

HACIA UN PLANTEAMIENTO MAS GENERAL DE LAS CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL^(*)

Manuel J. Lagares Calvo
Catedrático de Hacienda Pública
Inspector de Finanzas del Estado, excdte

Debido a las causas y motivaciones que se analizarán a lo largo de este trabajo, con relativa frecuencia los impuestos no se satisfacen por aquellos obligados legalmente a soportarlos. Esto suele conocerse como fraude fiscal si la conducta que lo produce reviste carácter ilegal, siendo un fenómeno muy extendido y contra el que luchan con distinto éxito todas las autoridades tributarias del mundo.

El fraude fiscal distorsiona gravemente el valor efectivo de las normas tributarias vigentes, destrozando los sistemas impositivos, modificando radicalmente sus efectos pretendidos y haciendo puramente ilusorio cualquier cambio que pretenda mejorar sus características sin atender a la corrección de este fenómeno. Todo ello origina, además, efectos muy perniciosos en las economías que lo padecen, entre los que suelen destacarse los siguientes⁽¹⁾:

- Una alteración muy negativa de la distribución de la renta y riqueza después de los impuestos, con graves secuelas para la equidad.
- Una mala asignación de los recursos disponibles, haciendo más ineficiente la economía.
- Una errónea cuantificación de indicadores básicos de la situación económica -tales como el volumen del PIB y sus tasas de crecimiento o la auténtica cuantía del desempleo- con muy negativas consecuencias para el diseño de la política adecuada.

La estimación de la cuantía del fraude no suele ser fácil ni tampoco frecuente, quizás debido a esa dificultad de estimación, al hecho de que suele considerarse perjudicial por algunos el

^(*) Este trabajo constituye un resumen de otro más amplio que, bajo un título similar, ha sido publicado en el número 129 - 2/1994, de la revista Hacienda Pública Española del Instituto de Estudios Fiscales. Su planteamiento fue originado por una antigua sugerencia del Profesor Fuentes Quintana, a quien el autor agradece tan importante estímulo para su realización.

⁽¹⁾ Vid., por ejemplo, D.J. Pyle (1993), pág. 58.

conocimiento de sus cifras o a que las autoridades tributarias las entiendan como críticas a su capacidad para administrar correctamente el sistema impositivo⁽²⁾.

Un planteamiento más general de las causas del fraude fiscal.

Desde hace algo más de veinte años, viene siendo habitual plantearse el fraude fiscal como el resultado de un cálculo de maximización individual de utilidad, siguiendo la metodología del trabajo pionero de Allingham y Sandmo⁽³⁾, que mantiene que todo contribuyente adopta la decisión de pagar o evadir total o parcialmente sus impuestos teniendo en cuenta tanto la utilidad que le produce la cantidad evadida como la desutilidad que se le originaría por el pago de lo defraudado más la sanción correspondiente en caso de ser descubierto.

Pero este modelo de conducta deja sin papel alguno en la toma de decisiones del posible evasor a muchas otras variables de naturaleza psicológica y a pautas de comportamiento social que, según opiniones muy extendidas, parecen tener una relevante influencia en tales decisiones, pues estos modelos no contemplan las motivaciones de una decisión anterior: la decisión de entrar en el "juego" del fraude, previa a la valoración económica de sus costes y beneficios.

En consecuencia, lo que quizás resulte hoy más urgente sea llegar a la formulación de hipótesis respecto al comportamiento de los defraudadores que traten de integrar los planteamientos que acaban de exponerse -en los que el cálculo económico de utilidad tiene un papel relevante- con otros aspectos de naturaleza psicológica o social que pueden influir en las decisiones del defraudador y que generalmente son olvidados en los modelos económicos descritos⁽⁴⁾.

Determinantes y condicionantes de la evasión tributaria.

El punto de partida de esta teoría integradora tiene que constituirlo la diferenciación entre factores que motivan la decisión de defraudar en el ámbito individual de la conciencia de cada defraudador y factores que definen, también para cada individuo, la cuantía del fraude o evasión tributaria.

(2) En España, las últimas estimaciones que se han efectuado del fraude en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas señalaban que en 1987 presentaban declaración no mucho más del 58,4 por 100 de los obligados a hacerlo y que las rentas totales declaradas apenas si alcanzaban el 56,5 por 100 de las realmente percibidas. Vid. Lagares Calvo (1990), pág. 115. Los datos correspondientes a 1987 pueden encontrarse en el último Informe sobre el Fraude en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas efectuado para el Instituto de Estudios Fiscales por el Grupo de trabajo encargado de esta tarea y dirigido desde su creación por el autor de este artículo. Una descripción de la metodología seguida en las estimaciones puede encontrarse en Lagares Calvo (1987).

(3) Vid. Allingham y Sandmo (1972). El primer análisis de esta hipótesis publicado en España, con especial aplicación a la situación fiscal concreta de aquellos momentos, se encuentra en Lagares Calvo (1974).

