.

Porque toda política tributaria, como bien dice Smölders (1975), debe estar enfocada al objeto al que va dirigida: el contribuyente. El conocimiento de la realidad fiscal es imprescindible como procedimiento para evitar el fracaso de las políticas públicas. Precisamente, la falta de conocimiento de la realidad existente es lo que explica el fracaso de determinadas medidas o reformas bien intencionadas y diseñadas.

A continuación se presentarán algunos resultados de 2011 para ambos estudios, de modo que sean comparativos, ya que, aunque el CIS tiene publicados datos de 2012, no así el IEF. La percepción social del fraude influye directamente sobre el comportamiento tributario de los españoles, porque refleja cuestiones intrínsecas de las normas sociales y personales de los ciudadanos.

### A) Evolución del fraude fiscal

Según datos del IEF, casi 8 de cada 10 ciudadanos entrevistados tienen la percepción de que se ha producido un aumento del fraude fiscal en la última década (Tabla 1). Esto arroja una visión negativa por parte de la ciudadanía acerca del comportamiento fiscal de sus conciudadanos, lo cual puede “justificar” relativamente las actitudes personales de fraude por el efecto comparativo.

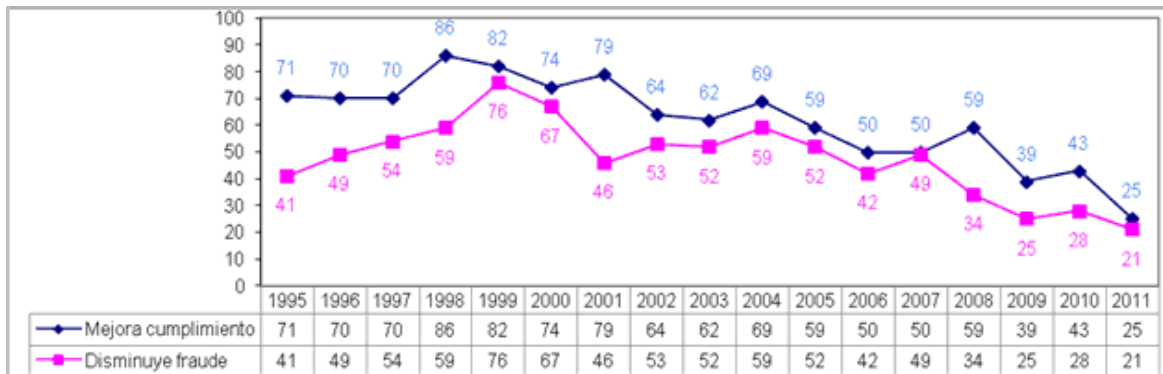
**Tabla 1. Opiniones relativas a la evolución del fraude fiscal**

<b>En la última década, en términos generales, el fraude fiscal...</b>	<b>%</b>
1. Ha aumentado bastante	27
2. Ha aumentado algo	44
3. Ha disminuido algo	14
4. Ha disminuido bastante	4
No sabe/no contesta	11
<b>Medidas en escala de 1-4 (pm = 2,5)</b>	<b>2,0</b>

Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

Es importante destacar también que parece que la ciudadanía española no percibe que cumplimiento y fraude sean dos caras de una misma moneda, puesto que la comparativa de los datos sugiere una pauta perceptiva algo dubitativa e incluso contradictoria con respecto al comportamiento tributario de los contribuyentes. Esto puede verse reflejado en el Gráfico 2 (IEF).

**Gráfico 2. Evolución de las opiniones sobre el cumplimiento fiscal y el fraude (1995-2011)**



Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

## B) Extensión del fraude fiscal

Tal y como recogen los datos del CIS, casi 9 de cada 10 españoles considera que existe mucho o bastante fraude en nuestro país (“En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?”) (Tabla 2). Estos datos son más negativos que los recogidos por el IEF, aunque la formulación de la pregunta sea diferente, ya que son 6 de cada 10 encuestados los que creen que “el fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto” (Tabla 3).

**Tabla 2. Pregunta 13. En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?**

	%	n
Existe mucho fraude	47,3	1.168
Existe bastante fraude	36,8	907
Existe poco fraude	7,2	177
Existe muy poco fraude	0,7	18
NS	7,6	188
NC	0,4	10
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>(2.468)</b>

Fuente: CIS (2011)

**Tabla 3. Opiniones relativas a la extensión del fraude fiscal**

	%	Total 2011
Existen casos de fraude importante, e incluso bastantes engaños menores, pero, en general, se pagan los impuestos de un modo bastante correcto		41
El fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto		59

Fuente: Área de Sociología Tributaria IEF (2012)

Pero, en general, y más en comparación con años anteriores, en donde los datos eran más positivos, los datos actuales arrojan una percepción social de generalización del fraude en España. Esta percepción de fraude muy generalizado podría “justificar” actitudes de incumplimiento entre la ciudadanía en caso de que no se logre cambiarla por parte de la Administración.

Además, la corrección del comportamiento tributario se reparte de forma desigual entre los diferentes grupos de contribuyentes, según lo percibe la opinión pública. Existen ciertos colectivos que tienen más facilidades y defraudan habitualmente a la Hacienda Pública según la opinión de los españoles. En ambos estudios (CIS-IEF) coinciden los encuestados en declarar que son los empresarios, los autónomos y los profesionales liberales, aquellos colectivos cuyas actividades, al estar sometidas a un menor control por parte de la Administración, ofrecen mayores oportunidades para el incumplimiento.

En este sentido, y al hilo de los datos, será necesario que la Administración trabaje en labores de comunicación e información sobre cómo se lucha contra las actitudes de estos colectivos y transmitir que no son un ejemplo a seguir dentro de la sociedad (actitudes de rechazo del fraude fiscal).

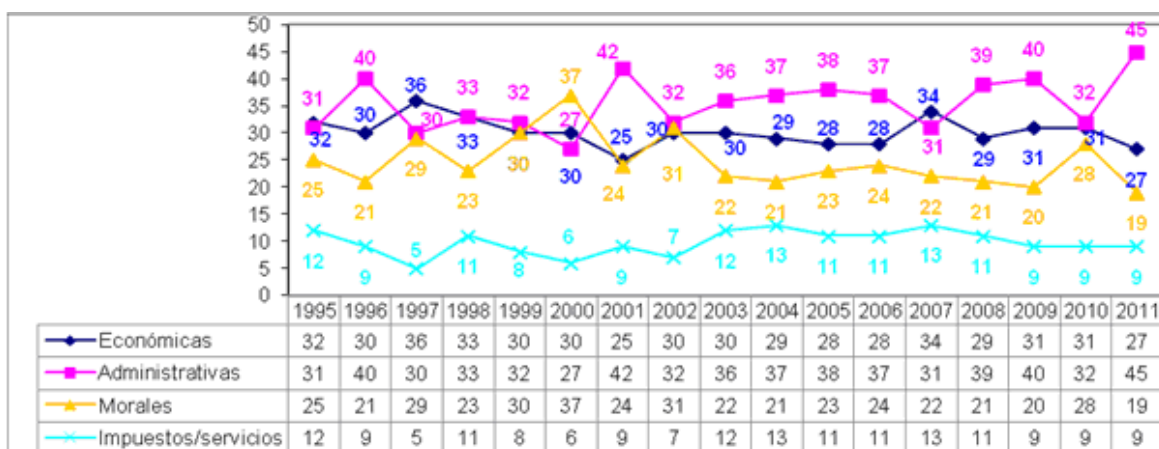
### C) Principales causas del fraude fiscal

Según el estudio del IEF, la mayoría de los encuestados considera en 2011 que la impunidad de los defraudadores es la principal causa del fraude fiscal en nuestro país, pero esta no es la única razón por la que, en opinión de la ciudadanía, persiste el fraude. También la ineficacia en la lucha contra el fraude y la falta de honradez y conciencia cívica o la presión fiscal excesiva son otros factores con gran influencia en la decisión de defraudar.

En este estudio del IEF, y para facilitar la comparación de estos resultados con los de años anteriores, se agrupan estas causas en cuatro bloques según su naturaleza, y su evolución se expone en el Gráfico 3:

- Causas morales: falta de honradez y de conciencia cívica.
- Causas económicas: presión fiscal excesiva y necesidad de “trampear” para salir adelante.
- Causas de índole administrativa: impunidad de los grandes defraudadores e ineficacia de la lucha contra el fraude.
- Inadecuación entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones.

**Gráfico 3. Evolución de las opiniones sobre las causas de fraude fiscal (1995-2011)**



Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

De este modo, los datos sugieren una pauta perceptiva popular que considera al fraude fiscal como un fenómeno multicausal.

Por todo ello, y para que cuestiones justificativas del fraude no afecten al comportamiento tributario de los contribuyentes honrados, será necesario que la Administración tributaria corrija cuestiones intrínsecas de estas causas, como podrían ser la impunidad de los defraudadores o la falta de conciencia cívica (demanda de programas de educación y de información/comunicación).



#### D) Tipos de fraude más perjudiciales para la sociedad

Según datos del IEF, mantener actividades económicas ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social es el tipo de fraude más perjudicial en 2011 para la sociedad española en su conjunto (Tabla 4).

**Tabla 4. Tipos de fraude fiscal más perjudiciales para la sociedad**

Tipos de fraude	(%) Menciones	(%) Menciones/total
Actividades empresariales ocultas a Hacienda y la Seguridad Social	52,2	29
Que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores	30,2	17
No hacer la declaración de la renta correspondiendo hacerla	33,8	18
Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de sociedades	33,8	19
No ingresar en Hacienda el IVA cobrado	17,6	10
Que usuarios o compradores no paguen IVA	13,5	7

Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

Estos datos demuestran que la mayoría de los españoles tiene asumidas, entre sus normas, al menos en la teoría, que ocultar actividades económicas a la Administración no es una actitud deseable. Este hecho influirá positivamente en el cumplimiento tributario si se logra mantener y forjar entre los ciudadanos españoles.

#### E) Efectos del fraude fiscal

La mayoría de los entrevistados señalan, coincidiendo los resultados de ambos estudios (CIS-IEF), que el fraude fiscal tiene dos efectos especialmente perniciosos: la disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones, así como la creación de injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros (Tablas 5 y 6).

**Tabla 5. ¿Cuál de los siguientes efectos cree Ud. que tiene principalmente el fraude fiscal?**

	%	<i>n</i>
En general, no tiene efectos realmente importantes	1,2	29
Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales	22,1	545
Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen y pagan correctamente sus impuestos	21,9	541
Desmotiva a los que pagan correctamente sus impuestos	16,8	414
Crea injusticias, pues unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros	31,4	776
NS	5,5	136
NC	1,1	27
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>2.468</b>

Fuente: CIS (2011)

**Tabla 6. Efectos del fraude fiscal**

	(%)
Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales	35
Crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros	25
Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen	18
Desmotiva a los que pagan bien sus impuestos	14
Produce distorsiones económicas	7
En general, no tiene efectos importantes	1

Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

Por tanto, prácticamente la totalidad de la población encuestada en 2011 piensa que el comportamiento defraudador tiene consecuencias negativas. Este hecho es una cuestión positiva para el cumplimiento fiscal de la ciudadanía, puesto que parece que los españoles asumen, entre sus normas personales, que el fraude tiene consecuencias que afectan al resto de ciudadanos. Es necesario que la Administración forje esta percepción a través de labores de comunicación sobre los graves efectos económicos y sociales que tiene el fraude fiscal.

