

# VALORACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA: BALANCE DE UNA DÉCADA

Isabel ENCABO RODRÍGUEZ

## I. INTRODUCCIÓN

**A**L hacer un repaso del sistema impositivo español, ya sea desde una visión de conjunto o singularizando en aspectos concretos de los gravámenes que lo componen, surge una cuestión que en raras ocasiones pierde el interés y sobre la que siempre se desata una compleja polémica: el fraude fiscal. Desde los principios fundamentales que permiten enjuiciar un sistema tributario, el incumplimiento fiscal es, quizás, una de las fuentes de desigualdad tributaria, y falta de generalidad en el reparto de las cargas fiscales, más importante, al tiempo que, probablemente, condiciona el comportamiento de aquellos que cumplen con sus obligaciones impositivas, provocando diversas reacciones.

El continuo proceso de reforma impositiva en el que se encuentra inmersa la economía española, con especial referencia a la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debe reservar un lugar destacado al estudio y cuantificación del fraude fiscal, al objeto de intentar corregir esta conducta individual que repercute negativamente sobre la colectividad. En el trabajo que se presenta a continuación, se intenta afrontar este tema desde una doble vertiente: las actitudes de la autoridad tributaria, por un lado, y de la colectividad, por otro, frente al fraude fiscal. Para ello, en una primera parte se sintetizan los aspectos más relevantes relacionados con el incumplimiento fiscal, tales como la delimitación del

concepto y los factores causales que inciden sobre este comportamiento, pasando, en segundo lugar, a destacar algunas de las investigaciones, cuantitativas y cualitativas, más relevantes realizadas en la última década. De estos estudios se extraerán las conclusiones más importantes sobre los cambios observados en las relaciones Administración-contribuyente y sociedad-sector público, resumidas en la última parte de este artículo.

El reconocimiento social de la función desempeñada por la Hacienda pública dependerá en gran medida de la percepción del beneficio del gasto público por parte del contribuyente y de cómo sienta éste que sus decisiones influyen sobre la recaudación total de los impuestos. Al mismo tiempo, es importante resaltar la responsabilidad de las autoridades en la lucha contra el fraude fiscal, reconociendo su existencia, cuantificando y delimitando esta conducta, y combatiéndolo desde sus causas, de forma constante y prioritaria.

## II. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL FRAUDE FISCAL

El incumplimiento fiscal y todas las cuestiones relacionadas con él han constituido en el pasado y en los momentos actuales una materia de interés, tanto para los expertos de la Administración tributaria, como para los especialistas universitarios, agentes y organizaciones sociales externas a la Administración y, por supuesto, para la

sociedad en general. Esta especial atención sobre el tema ha suscitado iniciativas de análisis, recomendaciones y propuestas de reforma para reducir y evitar esta conducta no ejemplar.

En cada uno de estos colectivos, la percepción del fraude fiscal y los planteamientos para contrarrestarlo han sido diferentes:

- para los expertos de la Administración tributaria, la preocupación ha estado tradicionalmente centrada en evitar los efectos cuantitativos sobre la recaudación y en la utilización de medios operativos, personales y legales, para encarar este comportamiento de rechazo a los impuestos;

- en el ámbito académico, la iniciativa de estudio del fraude proviene de los deseos de mejora y respeto a determinados principios básicos y fundamentales, con interés en recoger en modelos socio-económicos una conducta individual con trascendencia colectiva;

- para los contribuyentes, sin embargo, la percepción ha estado ligada al sentimiento de agravio comparativo y trato desigual ante situaciones similares o idénticas.

No obstante, el deseo es común en todos ellos: la lucha contra el fraude y su eliminación. Pero, paradójicamente, observando las relaciones entre los agentes afectados, bien podría afirmarse que la apariencia es otra. En las décadas pasadas, el ambiente que se observa es de un cierto enfrentamiento entre la Administración y los contribuyentes, bajo la mirada curiosa y expectante de los teóricos que, con frecuencia, en sus investigaciones empíricas, no han encontrado apoyo en ninguno de los dos anteriores.

El interés por estudiar, analizar y resolver el incumplimiento

fiscal en España, al igual que en otros países, siempre ha estado presente, unido a los deseos de evitar los importantes efectos económicos, jurídicos y ético-sociales que genera esta conducta. Antes de entrar en la actitud de la Administración y de la sociedad española en los últimos años en relación con la conducta evasora de ciertos individuos, es importante resaltar algunos aspectos de partida.

La primera cuestión que es necesario abordar en los estudios del fraude fiscal es la complejidad que entraña la propia delimitación del concepto. Se ha escrito mucha literatura al respecto, acotando los conceptos de fraude fiscal por evasión y por elusión, en cada una de sus modalidades causales, exposición en la que no entraremos pues no constituye el objeto de análisis que nos ocupa (1). Sin embargo, es interesante resaltar que, en la mayoría de las ocasiones, el problema ha sido generalmente concebido en términos de evasión y, por diversos motivos, no se ha profundizado en la importancia relativa y la valoración de la elusión, a pesar de ser igualmente dañina y destructiva en sus efectos.