(4) Existen notables excepciones a este sistemático olvido de los factores psicológicos y sociales del fraude como, por ejemplo, la que ha representado muy recientemente el interesante trabajo de Bordignon (1993), que resume y generaliza otros intentos anteriores de modelización en esta línea, especialmente el de Spicer y Lundstedt (1976).

Este planteamiento permite establecer la hipótesis de que el fraude fiscal se produce en función, al menos, de los siguientes factores que, de forma sucesiva, establecen el comportamiento del evasor:

- En una primera fase, la particular y subjetiva percepción del evasor acerca de la injusticia a que se le somete con el tributo, circunstancia que en su fuero interno legitima suficientemente la conducta evasora y determina su decisión de evadir.
- En un segundo pero inmediato momento, el cálculo -efectuado por quien ya está predispuesto a la evasión al haber adoptado la decisión de evadir aunque todavía no haya concretado su cuantía- de la utilidad que puede reportarle la evasión de sus tributos, teniendo en cuenta tanto la utilidad derivada de la evasión como el coste de las posibles sanciones que se le impondrán en caso de descubrimiento. Este cálculo condiciona el volumen de la defraudación y las circunstancias en que habrá de producirse.

Las motivaciones de la decisión de defraudar.

En el caso del fraude fiscal -como en el de cualquier otro fenómeno social- la decisión de defraudar en cada individuo será la consecuencia de una mezcla de motivaciones quizás algo diferente para cada uno de ellos, pero relativamente homogéneas para el colectivo en su conjunto. De ahí que un análisis detenido de los factores que parecen impulsar la decisión de defraudar los impuestos, seguido de una sistematización adecuada de sus características esenciales, permita identificar con claridad tres distintos componentes como motivantes de esa conducta: un componente económico, ligado a la valoración de los servicios públicos que se reciben otro de contenido psicológico, relacionado con su deseo de alcanzar lo que individualmente se entiende como una situación de equilibrio, equidad o justicia y, finalmente, un componente de contenido social, que refleja la valoración del individuo en cuestión acerca de sus relaciones con los restantes componentes del colectivo, es decir, con los restantes ciudadanos.

El componente económico: la equivalencia impuestos-servicios públicos.

La equivalencia entre impuestos y servicios públicos contempla los impuestos como precios que se satisfacen por los servicios que el Sector público facilita al conjunto de los ciudadanos, lo cual evidentemente implica una cierta presunción de voluntariedad en el pago de los tributos, pues los precios siempre responden a la libre decisión de quienes los pagan.

Ese enfoque refleja una realidad evidente, sobre la que viene asentándose desde hace más de un siglo la teoría de una Hacienda pública democrática: en condiciones normales de convivencia y comportamiento social, una parte sustancial de los ciudadanos suele estar convencida de que resulta necesario pagar impuestos, incluso aunque su pago no fuese compulsivo, pues de otro modo no se podrían mantener servicios públicos esenciales para el individuo y para la convivencia en sociedad. El hecho demostrado de que los impuestos son considerados por los ciudadanos como precios -lo que supone una voluntariedad esencial en el intercambio impuestos-servicios públicos- debe, por tanto, ser tenido en cuenta a la hora de formular una teoría más amplia del fraude fiscal⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Esta hipótesis constituye el núcleo de lo que suele conocerse por "teoría del cambio voluntario", sustentada por autores tan ilustres como Knut Wicksell y Erik Lindahl, entre otros, como puede comprobarse en Musgrave, R. A. y Peacock, A. T. (1967).

El componente psicológico: la oculta compensación.

Por otra parte, es posible que quienes se decidan por el fraude no pretendan con su conducta más que restablecer su particular y subjetiva visión de la equidad. Conforme a ello, los factores determinantes o desencadenantes de la decisión de defraudar actuarían, a nivel de cada individuo, cuando en su fuero interno -aunque no desde el punto de vista de la mayoría de ciudadanos- se rompiesen o dejasen de cumplir las condiciones que fundamentan su percepción de la equidad o equilibrio en el intercambio impuestos-servicios públicos.

Partiendo, pues, de esta hipótesis, la decisión individual de evadir los tributos, como cualquier otro tipo de conducta contra una ley positiva, buscará alcanzar una especie de **oculta compensación** respecto a lo que el evasor estima como un tratamiento injusto por parte del sistema impositivo o de los gastos públicos, posiblemente sin ninguna razón objetiva, pero fuertemente apoyado en su subjetiva apreciación de los hechos. Ante la imposibilidad de forzar un cambio de conducta en la Hacienda pública, el contribuyente elige la oculta transgresión de la ley y recurre a la evasión de sus impuestos como forma de compensación frente a lo que entiende como injusticia. La evasión, en consecuencia, sería el medio ilegítimo y oculto por el que se decide el individuo para tratar de restablecer su subjetiva apreciación de la equidad.