#### **F) Justificación del fraude fiscal**

Según los datos arrojados por ambos estudios, en general, los españoles no justifican el fraude fiscal. En el estudio del IEF, casi 7 de cada 10 entrevistados en 2011 manifiestan que no encuentran justificación alguna al fraude fiscal (“No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y de principios”) (Tabla 7).

**Tabla 7. Justificación del fraude fiscal**

	%
No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y de principios	67
Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante	25
El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio	8

Fuente: Área de Sociología Tributaria del IEF (2012)

En el estudio del CIS, son casi 9 de cada 10 encuestados los que están en desacuerdo con la siguiente afirmación: “En realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie” (Tabla 8).

**Tabla 8. Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases**

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	NS	NC	<i>n</i>
Si la gente no engaña más a Hacienda, es por miedo a una revisión	75,0	17,1	7,3	0,5	2.468
Casi todo el mundo engaña algo al pagar sus impuestos, y la Administración ya cuenta con ello	44,0	41,2	14,1	0,5	2.468
En realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie	7,9	85,4	5,8	0,9	2.468
Engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos/as	84,7	10,5	4,1	0,7	2.468

Fuente: CIS (2011)

Estas percepciones son, sin duda, positivas para el cumplimiento fiscal de los contribuyentes, en la medida que los españoles parecen tener asumido entre sus normas sociales y personales que el fraude es una conducta punible y rechazable. Y, en este sentido, es necesario que la Administración forje esta percepción a través de labores de comunicación sobre las graves consecuencias que tiene el fraude para la recaudación y la sociedad en general.

### **G) Lucha contra el fraude en España**

Los españoles, en 2011, según recoge el CIS, consideran que la Administración tributaria hace pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal (Tabla 9). Asimismo, más de la mitad de los ciudadanos reconoce que la probabilidad de ser descubierto o

sancionado por trabajar sin declarar sus ingresos a Hacienda y/o Seguridad Social es bastante o muy baja.

**Tabla 9. Pregunta 15 ¿Cree Ud. que, en la actualidad, la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal?**

	%	n
Muchos	3,0	73
Bastantes	20,7	512
Pocos	45,1	1.113
Muy pocos	20,1	496
NS	10,6	261
NC	0,5	13
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>2.468</b>

Fuente: CIS (2011)

Estos datos demuestran que los ciudadanos españoles no perciben que se estén haciendo suficientes esfuerzos por parte de la Administración para luchar contra el fraude, ni sienten temor por ser sancionados en caso de no cumplir con sus obligaciones tributarias. En el caso de no corregir estos resultados, estas percepciones sociales influirán negativamente en el cumplimiento fiscal voluntario de los contribuyentes.

### 1.3. Desafección tributaria y pérdida de la “ilusión financiera” en la actual crisis económica

En los últimos años, nos encontramos en España con un empeoramiento del clima fiscal entre los ciudadanos, quienes transmiten su descontento y alejamiento por las cuestiones relacionadas con la fiscalidad a través de sus percepciones y opiniones vertidas en los estudios demoscópicos sobre estos temas realizados en nuestro país. Frente al continuo desvanecimiento de la sanidad como servicio “estrella”, las continuas noticias sobre escándalos de fraude fiscal y otras cuestiones relacionadas, los ciudadanos adoptan una actitud de claro rechazo hacia sus responsabilidades tributarias.

En este contexto de crisis económica y fiscal, nos encontramos con lo que se podría acuñar como “**desafección tributaria**”, entendiéndola como un sentimiento de rechazo y desinterés acuciante hacia el pago de impuestos, con su consecuente deslegitimación.

Los españoles cada vez dicen encontrarse más alejados y distantes con su obligación del pago de los impuestos, debido a una pérdida de confianza en la gestión que se hace de ellos, y también debido a una percepción de disminución de la cantidad y calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales recibidos. Esta actitud se ha agudizado todavía más con los escándalos de fraude que venimos viviendo en los últimos tiempos en nuestro país.

Todo ello pone de manifiesto la **pérdida de la “ilusión financiera”** de la que hablaba Puviani (1972), entendida como la noción de que es posible influir activamente en las percepciones que los ciudadanos/contribuyentes tienen de los ingresos y gastos públicos mediante la creación de ilusiones fiscales o financieras. Su observación del

comportamiento de los individuos que ocupan el poder a través del gobierno llevó a Puviani a argumentar que estos están motivados a realizar acciones que minimicen la resistencia de los contribuyentes ante cada nivel de impuestos recaudados.

Las ilusiones sobre la actividad financiera del Estado y de sus agentes pueden ser tanto optimistas como pesimistas. Las primeras tratan de conseguir que el contribuyente sienta que paga menos (que el coste de la actividad financiera del Estado es menor) de lo que realmente paga o le cuestan los servicios públicos que recibe, o que el usuario/beneficiario de estos servicios perciba que obtiene una utilidad derivada de ellos mayor de la que podrían proporcionarle otras organizaciones institucionales alternativas. Por su parte, las ilusiones pesimistas tratan de influir en sentido contrario a las que acaban de mencionarse (Fernández Caínzos, 2006).

En este sentido, lo que preocupa desde un punto de vista sociológico son los factores que impiden a los ciudadanos evaluar los costes y beneficios de las cargas fiscales y de los gastos públicos. Estas cuestiones ponen de manifiesto un déficit de información conciencia fiscal entre los ciudadanos.

Para evitarlo, y según apunta Lewis (1979), es posible obtener una actitud más favorable hacia la tributación cuando se explican los objetivos de los impuestos.

La ignorancia popular en cuanto a materias fiscales es algo bien conocido –por ejemplo, el público desconoce, en general, el tamaño del presupuesto público, a sus distintos niveles, así como los porcentajes de gasto en capítulos de tanta trascendencia como defensa, educación, bienestar social y sanidad–, y su primera (y principal) consecuencia es la incapacidad para establecer *correspondencia fiscal*. También le resulta extremadamente difícil comprender el mecanismo de la progresividad y su relación con los fines y objetivos más generales del sistema económico. Pero, además, la ignorancia fiscal favorece la formación de sentimientos (reacciones) negativos(as) hacia la imposición (Lewis, 1982). En este punto, la capacidad de crear ilusión es notable. Si son los propios ciudadanos quienes desean que el gobierno gaste más, el principio de correspondencia puede funcionar o no: en el primer caso, desearán también el consiguiente aumento de los impuestos; en el segundo, se habrá creado la ilusión financiera (Fernández Caínzos, 2006).

La reforma del sistema tributario español iniciada con la Ley de Medidas Urgentes de 1977 pretendía traer un cambio profundo en las relaciones entre contribuyentes y Hacienda. En el planteamiento de los profesionales y políticos, mayoritariamente a favor del cambio fiscal, primaba la idea de que la relación tributaria debía asentarse sobre una información objetiva y suficiente de las obligaciones fiscales (Fuentes Quintana, 1974) que rompiera la vieja suspicacia de que las técnicas fiscales y la configuración legal de los impuestos no responden a los deseos de una distribución equitativa de la carga fiscal ni a los intereses generales de la sociedad, y sí a las manipulaciones extraparlamentarias de algunos grupos (Eisenstein, 1965). La reforma, además de modificar las leyes tributarias, se presentaba como un cambio de las costumbres fiscales y necesitaba, por tanto, una actitud favorable de la ciudadanía. Además, vino de la mano de una gran expansión del gasto público que aplacó el incremento de la presión fiscal en tan corto período de tiempo, y vendió las bonanzas del nuevo sistema tributario pactado, justo y beneficioso para el conjunto de la ciudadanía española.

Pero lo que es cierto es que con las medidas tomadas en la Ley 50/1977, y conforme la reforma fiscal iba progresando, la presión fiscal aumentó de forma espectacular, pasando del 17,1% en 1974 al 26,4% en 1984, siendo el país que mayor esfuerzo fiscal llevó a cabo durante ese período. Esa situación podría haber provocado un claro rechazo por parte de la ciudadanía española, pero, sin embargo, la mayoría de la población la aceptó de buena gana porque opinaba (según recogen las encuestas previas a esta reforma fiscal de 1977) que el anterior sistema no cumplía suficientemente los principios de un sistema tributario moderno y porque anhelaban el bienestar que veían en países de su entorno (aunque ello supusiera soportar una mayor presión fiscal). La reforma era necesaria por los visibles defectos que el sistema tributario tenía según la opinión de los contribuyentes: los impuestos se evadían (el 76% de los contribuyentes se consideraba a sí mismo como defraudador), los impuestos eran injustos (el 80% de los contribuyentes) y los impuestos no eran comprensibles.

Quizá fue esta “ilusión financiera optimista”, o bien simplemente la gradualidad de la reforma, por lo que los españoles aceptaron de buen grado el importante incremento de la presión fiscal impuesto por la reforma fiscal de 1977, lo que propició su éxito al contar con el apoyo ciudadano. Aunque fue también muy importante que paralelamente a esta reforma se realizaran por parte de la Administración labores de información, comunicación y educación sobre el sentido del pago de impuestos y su progresividad, y todo ello vino de la mano de un incremento del gasto público y, por tanto, de mayores servicios públicos y prestaciones sociales.

Pero, sin embargo, actualmente la posible ilusión financiera que hemos venido viviendo en los últimos años de bonanza económica se desvanece en la medida que la Administración española es incapaz de mantener la relación de intercambio fiscal que era percibida muy positivamente por los ciudadanos. Y, a pesar de que todavía estos siguen sin tener claro en muchos casos el coste real de los servicios públicos y prestaciones recibidas, sí son conscientes de una pérdida de bienestar en sus vidas ante la cual reaccionan.

El sentimiento de desafección tributaria, unido a la pérdida de la “ilusión financiera”, tiene como consecuencia actos de **resistencia fiscal** por parte de los contribuyentes. Este concepto se refiere al conjunto de actitudes y comportamientos que revelan el ánimo de oponerse a las decisiones fiscales y financieras de los poderes públicos y se expresan, en ocasiones, como movimientos sociales de rechazo a tales decisiones.

Se trata de reacciones, opiniones y actitudes que forman una cadena de disposiciones psicológicas al fenómeno financiero desde una perspectiva de cooperación frente a conflicto, que es preciso estimar en la elaboración de toda política tributaria formando parte de ella, e incorporar al análisis sociológico de la resistencia fiscal (Fernández Caínzos, 2006: 213).

Esta actitud de resistencia fiscal se traduce en una ausencia de cooperación para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias y, en último caso, en un aumento del incumplimiento por parte de los ciudadanos como rechazo de aquellas decisiones políticas que consideran inadecuadas o irresponsables, lo que afecta directamente a los costes de recaudación de la Administración tributaria.

Algunas de las actitudes más comunes de resistencia fiscal en España se centran principalmente en tres ámbitos de la Hacienda Pública:

1. **Presión fiscal soportada:** con frecuencia se afirma la existencia de un límite a la presión fiscal psicológica que pueden tolerar los contribuyentes. Más allá de ese límite, la actitud de tolerancia al impuesto se puede convertir en intolerancia abierta y derivar hacia algunas de las manifestaciones de la resistencia fiscal así conocidas (Fernández Caínzos, 2006: 213). La técnica fiscal debería tratar con sus métodos de reducir la presión psicológica individual, informando en qué se gasta el dinero público y cuánto cuestan los servicios públicos y prestaciones sociales. Además, será importante que la presión fiscal publicada (aquella sobre la que informen los medios de comunicación) sea fiel a la realidad, para lo que la Administración tributaria deberá informar correcta y directamente a los medios.