El componente social: la insolidaridad del defraudador.

Para completar el panorama de motivaciones del fraude fiscal falta la descripción del último, aunque no el menos importante, de los componentes de la decisión de defraudar: el nivel de insolidaridad del defraudador respecto a sus restantes conciudadanos.

Parece evidente que, una vez convencido el potencial defraudador en su fuero interno de que la utilidad de la renta de la que se desprende al pagar sus impuestos supera a la utilidad que recibe por la vía de los servicios públicos, la búsqueda de la oculta compensación de tal desequilibrio se enfrentará en su conciencia con el hecho de que la carga de su evasión recaerá necesariamente sobre sus conciudadanos, pues el gasto público habrá de ser financiado de algún modo.

Caben, básicamente, cuatro posibles posicionamientos ante esta situación: el primero, que el potencial defraudador acabe concluyendo que, pese al desequilibrio de su tributación respecto a los servicios que recibe, la convivencia en sociedad le exige de ese sacrificio adicional en solidaridad con sus conciudadanos; el segundo, que piense que con su defraudación restablece la justicia, al creer que los demás ciudadanos están tributariamente mejor tratados que él mismo; el tercero, que opine que los demás tienen iguales oportunidades y que también deberían evadir sus tributos; finalmente, el cuarto, que no le preocupe en absoluto lo que pueda ocurrirles a los demás. Parece claro que, salvo la primera de estas alternativas, las demás originarán la búsqueda de la oculta compensación que el fraude implica.

La decisión de defraudar: sus factores determinantes.

Los componentes de la decisión de defraudar que acaban de describirse subrayan cómo esta decisión se apoya en una valoración económica -la relación de equivalencia entre impuestos y servicios públicos- se impulsa por un deseo de restablecer lo que individual y subjetivamente se

considera como equitativo y se frena o anula por un posible sentimiento de solidaridad con los demás.

Pero para que la relación de equivalencia entre impuestos y gastos públicos quede nítidamente percibida por el contribuyente, induciéndole al pago voluntario de sus tributos, resulta necesario que se cumplan determinados requisitos que no siempre se producen. A estos efectos es posible que esa relación de equivalencia pueda verse distorsionada por los siguientes factores:

- La percepción del contribuyente respecto al conjunto de gastos públicos que le afectan realmente, beneficiándose de ellos de modo directo o indirecto. En la mayor parte de las ocasiones esta percepción se encuentra muy fuertemente distorsionada por el hecho de que el consumo de bienes y servicios públicos es no rival y, debido a esta circunstancia, el contribuyente no tiene conciencia del volumen de gasto público que positivamente le afecta o del coste efectivo de los servicios públicos que recibe.
- El desacuerdo del contribuyente con los servicios públicos que recibe y de los que tiene completo conocimiento, cuando tales servicios no responden a sus demandas específicas y directas.
- El desequilibrio entre coste de los servicios públicos e impuestos que los financian, al entender o comprobar el potencial evasor que sus impuestos financian no solo tales costes sino, además, transferencias de capacidad económica a favor de otros ciudadanos con las que es posible que no se encuentre de acuerdo⁽⁶⁾.
- La eficiencia y honestidad en la administración de los caudales públicos, pues si el ciudadano estima que sus impuestos se despilfarran o malversan por quienes los administran -es decir, no se aplican a equilibrar la relación entre impuestos y servicios públicos o tal aplicación es ineficiente- puede encontrar legitimación subjetiva para su conducta fraudulenta.

Como ya se ha indicado, junto a los determinantes anteriores de la decisión de defraudar o evadir los tributos aparecen también otros que hacen referencia al grado de equidad de los propios impuestos en conexión o relación con la conducta observada o sospechada en los demás, es decir, a la posición tributaria relativa del contribuyente frente a los demás. Entre estos se encuentran:

⁽⁶⁾ Los ciudadanos pueden desear una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza por tres razones distintas: porque consideren que la redistribución puede beneficiarles directamente; porque estimen que el bienestar de los demás influye en el suyo propio, al ser interdependientes las funciones de utilidad o, finalmente, porque crean que la desaparición de la pobreza proporcionará más estabilidad a la sociedad. La primera razón no es, desde luego, aplicable a quienes se sitúan por encima de la media de renta y tienen conciencia de ello. Las dos últimas razones serán las que justifiquen la aceptación de una política redistributiva por los situados por encima de la media de renta y riqueza aunque quizás esa aceptación sólo se produzca cuando tal política se limite a luchar contra la pobreza, es decir, a lograr determinados mínimos de bienestar para todos. Por otra parte, en los países con altos niveles de vida la distribución, además, suele ser más igualitaria, situándose la gran mayoría de ciudadanos por encima del mínimo protegible y sin diferencias escandalosas en cuanto a renta y riqueza. En consecuencia, es posible que en tales países no sean muchos los que apoyen una política redistributiva que vaya más allá de evitar la pobreza. Esto puede justificar el que algunos hacendistas no admitan actualmente la función redistributiva de la Hacienda Pública. Buchanan, por ejemplo, considera justificado el papel del Estado "protector" -servicios de ley y orden- y del Estado "productor" -bienes sociales y otros fallos del mercado- pero no así el papel del Estado "redistribuidor". Vid. A este respecto, entre otros, Brennan y Buchanan (1985) y, especialmente, el excelente trabajo del Profesor Fuentes Quintana (1987) sobre el pensamiento de James M. Buchanan.