Están **dispuestos** a asumir un nivel de carga fiscal importante **siempre y cuando** la Administración amplíe y mejore los servicios públicos y las prestaciones sociales, gaste el dinero recaudado de forma eficiente y ejerza su autoridad para que todos aporten real y efectivamente lo que deben en concepto de impuestos.

Si los contribuyentes perciben que pagan demasiados impuestos (presión fiscal), serán más comunes sus actitudes de resistencia fiscal ante el fisco.

Según se pone de manifiesto en la Tabla 10, los españoles perciben que la presión fiscal que soportan es elevada, ya que más de la mitad de los encuestados afirma que “pagan mucho en impuestos”.

**Tabla 10. ¿Diría Ud. que lo que en España pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?**

	%	<i>n</i>
Mucho	54,5	1.344
Regular	36,8	909
Poco	3,4	85
NS	4,9	120
NC	0,4	10
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>2.468</b>

Fuente: CIS (2011)

2. **Gasto público:** algunas de las más importantes resistencias colectivas en el campo de la hacienda pública se están manifestando actualmente en la vertiente financiera, concretamente en las políticas de asignación y distribución presupuestarias y el modo de reestructurar los estados del bienestar: las luchas por los bienes preferentes, como la salud, la educación y el medio ambiente, o el rechazo de otros gastos públicos, como los armamentísticos, o de la deuda exterior de algunos países, son formas de resistencia fiscal hoy en boga (Fernández Caínzos, 2006: 208).

Se trata de lo que Arthur Seldon denomina “aversión fiscal”, para referirse a una mezcla de evitación y de evasión que se produce cuando el contribuyente observa que el gasto público al que se destinan sus impuestos no cumple los objetivos adecuados desde su punto de vista. Como consecuencia de ello, inicia un proceso de resistencia fiscal que conduce generalmente a la evasión fiscal justificada como rechazo a esas acciones para él políticamente irresponsables.

3. **Papel y gestión de la Administración tributaria:** la idea de resistencia fiscal debe ampliarse también a la vertiente más puramente administrativa del cumplimiento tributario y a la acción de la administración de la hacienda pública. Así, algunas investigaciones sobre cumplimiento tributario voluntario destacan que existe una relación directa entre ese tipo de cumplimiento, tan conveniente para la Administración fiscal, y la percepción del contribuyente acerca de la eficiencia, imagen y flexibilidad de la propia Administración tributaria, así como de la posibilidad de obtener una recompensa por su lealtad hacia esta rama de la Administración pública (Fernández Caínzos, 2006: 219).

Por todo ello, parece que es pertinente el desarrollo de iniciativas por parte de la Administración tributaria para un “**rearme moral**” de los ciudadanos-contribuyentes españoles con el fin de evitar que este contexto de crisis aniquile los avances de concienciación fiscal que se habían conseguido hasta el momento en nuestro país. En los últimos años se venía fraguando una estela positiva, cumplidora y de rechazo al fraude que puede desvanecerse. A pesar de la “picaresca” de los españoles, nuestro talante “utilitarista” ante la responsabilidad tributaria (qué recibimos a cambio de nuestros impuestos) y gracias a la sanidad como servicio “estrella”, parecía que se justificaba el pago de los impuestos a cambio de una oferta pública de servicios y prestaciones de calidad.



## 2.0 Medidas sociales de lucha contra el fraude fiscal

### 2.1. Coacción simbólica frente a coacción real

Cualquier análisis que se realice sobre el pago de los impuestos tiene que partir de la desagradable idea de que la coacción es el fundamento de la tributación. En este sentido, las lenguas de raíz latina son muy descriptivas: el propio término “impuesto”, “impôt”, “imposta”, describe una idea de pago obligado donde está implícita la coacción. Y es que, a lo largo de la historia, en ninguno de los modelos políticos adoptados por los grupos sociales han bastado las contribuciones voluntarias para cubrir las necesidades públicas, de manera que el pago de los impuestos es un tema inevitablemente conflictivo, porque toda obligación tiene como contrapartida la infracción, y toda coacción, la elusión. Lo que sucede es que el conflicto puede ser más o menos intenso, más o menos leve, dependiendo del **grado de legitimidad** que tenga quien detente la capacidad de coacción (Delgado y Goenaga, 2007).

Si los ciudadanos que actúan en forma deshonesta, faltando a la ley y perjudicando al resto de la sociedad no son castigados, probablemente los contribuyentes responsables lo perciban y se sientan estafados. Consecuentemente, las legislaciones que anticipan el surgimiento de *free riders* (“gorriones”), prevén castigos para el incumplimiento y promueven la equidad y la justicia, y colaboran también en el logro de un mejor cumplimiento fiscal (Torgler, 2003).

Es preciso tener en cuenta que, si ningún tipo de sociedad está exento de delito, la conducta fiscal desviada es algo natural y consustancial a todas las sociedades. En efecto, el fraude fiscal ha existido en todas las organizaciones sociales a lo largo de la historia y se ha producido en todas las sociedades a pesar de los distintos valores morales, éticos y sociales que las han inspirado. Lo único que cabe hacer es estrechar al máximo las “zonas permisivas de variación” (Durkheim, 1974), es decir, reducir al máximo su incidencia.

Es necesario, por tanto, que las Administraciones tributarias encuentren el perfecto equilibrio entre la **coacción real**, a través de sanciones o multas, y la **coacción simbólica**, por medio de mecanismos que logren la “colaboración” con el contribuyente y potencien su cumplimiento fiscal voluntario.

De este modo, la Hacienda del bienestar no puede permitirse unas “zonas permisivas de variación” de las que hablaba Durkheim demasiado amplias en relación con la conducta fiscal, pero debe atajar el incumplimiento de las obligaciones tributarias sin ejercer una coacción tan visible que llegue a ser irritante. En este sentido, se ve obligada a servirse de imaginativos procedimientos para aproximarse lo más posible a su horizonte utópico de cumplimiento fiscal voluntario, sin perjuicio de mantener algunos procedimientos puramente represivos, desarrollar algunos de tipo preventivo, y otros a medio camino entre los dos anteriores.

En esta estrategia de creatividad de las Administraciones tributarias avanzadas, la AEAT, en vistas a la necesidad de atajar el fraude fiscal, debe promover el desarrollo de **nuevos procedimientos** que le lleven a intervenir en ámbitos que antes quizás considerase totalmente ajenos a sus objetivos y funciones más tradicionales. Entre sus **nuevas funciones** se encuentran las relaciones públicas y la educación fiscal, con la introducción de la hacienda pública en ámbitos nuevos, como la comunicación institucional y el sistema educativo.

La potenciación de los servicios de información y ayuda al contribuyente, la posibilidad de presentar declaraciones vía telemática o el suministro de datos fiscales son algunos ejemplos de la expansión de aspectos positivos de “coacción simbólica” que ha desarrollado la AEAT en los últimos años. El uso de las nuevas tecnologías al servicio del contribuyente para, por ejemplo, aceptar las liquidaciones vía telemática, ha potenciado la colaboración con los contribuyentes, el evitarles molestias, colas y, en definitiva, costes de cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por tanto, en las Administraciones tributarias avanzadas, estas obligaciones quedan más o menos ocultas bajo un semitransparente “velo de invisibilidad”, puesto que son cumplidas por terceros y suponen una eficaz técnica de “anestesia fiscal”, mediante la cual ciertos impuestos no se ven ni se tocan, solamente se pagan. Se trata de Administraciones tributarias más enfocadas al ciudadano, en cierto sentido considerando al **contribuyente como cliente** para poder servirle y facilitarle la tarea del cumplimiento voluntario, perspectiva que ya se utiliza con éxito en otros países con Administraciones tributarias más desarrolladas, como Estados Unidos o Canadá. En este sentido, es necesario que la AEAT busque el cumplimiento voluntario de los contribuyentes con una estructura organizativa que se adapte y acerque a ellos para prestarles asistencia y educación, que respete sus derechos, informe de sus obligaciones y, además, consiga la máxima simplificación de las normas y procedimientos tributarios.

Así, Hacienda se asegura el cobro de los principales impuestos sin desplegar toda la presión coactiva necesaria, en forma de represión pura y dura, y se queda en mejores condiciones para dedicar el grueso de sus esfuerzos y de sus recursos al control de la conducta tributaria de los contribuyentes y a la represión de los incumplidores. Los contribuyentes declaran e incluso recaudan. Hacienda verifica, controla y corrige las desviaciones de la conducta tributaria. Es decir, confía a estos procedimientos “ligeros” el cumplimiento “voluntario” de las obligaciones tributarias, reservándose la exclusiva de los procedimientos “duros”, la represión pura y dura.

Y, además, desde los años ochenta, desde la Administración tributaria española se han emprendido iniciativas encaminadas a la **educación** de sus contribuyentes en valores tributarios. Pero no fue hasta 2003 cuando se institucionalizó el Programa de Educación Cívico-Tributaria (PECT) de la AEAT, cuyos resultados han sido muy satisfactorios, aunque, debido a los recortes presupuestarios, se encuentra actualmente en *stand-by*.

Con estos procedimientos de colaboración Fisco-contribuyentes, a medio camino entre la represión y la prevención, las Administraciones tributarias avanzadas están operando un trasvase de responsabilidades, paralelo al que opera entre el Estado y los ciudadanos, pero en sentido contrario (Alvira *et al.*, 2000).

Ahora bien, la búsqueda de consenso no puede quedarse limitada a estos procedimientos complementarios destinados a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. La AEAT necesita ir más allá para aproximarse lo más posible a su horizonte utópico de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y para ello necesita ciudadanos con un **alto grado de conciencia fiscal**, de modo que identifiquen sin género alguno de dudas el deber fiscal con un deber cívico. Las Administraciones tributarias avanzadas solo pueden actuar con eficacia y conseguir los objetivos que el cuerpo social les encomienda si las normas tributarias son interiorizadas por los ciudadanos como normas morales. La AEAT necesita, por tanto, generar mecanismos que le permitan ejercer una coacción simbólica para suavizar el ejercicio de la coacción real, incluso para ejercer esta en el mínimo grado o sobre un número relativamente restringido de contribuyentes.

Pero la conciencia fiscal, que no puede concebirse como algo segregado de la conciencia cívica general, no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación hacia los contribuyentes.

La coacción simbólica tiene que ejercerse sobre dos grupos de ciudadanos claramente diferenciados: los ciudadanos adultos y los ciudadanos más jóvenes. Cada uno de estos grupos es objeto de actuaciones específicas. Entre aquellos **ciudadanos más jóvenes**, la **educación** en valores sobre la responsabilidad tributaria y el respeto por lo público es clave para interiorizar los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación como parte de su entramado de valores ciudadanos. Y, para aquellos contribuyentes **adultos**, a los que es muy complicado poder hacerles mudar sus valores y normas ya interiorizados, las campañas de **comunicación e información** serán imprescindibles para una mejora de sus opiniones, actitudes y percepciones acerca de la fiscalidad. En definitiva, se trata de mejorar su conciencia fiscal, con la finalidad de recordar a los contribuyentes que las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto, y que las responsabilidades fiscales forman parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende.

En el epígrafe 2.3 se detallarán algunas recomendaciones, tanto para jóvenes como para adultos, en esta línea de la “coacción simbólica”, que ayuden a la AEAT en su estrategia de mejora de la conciencia fiscal de sus ciudadanos, aunque sin olvidar la “coacción real”. Es necesario que las Administraciones tributarias encuentren el perfecto **equilibrio** entre la coacción real y la coacción simbólica.