- La inequidad de los propios tributos, real o meramente apreciada por quienes los soportan, que sitúe al contribuyente en una posición de desventaja frente a los demás. Esta falta de equidad puede provenir de no reconocerse en el cálculo del pago circunstancias que, en su opinión, deberían configurar su auténtica capacidad económica para soportarlos.
- El grado de defraudación fiscal conocido o sospechado en los restantes ciudadanos, pues el conocimiento o la sospecha de altos niveles de fraude en los demás, especialmente en los más próximos al potencial evasor, puede llegar a legitimar subjetivamente -e, incluso, socialmente- una posición de rechazo frontal al tributo⁽⁷⁾.
- La ejemplaridad manifestada en todos los ámbitos -y no sólo en el meramente fiscal- por quienes desempeñen tareas de liderazgo político o de referencia social, pues la corrupción o el fraude en estas personas, real o meramente sospechada, constituirá siempre una excelente base para la legitimación subjetiva de la evasión en la conciencia del contribuyente.

Por último, el grado de solidaridad respecto a los demás jugará también un papel muy importante respecto a la decisión de evadir los impuestos, de forma que si es nulo o reducido no existirá traba alguna para adoptar, en principio al menos, la decisión de defraudar. La existencia de un grado reducido o nulo de solidaridad con los demás dependerá, sin embargo, de muchos factores, entre los que destacan con especial intensidad los siguientes:

- Un reducido sentimiento de colectividad o grupo a nivel nacional.
- Una educación recibida que preste poca atención a los valores cívicos y a los sentimientos morales y éticos impulsando, por el contrario, la preeminencia del propio interés por encima otras valoraciones.
- Un tipo de vida que haga fuertemente conflictivas o altamente competitivas las relaciones entre los ciudadanos.

La cantidad evadida: sus factores condicionantes.

Sin embargo, la legitimación subjetiva del defraudador resulta condición necesaria pero no suficiente para que se produzca el fraude fiscal. Además -y como también se ha indicado ya- el fraude necesita para producirse de la concurrencia de un cálculo económico que valore la utilidad

⁽⁷⁾ Esto podría conducir a censurar la difusión de informaciones acerca de los niveles de fraude, especialmente cuando éstos son elevados. Pero es evidente que, para ser auténticamente eficaz, la censura tiene que comenzar evitando el análisis e investigación de este fenómeno y eso puede tener dos efectos muy perjudiciales. El primero, debido a que los ciudadanos suelen conocer o intuir habitualmente la realidad circundante -aunque la exageren y generalicen- y tratan, además, de ajustar su propia conducta a esa realidad. Al estar exagerada esa intuición en muchas ocasiones y suponer niveles más elevados o distribuciones del fraude distintas de las que se producen en la realidad, la tendencia al fraude puede ser todavía mayor de la que se daría con mejor información. El segundo y fundamental, porque la experiencia demuestra que, si socialmente se desconoce la realidad del fraude, éste permanecerá oculto -al menos oficialmente- y tenderá a perpetuarse, pues el reconocimiento público y la protesta de quienes pagan honestamente sus tributos suele ser el requisito primero y más importante para que este fenómeno sea socialmente combatido. En cualquier caso, las propias autoridades tributarias no deberían autoengañarse respecto al fraude, especialmente en una democracia.

neta que puede generar para el evasor potencial, condicionando su cuantía y extensión. Esa utilidad neta dependerá⁽⁸⁾:

- De la utilidad que proporcione la cantidad evadida, que la que influirá no sólo la desutilidad directamente originada por el pago del impuesto -lo cual, a su vez, suele estar ligado al nivel y progresividad de las tarifas- sino también la desutilidad de los costes indirectos que genera tal cumplimiento.
- De la probabilidad, estimada por el propio evasor potencial, de que su conducta sea descubierta por las autoridades tributarias.
- De las sanciones que soportaría el evasor potencial en caso de ser descubierta su defraudación.
- De su mayor o menor propensión al riesgo.

Los diferentes ámbitos de la lucha contra el fraude fiscal.

Las hipótesis que acaban de exponerse han tratado de integrar los factores que motivan o determinan la decisión de evadir el pago de los tributos con los que habitualmente se considera que condicionan su cuantía planteando, de ese modo, un análisis conjunto de ambos grupos de factores.