## 2.2. Medidas sociales de la Administración tributaria española

Hoy en día, cualquier Administración tributaria avanzada tiene como misión recaudar impuestos buscando el mayor grado posible de cumplimiento voluntario, a través de ofrecer un servicio de calidad a los contribuyentes y reforzando la lucha contra el fraude. Toda Administración tributaria debe estar enfocada al servicio al contribuyente, tratándolo como un cliente, a través de un cambio de filosofía en las relaciones mutuas: la cooperación. Tal y como afirma Díaz Yubero (2003), “el contribuyente deja de ser un potencial incumplidor y pasa a ser un cliente al que hay que prestar todo tipo de servicios para facilitarle el conocimiento y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mientras

que el defraudador, por el contrario, encuentra la respuesta más firme a su conducta ilícita”.

La AEAT ha ido desarrollando a lo largo de los últimos años medidas en esta línea, enfocadas en la mejora de las relaciones con sus contribuyentes con el objetivo de facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias y favorecer unas relaciones más estrechas y fluidas con el fisco.

### **A) La importancia de la educación fiscal y el caso español: el PECT de la AEAT**

Es habitual considerar la fiscalidad como un hecho que afecta solamente a los adultos y, más en concreto, a los adultos que llevan a cabo algún tipo de actividad económica sujeta a impuestos. En este sentido, parece que los más jóvenes no tendrían que preocuparse por la fiscalidad hasta llegar a ser contribuyentes activos y tener que cumplir con una serie de obligaciones tributarias formales.

Sin embargo, la realidad parece indicar lo contrario, en el sentido de que, por no estar sujetos a obligaciones tributarias concretas, no parece cierto que los más jóvenes sean totalmente ajenos al hecho fiscal. Desde la vertiente de los ingresos públicos, su consumo está generando ingresos tributarios; y desde la vertiente de los gastos del Estado, la fiscalidad está posibilitando una igualdad de oportunidades en múltiples aspectos, entre los que destacan la sanidad y la educación, por ser los más visibles en estos estratos de edad. Sin esta solidaridad, que se genera gracias al esfuerzo tributario de todos los ciudadanos y que se gestiona a través de los diferentes organismos de las Administraciones públicas, la vida cotidiana y las perspectivas de futuro de los jóvenes serían muy distintas. Es imprescindible, por tanto, hacerles conscientes de esta realidad.

Por su parte, el sistema educativo tampoco debe ignorar el hecho fiscal. Su función es doble: formar e informar a los jóvenes sobre las principales normas sociales por las que se rige la sociedad española en la que se enmarcan. Y, en este sentido, las normas fiscales forman parte de este conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto en una sociedad democrática, por lo que los jóvenes deben ser informados y formados al respecto durante su etapa escolar de socialización y preparación para la vida adulta. Por tanto, las responsabilidades fiscales deberían formar parte del conjunto de valores que todo ciudadano tiene que asumir, respetar y defender.

El fraude fiscal, sin duda, es un problema de **socialización inadecuada**, al no entender el cumplimiento fiscal como una responsabilidad ciudadana. Los efectos de este incumplimiento perjudican a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos que cumplen correctamente con sus responsabilidades tributarias. Es, por tanto, necesario que los jóvenes sean educados en estas cuestiones de derechos y obligaciones democráticas, así como en las consecuencias y perjuicios del fraude fiscal como conducta asocial que es, en pro de un cumplimiento tributario voluntario de estos contribuyentes en el futuro.

No cabe duda de que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara adecuadamente a los niños y jóvenes de la sociedad española en el hecho fiscal, como ya se viene haciendo en otros países. Incorporarían las pautas de conducta propias de individuos que de adultos van a vivir en una cultura democrática que hace de la solidaridad tributaria uno de los pilares básicos del modo de organizar su convivencia social.

Pero ¿qué entendemos por **educación fiscal**? La socialización de los niños y jóvenes durante su etapa escolar comporta la asimilación de valores y normas sociales que le sirvan para su convivencia en sociedad y futuras responsabilidades ciudadanas. En este sentido, parece pertinente que uno de los contenidos que se deben estudiar en los colegios sea la asimilación de aquellas normas fiscales que hay que cumplir en la etapa adulta, así como los valores de respeto por lo público y que se financia con el esfuerzo de todos.

Todas estas cuestiones estarían recogidas en lo que se denomina educación fiscal, cuyos contenidos son aquellas ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarias al fraude. Su objetivo es inculcar una cultura fiscal entre los más jóvenes, aportándoles aquellos valores, normas y percepciones que inspiren y orienten la conducta fiscal de los ciudadanos tanto desde el punto de vista del ingreso como del gasto público. Por tanto, no se trata de una materia técnica en la que se forme a expertos tributarios, sino más bien a ciudadanos mejor y más informados en sus responsabilidades tributarias, y en donde se forjen actitudes positivas hacia el pago de impuestos como obligación de una convivencia democrática y base del Estado de bienestar (así como negativas hacia el incumplimiento).

La educación fiscal, como todo proceso educativo, tiene dos vertientes: la informativa y la formativa. Si se informa a los ciudadanos de cuál es el marco tributario y cuáles son las obligaciones formales de los contribuyentes, también hay que informar acerca de qué sentido tiene esa normativa y por qué es importante el correcto cumplimiento de esas obligaciones. Dicho de otro modo: junto al “cómo” de los impuestos, hay que explicar el “para qué” de los impuestos. El “para qué” de los impuestos es la vertiente formativa imprescindible de la educación fiscal. Aquí, la clave está en el presupuesto público. Se recauda para gastar, y se gasta para ir cumpliendo los objetivos comunes de desarrollo económico y de progreso social. De lo contrario, todo ese aparato legal y de gestión carecería de sentido para la ciudadanía. Y es por todos conocido que solo se respeta lo que se comprende (Delgado y Valdenebro, 2010).

La educación fiscal debe tener, como principales objetivos, el que los niños y jóvenes sean capaces de:

- Identificar los distintos bienes y servicios públicos, así como conocer su valor económico y repercusión social.
- Reconocer las diferentes fuentes de financiación de estos bienes y servicios, en especial las fuentes tributarias.
- Conocer los derechos y obligaciones como contribuyentes.
- Asimilar actitudes y valores de responsabilidad fiscal y de respeto por lo público.
- Comprender que el pago de impuestos es una obligación democrática (art. 31.1 de la Constitución española) y un acto de solidaridad.

Si desde edades tempranas se consigue que los individuos sean adecuadamente socializados en su papel como ciudadanos, las Administraciones tributarias no se verán obligadas a poner en práctica tan a menudo medidas coactivas y sancionadoras para que sus contribuyentes asuman sus obligaciones. Por tanto, parece que el desarrollo e impulso

de programas de educación fiscal es la manera más efectiva para las Administraciones tributarias de lograr altos niveles de cumplimiento fiscal voluntario entre sus contribuyentes del mañana, formando en valores fiscales a los más jóvenes.

La Hacienda democrática española ha elaborado diversas aproximaciones a la idea de trasladar a los niños y a los adolescentes unas nociones básicas sobre el sistema fiscal. Estas experiencias se han concretado en actuaciones de alcance y contenido diversos, si bien se desprende de todas ellas una doble pretensión, tanto informativa como formativa, proporcionando no solo conocimientos técnicos, sino también una comprensión más profunda de la razón de ser y la finalidad de los impuestos que propicie la formación de conciencia fiscal, como un valor de índole moral, en los futuros contribuyentes (Delgado *et al.*, 2005).

En el territorio nacional con sistema tributario común, se cuenta con un **PECT** desde el año 2003 con importantes resultados, habiendo conseguido introducir sus contenidos dentro del sistema educativo español, y con una importante proyección. Quizás su denominación fuera más correcta como Programa de educación fiscal (ya que de lo contrario tan solo se referiría a la parte de recaudación, pero no de gasto, y ambas son dos caras de una misma moneda), pero, a pesar de que se intentó llamar así por parte del equipo creado para su desarrollo, al pender de la AEAT se impuso el que la palabra “tributario” formase parte del nombre, y de ahí la incorporación del concepto “cívico” antecediéndole.

Pero ya desde los años ochenta el Ministerio de Hacienda desarrolló iniciativas para la educación de los niños y jóvenes en etapa escolar:

- *Década de los ochenta:* el Ministerio de Hacienda llevó a cabo algunas iniciativas encaminadas a la educación fiscal de niños y adolescentes en edad escolar, pero que no estaban enmarcadas en el ámbito formal, teniendo un carácter algo aislado, y no lograron tener el apoyo institucional para su continuidad. Entre ellas, destacan el libro titulado *La Hacienda de todos*, dirigido por el inspector de los servicios César Albiñana García-Quintana; y un segundo libro, en formato de tebeo o cómic, titulado *El puente*, ideado por el inspector de los servicios Juan Manuel Ruigómez Iza, con la colaboración técnica de Inspectores y Profesores de Bachillerato.

También en esta década comenzaron a impartirse, de manera informal, visitas de estudiantes a la Delegación Especial de Madrid, en donde se enseñaban las instalaciones y funciones, y se impartían charlas.

- *Década de los noventa:* ya en esta década se consiguió institucionalizar en cierta manera el tema, siendo introducido dentro del Plan de Lucha contra el Fraude de 1994. En él se acordó crear un grupo mixto de trabajo Administración tributaria-Administración educativa, y a partir de ahí se dio cierta forma a lo que es hoy el PECT, tanto en la definición de la educación fiscal como en las sinergias con el ámbito educativo español. Sin embargo, tanto el informe de este grupo como los intentos por retomar el tema a finales de los noventa no consiguieron materializarse en acciones posteriores.

La estrategia educativa actual de la AEAT se basa principalmente en dos tipos de actuaciones: por un lado, acercamiento a los niños y jóvenes al trabajo de la Administración tributaria española a través de las “jornadas de puertas abiertas” a sus oficinas; y, por otro lado, formación en línea para niños y sus profesores a través de su web ([http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/HomeEducacion\\_es\\_ES.html](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/HomeEducacion_es_ES.html)), además de una serie de actividades paralelas, como la formación de formadores o la asistencia a foros y congresos educativos, entre otras.

El PECT está dirigido a niños y jóvenes comprendidos entre 10 y 16 años (tercer ciclo de Educación Primaria: 10-12 años; primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria: 12-14 años; y segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria: 14-16 años), por considerarse que son las edades más adecuadas para introducir esta materia adaptada según la edad de los alumnos.

El éxito del PECT español radica principalmente en: el carácter voluntario de los formadores participantes de la AEAT en su desarrollo; su firme alianza con el sistema educativo, apoyándole en el diseño del material y contenidos de la materia; las positivas evaluaciones recibidas tanto por parte del alumnado como del profesorado; y su firme vocación de seguir avanzando y mejorando.

Sin embargo, en la actualidad, el PECT de nuestro país se encuentra “congelado” por falta de financiación y con muchos objetivos a medio-largo plazo pendientes por falta de apoyo institucional dentro de la AEAT. Tan solo se realizan acciones aisladas en provincias concretas gracias a la labor incondicional y altruista por parte de formadores del programa que siguen atendiendo peticiones de colegios y desarrollando materiales, charlas y visitas.

Desde el punto de vista internacional, hay que apuntar que en estos temas el caso español no es un caso aislado, ni mucho menos pionero, sino que ha revisado y se ha nutrido de otros programas educativos de éxito desarrollados por Administraciones tributarias internacionales, como son, principalmente, el caso británico (*The Red Box*, actualmente conocido como *Tax Matters*) y el brasileño (*O Leaozinho*). En este sentido, son muchos los países que han desarrollado este tipo de estrategias educativas para la formación de niños y jóvenes en la responsabilidad tributaria.

Fue Estados Unidos el pionero en este tipo de iniciativas, y ya en 1954 desarrolló su programa *Understanding Taxes*, de competencia exclusiva del Internal Revenue Service. La preocupación por la educación fiscal en Europa fue algo posterior, comenzándose a realizar programas de este tipo entre los años cincuenta y sesenta, siendo los países nórdicos los pioneros en el continente. En América Latina, la educación fiscal es más reciente, y se han ido desarrollando programas en multitud de países de la región desde finales del siglo XX, con gran expansión en el actual siglo XXI, destacando, principalmente, la estructura y contenidos de los programas brasileño, argentino y peruano.

De entre todos los programas educativos lanzados por Administraciones tributarias, existe gran variedad de criterios entre: tramos de edad a los que se aplican (hay quienes se basan únicamente en la educación obligatoria y otros que extienden sus programas a niveles educativos de formación técnica o universitaria); contenidos (la mayoría son programas en valores, pero los hay que se centran más en aspectos técnicos dirigidos a jóvenes, como el

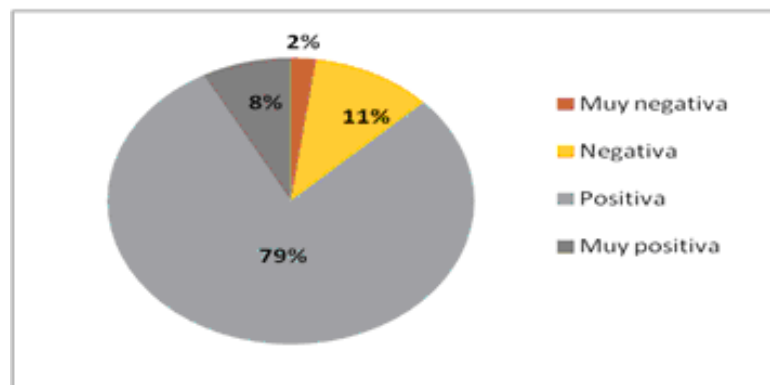
mexicano o el canadiense); ámbito de desarrollo (mientras algunos, como el español, están principalmente enfocados a la educación formal –escuela–, otros, como varios latinoamericanos, no han conseguido o no han priorizado las alianzas con el sistema educativo y se basan más en la educación informal –juegos, ferias o concursos–); y también difieren en la denominación de los programas (desde el término educación fiscal, que es el más extenso y acertado por englobar ingreso y gasto, hasta los que se llaman educación cívico-tributaria, como el español, o algunos latinoamericanos, que se hacen llamar cultura tributaria).

## B) Información y asistencia al contribuyente

Con el fin de incrementar los niveles de cumplimiento fiscal voluntario, al mismo tiempo que se emprenden acciones de lucha contra el fraude, se elaboran estrategias para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias con los menores costes posibles (temporales, económicos y psicológicos). En ese sentido, la AEAT ha desarrollado una serie de servicios de asistencia al contribuyente encaminados a facilitar sus obligaciones.

De hecho, los servicios de la AEAT están muy bien valorados por los contribuyentes, tal y como se observa en el Gráfico 4 y la Tabla 11.

**Gráfico 4. Valoración de los servicios de la AEAT**



Fuente: Área de Sociología Tributaria (2012)



**Tabla 11. Valoración de diferentes servicios ofrecidos por la Agencia Tributaria**

	<b>% Muy malo + Malo</b>	<b>% Muy bueno + Bueno</b>	<b>% No conoce/no usa</b>	<b>(%) NS/NC</b>
Borrador del IRPF	7,9	72,5	10,1	9,5
Comunicación de datos fiscales	7,2	68,9	13,0	10,9
N.º de teléfono de atención al contribuyente	12,9	51,8	25,4	9,8
Atención presencial en oficinas de la AEAT	12,5	60,6	19,0	7,9
Página web de la AEAT	4,7	36,0	41,6	17,7
Firma electrónica	1,6	25,3	50,7	22,3

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2012)

Entre las medidas desarrolladas en esta línea, destacan las siguientes:

1. **Informatización del sistema tributario:** fruto del avance tecnológico, las Administraciones tributarias se han visto inmersas en una reestructuración de sus vías de comunicación con los contribuyentes. En este sentido, especialmente importante ha sido, a lo largo de estos últimos años, el impacto de internet en toda la estructura de la AEAT, a través del uso de las tecnologías de información y comunicación.

La AEAT ha desarrollado una potente plataforma web en donde se han informatizado, entre otras cuestiones: el cumplimiento de las obligaciones tributarias; la consulta de los datos fiscales; la obtención de impresos o certificados; la revisión de la normativa tributaria; y las vías de comunicación con los contribuyentes.

La agilidad y eficacia de esta informatización del sistema tributario ha mejorado:

- Los costes de cumplimiento de las obligaciones, menores costes indirectos para los contribuyentes.
- La calidad de la información y comunicaciones con los contribuyentes.
- La recaudación de los tributos; gracias al incremento del número de declaraciones presentadas vía telemática, se agiliza la gestión tributaria.

2. **Relación de colaboración con los contribuyentes:** como ya se ha comentado con anterioridad en este informe, las Administraciones tributarias avanzadas han desarrollado un cambio de filosofía en las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes a través de la cooperación entre ambos. Los objetivos de este cambio de mentalidad han sido intentar lograr una mayor confianza mutua; una asistencia para cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; y el desarrollo de medidas de comunicación y educación.

En este sentido, destacan algunas medidas para favorecer la colaboración con los contribuyentes (relacionadas directamente con los servicios de asistencia), como las siguientes:

– Cauces de comunicación diferenciada:

a) Figura de los “colaboradores sociales”: aquellas entidades que en el marco de la colaboración social en la aplicación de los tributos tengan suscrito a tal efecto un convenio con la Agencia tributaria, así como los profesionales que ejerzan su actividad profesional en el ámbito de la gestión tributaria y estén asociados o colegiados en entidades que tengan firmado un convenio de colaboración social que lo permita. Con la creación de esta nueva figura, la AEAT trata de dar facilidades a los representantes de los contribuyentes para que tengan una comunicación más ágil, directa y privilegiada con la Administración tributaria, así como favorecer el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se trata de una iniciativa muy relevante de colaboración entre fisco y contribuyentes, creando esta figura específica para facilitar el cumplimiento tributario.

b) “Foro de asociaciones y colegios de profesionales tributarios”: órgano de relación cooperativa basada en la transparencia y la confianza mutua, de modo que redunde, en última instancia, en beneficio del contribuyente, favoreciendo y facilitando el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

– Diseño de vías alternativas de comunicación con la AEAT: además de las oficinas físicas de la Administración tributaria para resolver dudas o presentar declaraciones, se pone a disposición de los contribuyentes varias alternativas, como la telemática (correo electrónico o página web), la telefónica o la gestión a través de entidades colaboradoras de la AEAT.

La variedad de vías de contacto con el fisco sin duda facilita a los contribuyentes resolver sus dudas o realizar los trámites necesarios para cumplir con sus obligaciones tributarias. Esta variedad de canales de comunicación es otro ejemplo de la actitud “colaboradora” de la AEAT para con sus contribuyentes.

– Mejora de los servicios de información y asistencia al contribuyente: pone de manifiesto que la AEAT trata de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de un servicio más eficiente y enfocado al cliente.

3. **Iniciativas para mayor información y comunicación de los contribuyentes:** son varias las medidas informativas desarrolladas por la AEAT en donde intenta ayudar a los contribuyentes en sus responsabilidades tributarias. Tiene mucha importancia que los contribuyentes sean informados de los servicios de la AEAT, de su trabajo en la gestión de los impuestos, así como que colectivos con responsabilidades concretas ante el fisco o aquellos inmigrantes que desconocen el idioma sean informados adecuadamente por la AEAT de sus obligaciones y les faciliten, de este modo, el cumplimiento.

En este sentido, destacan las siguientes iniciativas:

- Guías informativas sobre IRPF para inmigrantes: la AEAT publicó para la campaña de la renta de 2008 folletos informativos para inmigrantes rumanos sobre cómo presentar la declaración del IRPF.

Esta medida pone de manifiesto el interés de la AEAT por informar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias entre todos sus contribuyentes, evitando todas aquellas barreras que puedan tener, como es la lingüística en este caso.

- Folleto informativo para empresarios y profesionales: dentro de la página web de la AEAT se incluye un folleto sobre las obligaciones tributarias de empresarios y profesionales residentes en el territorio español. En él se incluyen los trámites que hay que realizar para el inicio de actividad y cada uno de los impuestos que están obligados a pagar.

Sin duda, estas guías son un ejemplo más de la labor informativa de la AEAT hacia todos sus contribuyentes.

- Apartado de novedades: también dentro de la web de la AEAT se incluyen varios apartados con novedades y noticias (“le interesa conocer”, “novedades de aplicación de tributos”, “novedades” y “notas de prensa”), que facilitan una mayor información y puesta al día para los contribuyentes, aunque no están redactadas con un vocabulario tan comprensible como se esperaría.

Es un ejemplo más de la pretensión informativa de la AEAT y su objetivo de facilitar la comprensión del sistema tributario español y las obligaciones tributarias, para ayudar al cumplimiento fiscal voluntario de sus contribuyentes.

- Campañas de comunicación: se han realizado varias campañas de prevención de lucha contra el fraude, aunque la última data de 2007. Y hasta la actualidad se realizan tan solo campañas informativas para la renta.

4. **Sistema de evaluación de la imagen de la Hacienda pública española:** anualmente, y para conocer tanto la imagen y utilidad de la AEAT como la valoración de sus funcionarios y sus servicios, dentro del barómetro fiscal del IEF se introduce un bloque temático para evaluar estas cuestiones.

Gracias a este instrumento, la AEAT puede evaluar su trabajo y modificar aquellas cuestiones que estén peor valoradas, de forma que se mejore el servicio dado al contribuyente.

## 2.3. Necesidad de un “rearme” moral en la sociedad española: algunas medidas y estrategias concretas

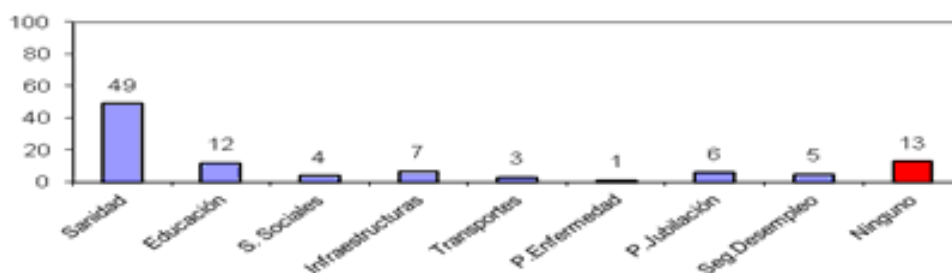
A pesar de la senda de iniciativas desarrolladas por la Agencia Tributaria española, parece que, sin embargo, no es suficiente, y menos en el actual contexto de crisis económica y disminución de los niveles de bienestar para los ciudadanos.