Una vez identificados los factores o causas del fraude parece que queda desbrozado el camino para formular los objetivos y las líneas esenciales de una política de lucha contra el fraude fiscal. Esa política, de acuerdo con cuanto hasta aquí se ha expuesto, debería contemplar dos grandes ámbitos complementarios para la acción:

- Las acciones preventivas, dirigidas a evitar que los contribuyentes adopten la decisión de evadir los impuestos. Estas acciones estarán relacionadas con los factores motivantes o determinantes del fraude fiscal.
- Las acciones represivas, orientadas a descubrir y sancionar a los evasores. Estas acciones estarán relacionadas con los que aquí se han calificado de factores condicionantes del fraude en los impuestos.

Las políticas de prevención del fraude.

Las políticas de prevención del fraude fiscal deben siempre orientarse tanto a convencer al contribuyente de la existencia de una equilibrada relación entre impuestos soportados y bienes y servicios públicos recibidos, en términos absolutos y en relación a los demás contribuyentes, como a generar un alto grado de solidaridad social, pues solo así se evitará que éste tome la decisión de entrar en el "juego" del fraude, iniciando la evaluación económica de los costes y beneficios de una posible evasión de los tributos.

⁽⁸⁾ Vid. a este respecto Allingham y Sandmo (1972).

En el plano de la valoración absoluta de la relación entre impuestos y servicios públicos se dibujan dos grandes líneas para la acción: la del convencimiento del propio contribuyente y la de evitar la existencia de factores espurios que puedan desequilibrar tal relación. En la primera aparecen fácilmente también dos grandes ámbitos para la acción dentro de una política bien fundamentada de prevención del fraude fiscal:

- El de la difusión del conocimiento de los servicios públicos que el contribuyente recibe. Como ya se ha indicado anteriormente, en la mayor parte de las ocasiones el contribuyente desconoce cuales son los bienes y servicios públicos de los que se beneficia y, por ello, la primera tarea para prevenir el fraude en los tributos tiene que consistir en una amplia difusión de los servicios que presta el Sector público.
- El de lograr el acuerdo del contribuyente con los servicios públicos que recibe. En este caso la acción necesaria no es la de convencer al contribuyente de la bondad de los servicios que se le prestan sino la de prestarle aquellos servicios que él demanda. Sin duda, esto conduce a la necesidad de dos acciones paralelas: la de descentralizar lo más posible la decisión acerca de los servicios públicos y la de establecer cauces políticos adecuados para que la voluntad popular se refleje en cada momento en las decisiones públicas.

En la segunda -es decir, en las encaminadas a evitar la existencia de factores espurios que puedan desequilibrar la relación impuestos-servicios públicos- también aparecen otros dos grandes ámbitos de acción:

- El que comprende las acciones orientadas a evitar la ineficiencia, el despilfarro o la malversación de los caudales públicos, pues si una parte de tales ingresos se utiliza de modo ineficiente, se despilfarran o se malversa se producirá un desequilibrio en la relación impuestos-servicios públicos a favor de los impuestos, con la consiguiente inducción al fraude de quienes los soportan.
- El que integra las acciones dirigidas a reducir una fuerte progresividad impositiva o a evitar políticas fiscales redistributivas que excedan claramente de lo que constituye el ámbito habitual de lucha contra la pobreza. Estas situaciones de rechazo de la progresividad se extienden con especial facilidad cuando, además, se producen continuamente procesos inflacionistas que no son reconocidos mediante el oportuno cambio en tarifas y deducciones.

Pero junto a las acciones encaminadas a mantener el equilibrio en términos absolutos entre impuestos y servicios públicos, también se encuadran otras que se orientan a conservar el referido equilibrio en términos relativos, es decir, en comparación a otros contribuyentes o ciudadanos. Entre estas se encuentran:

- El ajuste de los impuestos a lo que económica y socialmente se espera que graven. Simplificar los tributos y, sobre todo, hacer que sus bases y hechos imponible coincidan con las magnitudes económicas que le sirven de sustento, constituye una medida de primer orden para evitar que los contribuyentes decidan optar por el fraude fiscal. Ello conduce a que deba gravarse como renta, beneficio o valor añadido sólo lo que

económicamente es renta, beneficio o valor añadido y no definiciones legales de tales magnitudes que se separen de su realidad económica o de su vigente apreciación social

- El conocimiento del volumen y de las características del fraude fiscal, como medio de primera magnitud para luchar contra su propagación generalizada. Para ello las autoridades deben esforzarse en conocer con relativa precisión la extensión de este fenómeno en todos los tributos y sus variaciones en cada momento, procurando averiguar las causas que las motivan y debatiendo públicamente los resultados, **pues solo una generalizada exigencia social de respeto a las normas tributarias bien configuradas o de cambio de las que no se ajusten a las valoraciones sociales predominantes** permitirá romper el proceso de autoalimentación de la evasión impositiva.
- El ejemplo constante en cuanto al cumplimiento de los deberes tributarios, buscando ese ejemplo especialmente en las conductas de los gobernantes, de los políticos y, en general, de todos los individuos y clases sociales que desempeñen un papel activo de referentes sociales.