Por tanto, parece que es pertinente el desarrollo de iniciativas por parte de la Administración tributaria para un “rearme moral” de los ciudadanos-contribuyentes españoles con el fin de evitar que este contexto de crisis aniquile los avances de concienciación fiscal que se habían conseguido hasta el momento en nuestro país. En los últimos años se venía fraguando una estela positiva, cumplidora y de rechazo al fraude que puede desvanecerse. A pesar de la “picaresca” de los españoles, nuestro talante “utilitarista” ante la responsabilidad tributaria (qué recibimos a cambio de nuestros impuestos) y gracias a la sanidad como servicio “estrella”, parecía que se justificaba el pago de los impuestos a cambio de una oferta pública de servicios y prestaciones de calidad. Sin embargo, y ante un cambio de rumbo económico de nuestro país que se traduce en mayores cotas de desempleo, mayor presión fiscal y merma del gasto público, es necesario emprender acciones para rearmar moralmente a la sociedad a través de los dos principales factores que han legitimado hasta ahora su obligación tributaria:

1. **Los intereses personales:** tal y como muestran las encuestas de opinión fiscal en España (CIS e IEF), los españoles no conciben su responsabilidad tributaria como un acto de solidaridad, sino más bien como una cuestión puramente “utilitarista” (relación de intercambio fiscal).

Tal y como refleja el Gráfico 5, es la sanidad el servicio público que realmente justifica el pago de los impuestos según los españoles.

**Gráfico 5. ¿Cuál es el servicio o prestación que más justifica el pago de los impuestos?**



Fuente: Área de Sociología Tributaria (2012)

En España no se aprecia el coste de los servicios públicos, ya que el ciudadano español está acostumbrado a ir al médico sin tener que pagar por ello, disfrutar de unas buenas prestaciones sociales sin preguntarse por su coste y percibir el resultado de toda clase de servicios sociales sin darse cuenta del coste recaudatorio que supone contar con todo ello. Probablemente ahí radica la esencia del problema;

al no percibir la importancia de dichas prestaciones, tampoco se percibe la gravedad del problema del incumplimiento de las obligaciones tributarias. Esta percepción no es sino el primer paso para el entendimiento de la utilidad de los tributos; el segundo paso lo constituirá la comprensión de la función redistribuidora que ejercen estos (Arana, 2008).

Por tanto, y puesto que los datos de encuesta indican que solo la provisión de bienes y servicios públicos legitima el pago de los impuestos, es preciso que la Administración tributaria emita mensajes sobre lo importante que es disponer de un aparato tributario suficiente para los programas de gasto público. Especialmente para la sanidad como servicio “estrella”, así como también para las pensiones, prestación “estrella”. Es necesario también que la Administración tributaria informe sobre la conexión entre los ingresos y la buena marcha de los servicios públicos, ya que los españoles no están suficientemente concienciados a este respecto. Una eficiente utilización de los recursos se traduce en un mayor consentimiento del tributo, ya que la percepción social del gasto condiciona, en gran medida, la percepción social del ingreso.

2. **La equidad fiscal:** de acuerdo con la teoría de la equidad, los individuos están continuamente estableciendo comparaciones entre ellos mismos y los demás en términos de principios de equidad e igualdad.

En este sentido, la relación contribuyente-Administración o impuestos-servicios públicos puede ser contemplada como una relación de intercambio basada en el concepto de equidad: el contribuyente sacrifica una parte de su renta personal para disponer, en contrapartida, de ciertos bienes y servicios públicos. Y, por tanto, los contribuyentes perciben falta de equidad en el sistema fiscal cuando aprecian que este no trata de la misma manera a personas con la misma capacidad de pago (equidad horizontal), o que no trata de distinta forma a personas con distinta capacidad de pago (equidad vertical).

En el caso español, y según arrojan las encuestas (CIS e IEF, tal como se observa en las Tablas 12 y 13), los españoles no creen que paguen más los que más tienen ni que el sistema tributario beneficie a los más desfavorecidos. Por tanto, no se percibe que nuestro sistema tributario sea justo ni equitativo.

**Tabla 12. ¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?**

	%	<i>n</i>
Sí, se cobran con justicia	10,7	265
No lo cree así	82,8	2.043
NS	5,9	146
NC	0,6	14
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>2.468</b>

Fuente: CIS (2011)

**Tabla 13. Opiniones relativas a la universalidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales (1995-2011)**

Grado de acuerdo en escala 1-4 (pm = 25)										
El sistema fiscal es justo porque permite que todos puedan acceder a los servicios públicos y las prestaciones sociales	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>							
	2,8	2,6	2,6							
Los servicios públicos y las prestaciones sociales son accesibles a todo el mundo	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
	2,5	2,6	2,7	2,9	2,7	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8

Fuente: Área de Sociología Tributaria (2012)

Estos sentimientos de inequidad fiscal no sólo favorecen que el declarante tenga una actitud más negativa hacia el sistema fiscal, sino que, además, convierten al fraude fiscal en uno de los mecanismos compensadores de los que dispone el contribuyente (Dean *et al.*, 1980).

Resulta difícil avanzar hacia medidas jurídicamente impecables contra el incumplimiento si, en el fondo, subsiste la creencia generalizada de que solo pagan impuestos determinados sectores o que quien verdaderamente tiene medios para contribuir también los tiene para dejar de hacerlo. En este sentido, el sistema se percibe como complicado e injusto, y no favorece el cumplimiento voluntario (Arana, 2008).

Actualmente los españoles tienen una **concepción “utilitarista” de la fiscalidad**, ya que conciben los tributos tan solo y principalmente como la contraprestación necesaria para recibir bienes y servicios públicos, en donde la sanidad es el “servicio estrella”.

Esta actitud utilitarista de nuestro sistema tributario se sitúa a medio camino entre la antigua concepción del tributo como vasallaje y la del tributo como instrumento que persigue fines más elevados, ya que el deber de contribuir hoy en día resulta una pieza fundamental sobre la que se asienta la construcción de una sociedad más justa y solidaria. La actual concepción utilitarista en nuestro país se puede afirmar que es un paso adelante, pero todavía se queda corta, porque los tributos desempeñan un papel esencial en la redistribución de la riqueza, lo cual debería llevar a la percepción de que no solo son útiles, sino que, además, aspiran a un fin superior e implican una solidaridad. Sin duda, es una percepción muy alejada del utópico cumplimiento fiscal voluntario por parte de los contribuyentes españoles. El paso de esta segunda concepción a la tercera solo se puede dar a través de un buen programa de educación fiscal (Arana, 2008). Y, en el caso de los adultos, a través de medidas de mejor comunicación con sus contribuyentes.

## A) Medidas educativas para niños y jóvenes

Si bien es cierto, como se ha apuntado con anterioridad en este informe, que los esfuerzos acerca de iniciativas sobre educación fiscal en nuestro país se remontan a los años ochenta, es desde 2003 cuando verdaderamente se dio forma al PECT de la AEAT, que ha obtenido grandes resultados y buenas críticas por parte del sector educativo. Incluso, gracias a la incorporación de la nueva asignatura “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” con la Ley Orgánica de Educación, la educación fiscal consiguió incorporarse al currículo escolar de los jóvenes de primaria y secundaria en España.

Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados y evaluaciones del PECT, este ha visto truncada su continuidad: desde el punto de vista de la Hacienda pública española, al haberse paralizado meses atrás por prioridades institucionales y recortes presupuestarios dentro de la AEAT; y desde el punto de vista educativo, al haberse eliminado la asignatura “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” del currículo escolar con el cambio de Gobierno y ley educativa.

Lo que no cabe duda es de que, si en la actualidad los adultos españoles carecen de una socialización adecuada en sus responsabilidades tributarias, y fruto de ello es el incumplimiento tributario, es necesario que desde la Administración tributaria española se apueste claramente por educar a nuestros niños y jóvenes en los valores tributarios de respeto por lo público, responsabilidad tributaria y conciencia del valor económico de los servicios públicos y prestaciones sociales.

En este sentido, y en un contexto en donde ya se han hecho muchos esfuerzos, avances y con la infraestructura ya montada de un programa educativo dentro de la AEAT, se proponen las siguientes estrategias:

1. **Revitalización del PECT dentro de la AEAT.** La primera y más importante es la necesidad de que se revitalice la estructura del programa, el personal implicado, la formación de formadores y la comunicación con el sistema educativo. No es posible dejar de lado este programa con una infraestructura creada, y más habiendo tenido mucho éxito y bajo presupuesto hasta el momento de su paralización. Hoy más que nunca, el PECT debe revitalizarse como estandarte de la lucha contra el fraude en nuestro país, para formar futuros contribuyentes informados en sus responsabilidades tributarias y lograr mayores niveles de cumplimiento fiscal voluntario a medio-largo plazo. Es necesario que iniciativas como este programa se conviertan en “políticas de Estado” y no de gobierno, de modo que perduren en el tiempo independientemente de los cambios directivos en la institución y cuenten con una asignación presupuestaria fija.
2. **Firma de un convenio interinstitucional de colaboración entre Administración tributaria-Administración educativa.** Si bien es cierto que para la realización de materiales del PECT y para el asesoramiento de cursos y la formación de formadores se ha contado con la colaboración de especialistas del Ministerio de Educación, esto no es suficiente, porque se ha de hacer esta

colaboración una cuestión no puntual, sino formal. Es necesaria la implicación de las máximas instancias de ambas instituciones, que se materialice en la firma de un convenio de colaboración. Es desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desde donde se deciden los contenidos del currículo escolar y se gestiona la formación del profesorado, por lo que es necesario convenir con ellos que la educación fiscal forme parte de las competencias básicas para primaria y secundaria y que se impartan cursos de sus contenidos a los profesores, porque son ellos los máximos aliados del PECT, puesto que, sin su colaboración, el equipo del programa será incapaz de llegar a todos los niños y jóvenes españoles. Por tanto, convencer al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de la necesidad y utilidad de tratar los contenidos de la educación fiscal dentro del aula será clave para el éxito del PECT.

3. **Implicación en el PECT de otros ministerios nacionales.** Si bien es cierto que la AEAT recauda, esto se hace para que el resto de ministerios puedan desarrollar sus políticas de gasto. En este sentido, es necesario que desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se hagan colaboraciones con otros ministerios que ayuden a hacer visible los contenidos del PECT: coste de los servicios públicos, de donde proviene el dinero para financiarlos, respeto por lo público, concursos conjuntos, etc. Cuantos más instituciones públicas y personal estén implicados en el programa, mayores probabilidades de continuidad y éxito tendrá.
4. **Actualización de la página web del PECT** para que sea más dinámica y atractiva para los niños y jóvenes a los que va dirigida. Como punto de partida, la actual página web del programa tuvo su utilidad, pero ya se ha quedado desfasada en cuanto a nivel de desarrollo interactivo y en cuanto a contenidos. Es la “cara visible” del programa, por lo que esta página debería ser un repositorio de todas las iniciativas realizadas por el equipo del PECT de la AEAT, en donde comunicar e informar a la ciudadanía sobre qué actividades se realizan en España en este. Y, por tanto, además del contenido actual del paseo por la ciudad y la sección de profesores, deberían incluirse fotos y notas de prensa acerca de las actividades del programa (jornadas de puertas abiertas, visitas a colegios, entregas de premios de redacción, asistencia a ferias educativas, participación en actividades internacionales, publicaciones relacionadas, etc.), e incluso recoger noticias sobre otros programas internacionales.
5. **Ampliación del PECT a niveles educativos postobligatorios.** Más allá de la educación obligatoria a la que iba dirigida el PECT en sus inicios, sería necesario desarrollar materiales y actividades dirigidas para Bachillerato, Formación Profesional y ámbito universitario, con una perspectiva más técnica y avanzada en sus obligaciones tributarias y una mayor concreción y detalle de la estructura del sistema tributario español. Se propone desarrollar contactos desde la Administración tributaria con responsables institucionales de estos niveles educativos, para concretar necesidades e intereses comunes en esta materia que puedan ser desarrollados por especialistas de la AEAT.