Finalmente -aunque no en último lugar- las políticas orientadas al fomento de la solidaridad social, entre las que habría que destacar las siguientes:

- Fomento de los valores morales y éticos de respeto a los demás y de los restantes valores cívicos y colectivos frente a los puramente individuales.
- Impulso del sentimiento nacional en todos los niveles.
- Apoyo a la integración social del individuo.

Las políticas preventivas cuyas líneas directrices acaban de exponerse configuran un amplio campo para la acción, generalmente olvidado o minusvalorado en la lucha contra el fraude fiscal frente al habitual y aparente más eficaz a corto plazo de las medidas represivas. La importancia de estas políticas es enorme y poco cabe esperar de cualesquiera otras acciones, especialmente de las puramente represivas que seguidamente se analizarán, si las que hasta ahora se han comentado no se llevan rigurosamente a término.

La represión del fraude fiscal.

La represión del fraude fiscal es tarea generalmente bien conocida y practicada por todas las administraciones tributarias del mundo, aunque el éxito no siempre acompaña a quienes la acometen. Por ello, resulta ahora necesario profundizar algo más en las medidas represivas, cualquiera que sea su nivel de eficacia aisladamente consideradas. Entre tales medidas se encuentran las siguientes:

- Reducir la utilidad derivada de las cantidades no pagadas debido al fraude fiscal. Estas cantidades crecerán con la progresividad del tributo, por lo que una pequeña ocultación en rentas elevadas puede generar, debido a la progresividad de las tarifas, una cuota evadida mucho mayor que la que se generaría en niveles inferiores de renta para la misma ocultación en valores absolutos. La progresividad puede generar mayor fraude por este simple motivo.

- Disminuir la utilidad indirecta derivada de la evasión, como consecuencia del ahorro en costes indirectos que la evasión supone. La reducción de esos costes indirectos posiblemente exija de radicales simplificaciones en el sistema impositivo y en los elementos básicos de los distintos tributos. Pero, sobre todo, de la implantación de técnicas que faciliten y simplifiquen el inevitable trámite de la declaración.
- Aumentar las probabilidades de que los defraudadores sean efectivamente descubiertos, pues la impunidad de éstos constituye el mejor caldo de cultivo para la rápida propagación del fraude. Ello supone, como mínimo,
 - * Coordinar la información procedente de los distintos tributos.
 - * Mejorar fuertemente los servicios administrativos que combaten el fraude fiscal, dotándoles del personal y los medios materiales adecuados para la tarea pero, sobre todo, de un espíritu dinámico de gestión empresarial.
 - * Cambiar las técnicas de control tributario, tratando de orientar la comprobación de las declaraciones hacia los conceptos económicos y contables que configuran el hecho imponible, más que a la discusión preciosista de las calificaciones jurídicas que formalmente pueda aplicárseles, y dedicando el máximo esfuerzo en todo caso al descubrimiento de lo que no se encuentre en las propias declaraciones, es decir, al descubrimiento de la evasión impositiva.
 - * Vigilar sin demora la conducta de los contribuyentes en todas las etapas del proceso tributario, no esperando a efectuar revisiones distantes temporalmente del momento en que se produce la declaración o la realización del hecho imponible.
 - * Contar con procedimientos rápidos y eficaces que aseguren la rápida resolución de cualquier situación contenciosa que surja entre el contribuyente y la administración tributaria, sin menoscabo de las garantías procesales adecuadas.
- Establecer un cuadro de sanciones que no sólo absorba el beneficio derivado del fraude fiscal sino que suponga un fuerte pero graduado encarecimiento del mismo. En todo caso, no confiar demasiado en las sanciones pues, si sobrepasan el límite de lo que socialmente se admita como tolerable, pueden originar un fuerte "efecto rebote" y generar situaciones extensas de auténtica rebeldía fiscal.

En definitiva, el conjunto de acciones que acaba de exponerse tiene un componente esencial -el aumento de las probabilidades de detección de los defraudadores- un componente muy secundario, constituido por el cuadro de sanciones, y un componente complementario de los anteriores y no represivo consistente en reducir la utilidad derivada de la evasión disminuyendo la progresividad de las tarifas y los costes indirectos de la declaración. De estos tres componentes, sin embargo, el de más fácil implementación es el de más dudoso resultado: las sanciones, a las que suelen recurrir sistemática y abusivamente las administraciones tributarias incapaces de hacer otra cosa.

Por el contrario, el aumento en las probabilidades de detección del fraude obliga a una auténtica revolución en los procedimientos administrativos, posiblemente incompatible con la estructura y las técnicas burocráticas, fuertemente enraizadas en una larga tradición juricista proclive a rebuscadas interpretaciones formales de las normas que, por otra parte, olvidan a menudo la realidad económica de los hechos imponderables, única que justifica la existencia del impuesto.

Nota final: algunas reflexiones sobre el fraude fiscal en España.

La situación española actual respecto al fraude fiscal puede quedar razonablemente caracterizada por lo que ya se ha expuesto acerca de su volumen en nuestro país y por algunas estimaciones que se han hecho sobre la cuantía de la economía sumergida en España⁽⁹⁾. Conforme a estas estimaciones quizás no resulte aventurado afirmar que el fraude en las declaraciones podría elevarse hasta niveles próximos al 30 o al 40 por 100 de las magnitudes declaradas, teniendo en cuenta que las estimaciones disponibles se han llevado a término comparando cifras declaradas con cifras estimadas por la Contabilidad Nacional, donde no se incluyen las derivadas de la economía sumergida. Hay que advertir de inmediato que las cuotas evadidas -lo realmente defraudado- son, probablemente, mucho menores, debido a que una cierta proporción de las cantidades no declaradas han soportado ya algún tipo de pago impositivo por vía de retención en la fuente.

Tomando como base de partida la situación que acaba de exponerse -o cualquier otra que pudiera considerarse como más próxima a la realidad y que se fundamentase en mejores estimaciones- parece que resulta necesario admitir que el problema del fraude fiscal es actualmente muy importante. Pero esta situación debe, además, analizarse a la vista de otras circunstancias, en absoluto nuevas⁽¹⁰⁾ pero que, quienes conocen bien nuestra administración tributaria, suelen convenir que todavía desgraciadamente le acompañan, condicionando su posible solución. Algunas de tales circunstancias son las siguientes:

- Una escasa percepción por parte de muchos contribuyentes de la existencia, cuantía y utilidad de una elevada proporción de los actuales servicios públicos.
- Un grado de solidaridad social que no parece ni muy extendido ni tampoco muy elevado.
- Una acentuada progresividad nominal en algunos impuestos personales, agravada por recientes procesos de fuerte inflación que no han tenido respuesta en la corrección apropiada de las tarifas ni de las deducciones, y que muchos entienden como injusta.
- Una extendida opinión acerca de escasos niveles de eficiencia en la administración de los recursos públicos, opinión quizás injustificada pero bastante arraigada en la conciencia popular.

⁽⁹⁾ Vid. diversos números de "The Economist", publicados entre enero y febrero de 1994, en los que se estimaba la economía sumergida española como equivalente al 25 por 100 del PIB calculado en la Contabilidad Nacional.

⁽¹⁰⁾ Muchas de estas negativas circunstancias se reflejaban ya en la Memoria de la Dirección General de Contribuciones de 1913, consecuencia del profundo y magistral análisis del Profesor Flores de Lemus.

- Unos impuestos que se han ido separando con rapidez de los conceptos económicos que le servían de base y que, además, han incorporado fuertes dosis de asimetría, acompañadas en ocasiones por fórmulas complejas que entorpecen la interpretación de las normas y el cálculo de las cuotas bajo apariencias, puramente formales, de rigor equitativo en la distribución de la carga.
- Unas normas tributarias complejas, faltas de coordinación y redactadas en ocasiones con baja calidad técnica, lo que propicia la elusión en el pago de los impuestos, facilita el fraude de ley en la interpretación de las mismas y genera cuantiosos conflictos que agotan a la propia administración, bloquean los órganos jurisdiccionales y retrasan, a veces hasta plazos inconcebibles, el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
- Una opinión bien extendida acerca de la existencia de un alto grado de defraudación fiscal, junto a las conductas de algunos referentes sociales -aireadas, además, repetidamente por los medios de comunicación de masas- que, aparentemente al menos, dejan que desear aunque resulten minoritarias.
- Una información impositiva exigida al contribuyente muy compleja y reiterada que, además, abruma al declarante y a quienes con él mantienen relaciones económicas, pero que se coordina de modo ineficiente y que se acaba utilizando en escasa medida.
- Una administración tributaria con recursos personales relativamente reducidos, fragmentados en sus aplicaciones, **cualificados básicamente para el análisis jurídico y mucho menos para el económico, estadístico o contable** y, en consecuencia, empleados prioritariamente en tareas de tipo burocrático o en el estudio y calificación jurídica de lo ya declarado y mucho menos en perseguir lo no declarado o evadido.
- Un sistema de comprobación que trabaja casi siempre acumulando la acción en períodos próximos a los de prescripción de las declaraciones -5 años- en lugar de vigilar constantemente y de cerca las distintas fases de generación de los hechos imposables.
- Un procedimiento contencioso preocupado en exceso por aspectos puramente formalistas y que suele eternizar la resolución de las incidencias en casi todas sus etapas o fases.
- Un cuadro de sanciones administrativas muy elevadas, que suelen aplicarse más sobre discrepancias en calificaciones jurídicas de lo declarado que sobre la auténtica evasión, que crea "efectos rebote" en el contribuyente dada su excesiva dureza formal y que, con bastante frecuencia, acaba siendo atenuado de forma un tanto "aleatoria" por la propia administración tributaria, quizás en un intento desesperado de evitar sus más perniciosos efectos.
- Un sistema de sanciones penales no adecuadamente configurado, cuyos límites cuantitativos han quedado obsoletos y cuya aplicación resulta sometida a factores muy circunstanciales.