6. **Sistema de evaluación avanzado para el PECT.** Si bien es cierto que se realizan evaluaciones de las actividades realizadas dentro del programa, sería pertinente crear un sistema de indicadores de la calidad de este, así como de los resultados obtenidos en el medio-largo plazo (grupos de control en los colegios, sistema de indicadores a nivel nacional, comparativa de resultados entre comunidades autónomas, etc.). Si se construye un sistema de evaluación avanzado del programa, los resultados positivos serán más visibles y, por tanto, justificarán la existencia de este dentro de la AEAT y, además, con él se podrán realizar las modificaciones y actualizaciones pertinentes para la mejora del PECT.
7. **Mayor y mejor comunicación del PECT.** A pesar de ser un programa con una infraestructura dentro de la AEAT desde 2003, tener bastante personal implicado y mucho éxito en sus resultados, resulta bastante desconocido dentro y fuera de la Administración tributaria. Si bien es cierto que este tipo de iniciativas hace a la Administración tributaria una institución más avanzada y enfocada al contribuyente como cliente, con nuevas funciones de “coacción simbólica” alejadas de la imagen represora que persigue a cualquier Administración tributaria, hay que informar y comunicar sobre ello tanto interna como externamente, porque, si no son conocidas, es como si no existieran. Es imprescindible que una iniciativa como el PECT sea conocida por todo el personal de la AEAT (a través de la intranet, boletines internos u otros canales intrainstitucionales), así como por la ciudadanía española (a través de la propia página web del programa, medios de comunicación, redes sociales, otras instituciones públicas implicadas, etc.). No es posible que otros programas educativos lanzados por otros ministerios, como puede ser la “educación vial”, tengan muchos recursos y buena publicidad, y la educación fiscal, que es básica para la convivencia democrática y el mantenimiento del Estado de bienestar, sea desconocida por la gran mayoría.

## **B) Medidas informativas y comunicativas para adultos**

En la etapa adulta, en donde los ciudadanos ya han sido fiscalmente socializados de un modo determinado, de acuerdo con las condiciones propias del contexto económico, político y social donde viven, es necesario el uso de otras técnicas y estrategias para tratar de modificar determinadas opiniones y actitudes.

Hasta finales de los años setenta, los españoles vivían prácticamente ajenos al hecho fiscal (García López, 1975), pero la **reforma fiscal de 1977** introdujo a España en el marco de un sistema tributario modernizado, un creciente gasto público y una senda de bienestar que fue asumida positivamente por sus ciudadanos. Sin embargo, desde la perspectiva de la conciencia fiscal, esta reforma no estuvo acompañada suficientemente de estrategias de educación e información de sus derechos y deberes como contribuyentes, así como del porqué y para qué de los impuestos. En este sentido, y como consecuencia, la ciudadanía española muestra déficits de conciencia fiscal hasta nuestros días, como sugiere el hecho de que no son conscientes suficientemente del coste de los servicios públicos; han

adquirido esa actitud utilitarista de la que hemos hablado con anterioridad, y se han ido desarrollando elevados niveles de incumplimiento.

Actualmente tiende a reducirse el complejo tema de la fiscalidad al mero pago material de los impuestos, cuando eso es una parte importante, pero que no agota el significado de lo que implica el cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este modo, la fiscalidad tiende a percibirse como el sometimiento a una imposición de los poderes públicos desprovista de todo sentido de aportación solidaria, tal como se refleja en las partidas de gasto del presupuesto público, votado anualmente en el Parlamento (Delgado y Valdenebro, 2010: 6).

La conducta fiscal y las obligaciones tributarias que todos adultos tienen que cumplir como contribuyentes no son fácilmente asumibles sin una correcta socialización. El fraude fiscal es un fenómeno complejo basado en una mentalidad de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades, es un problema de socialización inadecuada en los valores éticos de justicia y solidaridad.

Esto sucede porque, en la práctica totalidad de los países contemporáneos, la formación de la cultura fiscal está actualmente en manos de la que combinan cuestiones relacionadas con la **educación informal**<sup>1</sup> –núcleo familiar, grupo de amigos, grupos profesionales y medios de comunicación social– y de la **educación no formal**<sup>2</sup> –sistema educativo–, quedando la **educación formal**<sup>3</sup> relegada a desempeñar un papel algo marginal que suele circunscribirse a alguna asignatura en ciertas licenciaturas universitarias.

Hoy en día, la socialización fiscal del ciudadano adulto se ha ido conformando principalmente por las normas, valores, actitudes y comportamientos propios de los grupos que le rodean (educación informal), ya sea familia, amigos y compañeros de trabajo, así como por las noticias arrojadas por los medios de comunicación. En este sentido, su conducta fiscal tiende a ajustarse a lo visto y oído por todos estos agentes socializadores y a lo que se espera por ellos como contribuyente. Por lo que, si la conciencia fiscal de aquellos es laxa y su comportamiento irresponsable, este no juzgará poco ética su propia conducta fiscal irresponsable; mientras que si estos agentes socializadores que le rodean son fiscalmente responsables y cumplidores, entonces su conciencia fiscal será probablemente mayor.

En consecuencia, el cumplimiento fiscal de los ciudadanos debe ser una cuestión de ciudadanía y producto de educación e información, tanto por parte del sistema educativo como de las Administraciones tributarias. Por ello, y en vista a que los adultos españoles no parecen haber sido correctamente educados e informados en las normas fiscales, las

---

<sup>1</sup> Se trata de todo proceso educativo que se imparte intencionada o no intencionadamente por cualquier medio y por cualquier institución (por ejemplo, teatros, espacios de juegos, concursos, etc.).

<sup>2</sup> Nos referimos a todos los cursos que imparten instituciones públicas y privadas que no dan lugar a la obtención de un título reconocido por la administración educativa (por ejemplo, programas educativos fuera del aula (extraescolares), actividades educativas realizadas por instituciones como la Agencia Tributaria, etc.).

<sup>3</sup> Entendemos que es el sistema educativo cuando tiene una denominación formal y da lugar a la obtención de un título reconocido por parte de la Administración educativa (por ejemplo, “Educación para la ciudadanía”, asignatura que hasta la actual legislatura estaba dentro del currículo escolar de los niños-adolescentes españoles).

Administraciones tributarias tienen cierto margen de maniobra para modificar esta “desviada” conducta fiscal. Pueden intentar corregirla a través de las **medidas de coacción simbólica**: desarrollando estrategias de comunicación e información adecuadas para asegurar no tener que ejercer altos niveles de presión coactiva sobre ellos.

Cada vez más, los Estados se convencen de que un alto nivel de ética o moral fiscal es un elemento clave tanto de un buen gobierno como de una buena ciudadanía. La Administración tributaria debe buscar el **vínculo entre el hecho de pagar tributos y ser un buen ciudadano**. Buena muestra de ello son los resultados obtenidos por las Administraciones tributarias de países como Australia, Canadá, Estados Unidos o muchos de los Estados miembros de la Unión Europea, que ponen de manifiesto cómo este nuevo aire comunicativo y colaborador en el actuar de los órganos tributarios conduce a resultados positivos por encima, incluso, de los inicialmente esperados.

En los últimos años se han emprendido grandes avances desde la AEAT sobre el determinante social “oportunidades para incumplir”, a través de la mejora en los mecanismos de asistencia en el pago de los impuestos e información a los contribuyentes. En este sentido, a continuación se plantean medidas enfocadas a los otros dos principales determinantes sociales de la OCDE relacionados con el cumplimiento fiscal, sobre los que parece no haber trabajado tanto la AEAT: necesidad de mejorar las opiniones y percepciones sobre el aumento del fraude fiscal, la impunidad de los defraudadores, el desconocimiento del coste de los servicios públicos o prestaciones sociales; o el alto nivel de presión fiscal soportado (intrínsecas todas ellas dentro de las normas sociales y personales de los ciudadanos), la percepción ciudadana de inequidad en el sistema tributario español, así como mejorar también la percepción social generalizada de baja probabilidad de sanción o inspección (disuasión).

En este sentido, a continuación se exponen algunas estrategias concretas en esta línea para aplicar por la AEAT entre sus contribuyentes, así como propuestas para desarrollar con determinados sectores que puedan convertirse en colaboradores de la AEAT en esta labor informativa y de comunicación: los representantes tributarios y los medios de comunicación.

1. **Información sobre cómo y en qué se gasta el dinero de los impuestos:** puesto que los ciudadanos, según muestran las encuestas, no siempre están de acuerdo con la distribución del gasto público en partidas, sería conveniente una mayor información y transparencia en este sentido. Y, además, es importante recalcar el para qué de los impuestos: se recauda para invertir en bienestar. En este caso, el objetivo principal de esta medida sería el de que los ciudadanos sean conscientes de la vinculación impuestos-gasto público dentro de los Presupuestos Generales del Estado a través de información a través de la web de la AEAT, de folletos enviados a los contribuyentes o de estrategias similares.
2. **Calculadora fiscal:** su objetivo sería explicar el principio de progresividad del IRPF, para que los contribuyentes sean conscientes de que se paga más según el sueldo que se tenga y se mejore la percepción de inequidad del sistema tributario español; así como recalcar la importancia de la responsabilidad tributaria individual y que todos pagamos en función de nuestra capacidad tributaria.

3. **Convenios entre la AEAT y otros ministerios públicos:** puesto que parece que los españoles desconocen el coste real de los servicios públicos y prestaciones, y afirman soportar una presión fiscal elevada, es necesario desarrollar medidas en las que se informe del coste real de las cosas públicas para que se conformen una verdadera imagen de correspondencia fiscal. En este sentido, puesto que la AEAT recauda los impuestos para que otros ministerios puedan llevar a cabo sus políticas de gasto, sería conveniente firmar convenios para desarrollar campañas interinstitucionales en donde se informe sobre el coste real de los bienes y servicios públicos y su buen uso, de modo que las dos “patas” de la fiscalidad estén implicadas (ingreso, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas junto con la AEAT; y gasto, resto de ministerios).
4. **Diseño de grupos de control para la disuasión del fraude:** en vista a que según las encuestas los ciudadanos perciben baja probabilidad de inspección y sanción dentro del sistema tributario, el objetivo de esta medida sería comprobar si realmente, entre la población empresarial, la probabilidad de una inspección aumenta el nivel de cumplimiento fiscal voluntario o no.
5. **Diseño de medidas informativas para adultos sobre responsabilidad tributaria:** además de medidas informativas y de comunicación, se recomienda también alguna medida educativa enfocada para adultos para una mejor comprensión del sistema tributario, tratando de elevar su cumplimiento fiscal voluntario. El objetivo de esta medida será informar a los contribuyentes (segmentados por tipos de contribuyentes) sobre sus obligaciones tributarias: el porqué y el para qué de los impuestos; hacia dónde va lo recaudado con sus impuestos; por qué es importante la solidaridad fiscal; cómo se lucha contra el fraude; etc.
6. **Oficina de responsabilidad profesional para representantes tributarios:** puesto que los asesores fiscales u otros representantes de los contribuyentes ante el fisco (aproximadamente el 45% de los encuestados por el IEF reconoce usar sus servicios) son los responsables últimos del comportamiento tributario de sus clientes, es necesario que la AEAT abra vías de colaboración y establezca normas de comportamiento con ellos para lograr una mayor responsabilidad profesional entre estos colectivos.
7. **Mejora de la comunicación en temas fiscales:** puesto que los medios de comunicación desempeñan un papel esencial en la creación de la conciencia fiscal de los contribuyentes al ser un agente socializador de la sociedad, como ya hemos apuntado anteriormente, es necesario crear medidas personalizadas junto con ellos para lograr una mejora de la información sobre temas fiscales en la sociedad. En este sentido, la AEAT ha de conseguir su colaboración en la construcción de percepciones positivas de los ciudadanos hacia un cumplimiento fiscal, brindando a los medios más y mejor información acerca de sus funciones, medidas y resultados.