Hay que subrayar, en todo caso, que la administración española ha luchado y está tratando de luchar intensamente contra algunos de los problemas que acaban de exponerse. Sin embargo,

el éxito no parece haber acompañado en muchas ocasiones a los esfuerzos realizados, quizás porque tales esfuerzos no se han llevado a término de un modo sistemático, orientado a incidir en todos los aspectos descritos en la larga lista anterior, ni tampoco con la suficiente continuidad en el tiempo.

Resulta necesario y urgente llamar la atención sobre el hecho de que, si un sentimiento de injusticia en los tributos, de su ineficiencia para coadyuvar a la resolución de los problemas que la sociedad actualmente tiene planteados, de fraude generalizado en los mismos -y, en todo caso, notorio por la calidad de sus aparentes protagonistas- o de mal uso de sus recaudaciones se extiende aún más por el país, parece que poco podrán las mejores normas tributarias ni la administración más capacitada ni las sanciones más duras para luchar contra el ilegítimo comportamiento que el fraude fiscal siempre supone. Sobre todo en un mundo como el actual, en el que los capitales cuentan con libertad para moverse internacionalmente y las empresas y muchos profesionales pueden reubicarse con facilidad en países próximos de fiscalidad más reducida.

Todas estas circunstancias, que tan profundamente afectan a la capacidad de la administración tributaria para luchar eficazmente contra el fraude fiscal, quizás debieran conducir a una serena reflexión acerca de los aspectos básicos que configuran la relación del ciudadano con la Hacienda pública: límites deseables de presión fiscal directa e indirecta, grado permisible de progresividad de los sistemas impositivos y uso que se está dando a los recursos recaudados.

Esta reflexión, abordada no sólo por los políticos sino por toda la sociedad, debería concretarse en un nuevo enfoque de nuestros actuales servicios públicos para hacerlos más próximos a las demandas de los ciudadanos y mejor conocidos y administrados. Al mismo tiempo, la política fiscal debería estar más orientada al crecimiento de la producción, evitando generar desincentivos al trabajo, al ahorro, a la inversión o a la asunción de riesgos empresariales.

Y, en cualquier caso, parece que estas o parecidas reflexiones deberían conducir también a articular las medidas para una reforma profunda del sistema impositivo y, sobre todo, de la estructura y procedimientos de la administración tributaria. La lista de problemas que más arriba se ha expuesto, aunque posiblemente parcial y siempre discutible, quizás pudiera servir de guía elemental para las más perentorias tareas en este ámbito.

BIBLIOGRAFIA CITADA.

- Allingham, M.G. y Sandmo, A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis". *Journal of Public Economics*, 1.

- Bordignon, M. (1993). "A fairness approach to income tax evasion". *Journal of Public Economics*, 52.

- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1985). "The reason of rules. Constitutional Political Economy". Cambridge University Press. Traducción española publicada por Unión Editorial. Madrid, 1987.
- Fuentes Quintana, E. (1987). James M. Buchanan, Premio Nobel de Economía 1986. *Papeles de Economía Española*, 30-31/1987.
- Lagares Calvo, M.J. (1974). "Hacia una teoría económica de la evasión tributaria". *Hacienda Pública Española*, 28.
- Lagares Calvo, M.J. (1987). "Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal". *Papeles de Economía Española*, 30-31/1987.
- Lagares Calvo, M.J. (1990). "La aceptación social del sistema tributario: el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas". Publicado en Albi Ibañez, E. (ed.) *La Hacienda Pública en la Democracia*. Ariel Economía. Barcelona, 1990.
- Musgrave, R.A. y Peacock, A.T., eds.(1967). *Classics in the theory of Public Finance*. MacMillan. Tercera reimpresión. Nueva York, 1967.
- Pyle, D.J. (1993). "The economics of taxpayer compliance". Publicado en Jackson, P.M.. (ed). *Current issues in Public Sector Economics*. The MacMillan Press Ltd. London, 1993.
- Spicer, M.W. y Lundstedt, S.B. (1976). "Understanding tax evasion". *Public Finance*, 2/1976.