## 3 0 Conclusiones

Son las Administraciones tributarias las responsables de facilitar el cumplimiento de sus contribuyentes a través de los instrumentos que estén en su mano: estructura del sistema tributario, legislación tributaria e información al contribuyente. En este sentido, y en un contexto de crisis como el actual, en donde no parecen viables las subidas de impuestos para lograr una mayor recaudación, parece que lo más sensato sea mejorar la lucha contra el fraude, así como lograr una mayor eficacia en los mecanismos de recaudación.

Son varios los determinantes sociales que llevan a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones tributarias; así, las normas sociales y personales, las oportunidades para incumplir, la justicia del sistema tributario y la disuasión son cuestiones claves que toda Administración tributaria deberá tener en cuenta para estudiar el comportamiento de sus contribuyentes.

Si bien es cierto que en los últimos años la AEAT ha trabajado en mejorar el determinante “oportunidades para incumplir” a través de la mejora en los mecanismos de asistencia en el pago de los impuestos e información a los contribuyentes, no se han desarrollado medidas ni estrategias para mejorar las opiniones y percepciones sobre el aumento del fraude fiscal, la impunidad de los defraudadores, el desconocimiento del coste de los servicios públicos o prestaciones sociales, o el alto nivel de presión fiscal soportado (intrínsecas todas ellas dentro de las normas sociales y personales de los ciudadanos); la percepción ciudadana de inequidad en el sistema tributario español; así como la mejora de la percepción social generalizada de una baja probabilidad de sanción o inspección (disuasión). Y, además, habiéndose desarrollado un PECT a nivel estatal, este ha quedado paralizado por falta de apoyo institucional y falta de recursos.

A todas estas cuestiones se le suma el que, en un contexto de crisis económica, recortes en el gasto público y pérdida de la ilusión financiera, se generen entre los ciudadanos actitudes de resistencia fiscal provocados principalmente por cuestiones como el percibir una presión fiscal soportada demasiado elevada o el que los contribuyentes opinen que el gasto público al que se destinan sus impuestos no cumple los objetivos adecuados.

Estas actitudes de resistencia fiscal se traducen en una disminución del cumplimiento tributario por parte de los ciudadanos como rechazo de aquellas decisiones políticas que consideran inadecuadas o irresponsables, lo que afecta directamente a los costes de recaudación de la Administración tributaria y, por tanto, esta debe desarrollar medidas o estrategias de información y comunicación para evitarlas.

Por todo ello, parece que es pertinente el desarrollo de iniciativas por parte de la AEAT para un “rearme moral” de los ciudadanos-contribuyentes con el fin de evitar que este contexto de crisis aniquile los avances de concienciación fiscal que se habían conseguido hasta el momento en nuestro país. Y, en este sentido, se estima pertinente que la Administración tributaria española emprenda acciones basándose en los dos principales

factores que han legitimado hasta ahora su obligación tributaria: los intereses personales (relación de intercambio fiscal) y la equidad fiscal (vertical y horizontal) como las medidas que se han propuesto en el último capítulo de este informe. Es importante que estas medidas de rearme moral por parte de la AEAT se segmenten en dos grupos de población diferenciados: jóvenes y niños, a través de medidas educativas; y adultos por otro lado, centrándose en medidas de información y comunicación, principalmente.

No cabe duda que, en un contexto de crisis económica como el actual, la AEAT, para lograr un aumento de su recaudación, no debería solo elevar los impuestos a la ciudadanía, sino, además, lograr una mayor eficiencia en sus mecanismos de recaudación, optar por el diseño de estrategias que atajen los actuales niveles de fraude en España y establecer medidas que consigan un mayor cumplimiento fiscal voluntario de sus contribuyentes en el medio-largo plazo.

# Bibliografía

Allingham, M., y Sandmo, A. (1972), Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, Nº 1, pp. 323-338.

Alvira, F., García, J., y Delgado, M.L. (2000), Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Arana, S. (2008), Factores que inciden en el cumplimiento tributario de las obligaciones tributarias. Madrid, Dykinson.

Área de Sociología Tributaria (2012), Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011. Documento de trabajo 19/2010, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Bergman, M. (2007), La administración y el cumplimiento tributario: algunas lecciones a partir de una simulación. *Revista del Instituto AFIP*, nº 1, pp. 8-26.

Bourdieu, P. (1990), Sociología y cultura. México, Grijalbo.

Bourguignon, F. (2002), The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. DELTA Working Papers 2002-03, DELTA (Ecole normale supérieure).

Braithwaite, J. (2008), Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better. Cheltenham: Edward Elgar.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2011), Opinión Pública y política fiscal XXVIII. [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12004](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12004).

Cowell, F. (1990), Cheating the Government: The Economics of Tax Evasion. Cambridge, Mass., MIT Press.

Dean, P., Keenan, T., y Kenney, F. (1980), Taxpayer's attitudes to income tax evasion: an empirical study. *British Tax Review*, 25, pp. 28-44.

Delgado, M.L., Fernández-Cuartero, M., Maldonado, A., Roldan, C., y Valdenebro, M. (2005), La educación fiscal en España. Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales 29/05, Instituto de Estudio Fiscales.

Delgado, M.L., y Goenaga, M. (2007), Del tributo al impuesto: la legitimidad de la fiscalidad. *Revista del Instituto AFIP*, nº 2, pp. 32-59.

Delgado, M.L., y Valdenebro, M.L. (2010), La educación fiscal: ¿por qué y para qué? Educación Fiscal y Cohesión Social. Experiencias en América Latina. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 3-16.

- Díaz Yubero, F. (2003), Aspectos más destacados de las Administraciones tributarias avanzadas. Documento de Trabajo del IEF nº 14, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Durkheim, E. (1974), Las reglas del método sociológico. Madrid, Morata.
- Eisenstein, L. (1965), The Ideologie of Taxation. New York, The Ronald Press Company.
- Esteban, J., y Ray, D. (1999), Conflict and Distribution. Journal of Economic Theory, Elsevier, vol. 87 (2), pp. 379-415.
- Fernández Caínzos, J.J (2006), Sociología de la Hacienda Pública. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Fishbein, M., y Ajzen, I. (1975), Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Fuentes Quintana, E. (1974), Política fiscal y reforma tributaria en la España de los setenta. Madrid.
- García López, J. (1975), Crítica popular al sistema tributario español. Hacienda Pública Española n.º 34, pp. 55-100.
- Gutiérrez Lousa, M. (2005), Ética y fiscalidad. Información comercial Española n.º 823, pp. 11-129.
- Kirchler, E. (2007), The economic psychology of tax behavior. Cambridge, Cambridge University Press.
- Leroy (2002), La sociologie de l'impôt. Paris, P.U.F.
- Lewis (1979), An empirical Assessment of Tax Mentality. Public Finance, vol. XXXIV, 2, pp. 245-256.
- Merton, R. (1957), Social Theory and Social Structure. Glencoe, Free Press.
- OCDE (2010), Understanding and Influencing Taxpayers Compliance Behaviour. Information Note, Center for Tax Policy and Administration.
- Parsons, T. (1977), The Evolution of Societies. Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Paternoster, R., Saltzman, L.E., Chiricos, T., y Waldo, G. (1982), Causal Ordering in Deterrence Research: An Examination of the Perception-Behavior Relationship, en Hagan (ed.), Deterrence Reconsidered: Methodological Innovations. Beverly Hills, Sage Publications.
- Puviani, A. (1972), Teoría de la ilusión financiera. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.



Ruibal, L. (2010), Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal. *Crónica Tributaria* n.º 134, pp. 143-178.

Smölders, G. (1975), La investigación del comportamiento humano en la Hacienda Pública. *Hacienda Pública Española*, n.º 34, pp. 17-20.

Torgler, B. (2003), To evade taxes or not to evade: that is the question. *Journal of Socio-Economics* 32, pp. 283-302.

Torgler, B. (2011), Tax morale and compliance: review of evidence and case studies for Europe. *Policy Research Working Paper Series*, 5922, The World Bank.

Wenzel, M. (2005), Motivation or rationalisation? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, n.º 26, pp. 491-508.

# Índice de gráficos y tablas

## Gráficos

Gráfico 1. Modelo de cumplimiento fiscal .....	8
Gráfico 2. Evolución de las opiniones sobre el cumplimiento fiscal y el fraude (1995-2011) .....	12
Gráfico 3. Evolución de las opiniones sobre las causas de fraude fiscal (1995-2011) ....	14
Gráfico 4. Valoración de los servicios de la AEAT .....	30
Gráfico 5. ¿Cuál es el servicio o prestación que más justifica el pago de los impuestos?..	34

## Tablas

Tabla 1. Opiniones relativas a la evolución del fraude fiscal .....	12
Tabla 2. En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal? .....	13
Tabla 3. Opiniones relativas a la extensión del Fraude Fiscal .....	13
Tabla 4. Tipos de fraude fiscal más perjudiciales para la sociedad .....	15
Tabla 5. ¿Cuál de los siguientes efectos cree Ud. que tiene principalmente el fraude fiscal? .....	16
Tabla 6. Efectos del fraude fiscal .....	16
Tabla 7. Justificación del fraude fiscal .....	17
Tabla 8. Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases .....	17
Tabla 9. ¿Cree Ud. que, en la actualidad, la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal? .....	18
Tabla 10. ¿Diría Ud. que lo que en España pagamos en impuestos es mucho, regular o poco? .....	21

Tabla 11. Valoración de diferentes servicios ofrecidos por la Agencia Tributaria .....	31
Tabla 12. ¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así? .....	35
Tabla 13. Opiniones relativas a la universalidad de los Servicios Públicos y las Prestaciones Sociales (1995-2011) .....	36

## Últimos Documentos de Trabajo publicados

- 183/2014. **El copago sanitario: resultados para el sistema sanitario y los pacientes.** Manuel Martín García
- 182/2014. **La privatización de la asistencia sanitaria en España.** Marciano Sánchez Bayle.
- 181/2013. **Gestión pública del hecho religioso en España.** José M.<sup>a</sup> Contreras Mazarío.
- 180/2013. **Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado.** Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Américo y Daniel Pelayo.
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo.
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.
- 172/2011. **Reflexiones sobre la atención primaria de salud.** Antoni Dedeu, Carolina Lapena, Tino Martí, Josep M.<sup>a</sup> Monguet y Josep M. Picas.
- 171/2011. **La evaluación de tecnologías sanitarias en España.** Oriol de Solà-Morales.
- 170/2011. **Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas.** Emilio Guichot Reina.
- 169/2011. **Los excluidos también pueden votar: abstención y exclusión social en España.** Braulio Gómez Fortes y Manuel Trujillo Sánchez.
- 168/2011. **El significado y el contenido del centro ideológico en España.** Mariano Torcal Oriente.