Una segunda cuestión de interés se refiere a la necesidad de diferenciar en la conducta fraudulenta dos hechos (Lagares, 1994; Andreoni, Erard y Feinstein, 1998): la decisión de defraudar y la cuantía de este fraude, una vez determinada la conducta. Para conocer la magnitud del problema, por tanto, es necesario precisar el objeto concreto de análisis, pues la elección de uno u otro condicionará la metodología a utilizar, las variables de estudio y las propuestas de solución. En este sentido, se suele partir de dos enfoques claramente diferenciados, aunque inevitablemente relacionados entre sí:

a) un enfoque cualitativo, en el que se analizan los factores determinantes de la decisión de defraudar. El estudio de las causas del fraude encaminará las propuestas correctoras por la vía de la prevención, fundamentalmente;

b) un enfoque cuantitativo, en el que son analizados los factores condicionantes de la cuantía del fraude, una vez ha sido tomada la decisión de defraudar. Estimada la cuantía del incumplimiento fiscal en términos de recaudación y la localización objetiva, subjetiva y espacial de las bolsas de fraude, las propuestas correctoras tendrán un carácter esencialmente represivo, orientadas a descubrir y sancionar a los infractores.

En síntesis, los factores causales que actúan sobre el individuo, orientando su conducta hacia el incumplimiento de las obligaciones fiscales, son de muy diversa índole, resaltando por su significación los siguientes:

- Causas de carácter económico, tales como el grado de percepción de equidad conmutativa entre los impuestos y los servicios públicos, el nivel de la presión fiscal, la renta disponible después de impuestos y la situación económica general, entre otros.

- Causas de carácter psicológico, como son la actitud del contribuyente frente al Estado, el sentimiento de «oculta compensación» (Lagares, 1994) respecto a lo que considera un trato injusto por parte del sistema impositivo, de la Administración, del gasto público y del comportamiento de otros ciudadanos.

- Causas de carácter institucional, jurídico y organizativo, por la existencia de una administración fraudulenta frente a sus contribuyentes, ineficiencia en la gestión de recursos, legislación compleja, inflexible y abundante sobre un mismo hecho, excesivas

medidas de represión y sanciones.

- Causas de carácter socio-político, como son el grado de aceptación de la política fiscal y de la política de gasto público por parte de los ciudadanos, situación de derechos y garantías individuales respecto a la autoridad fiscal, grado de madurez social y valoración individual de la solidaridad.

Una vez tomada la decisión de defraudar por parte del contribuyente, la cuantía que adquiera este fraude estará condicionada por la valoración de las utilidades que le proporcione la cantidad evadida, los costes indirectos del cumplimiento, la probabilidad de ser descubierto por las autoridades, las sanciones aplicables y el grado de percepción y propensión al riesgo que posea el sujeto en cuestión.

En las investigaciones empíricas sobre el fraude, cuando el objeto de estudio son los factores que lo determinan, el investigador se enfrenta a una carencia casi absoluta de criterios de evaluación objetivos de los factores causales mencionados. Sin embargo, en el caso de los estudios realizados bajo enfoques fundamentalmente cuantitativos, los problemas se relativizan, aunque siguen estando presentes dificultades de peso, resaltando las que rodean a las fuentes estadísticas disponibles, que conducen hasta estimaciones y resultados, en ocasiones, de carácter más orientativo que seguro.

El tercer y último aspecto a considerar es la actitud de los agentes implicados frente al fraude. Podría decirse que esta actitud depende mucho del grado de madurez estructural de la Administración y de madurez fiscal de la sociedad, circunstancias que condicionarán, sin duda, la capa-

cidad de respuesta y de solución. Las autoridades deben valorar la importancia del problema en la medida que corresponde, pues es incuestionable su responsabilidad en el estudio, cuantificación y represión de esta conducta, significando por ello una tarea prioritaria a considerar.

### III. CAMBIOS Y EVOLUCIÓN DE LA ACTITUD FRENTE AL FRAUDE FISCAL

Tradicionalmente, en la lucha contra el fraude, la Administración tributaria ha concentrado sus esfuerzos en el «control» y la «represión», ya fuera potenciando el marco jurídico y sancionador administrativo y penal o intensificando los medios personales y materiales que desanimasen al incumplimiento de las obligaciones tributarias. En general, el objeto de atención ha sido el fraude como conducta «realizada», y las medidas adoptadas han perseguido:

- localizar, cuantificar y penalizar la infracción;
- desanimar a los defraudadores potenciales;
- demostrar a la sociedad que la posición de la autoridad es firme y no deja impune el incumplimiento de las obligaciones.

Es de lamentar que esta fórmula de lucha contra el fraude se haya sucedido con frecuencia en España en las décadas pasadas sin demasiado éxito. Este enfoque del problema y los medios utilizados para intentar resolverlo en la misma línea han condicionado una actitud de la sociedad frente al sector público en un sentido contrario al deseado. La autoridad fiscal se ha revestido de una imagen poco atractiva, desvirtuando la confianza de los ciudadanos en el sistema de poderes legítimos, propia de toda

sociedad avanzada, presentando al defraudador no como un enemigo social que encarece las contribuciones de los demás, sino como aquel sujeto envidiable que ha conseguido «optimizar» el destino de sus recursos escasos. Es probable que una actitud ineficiente de la Administración, junto con medios escasos y procedimientos no adaptados al ámbito social con el que convive, únicamente consiga maleducar fiscalmente al contribuyente en torno a un comportamiento insolidario.

Cuando las acciones encaminadas a la lucha contra el fraude se dirigen esencial y manifiestamente en un sentido represivo, al objeto de descubrir y castigar a los evasores por la vía del endurecimiento de las sanciones, provocan con frecuencia una reacción de rebeldía en los sancionados, al tiempo que surge un sentimiento de relativa solidaridad social hacia el defraudador. El «efecto rebote» (Lagares, 1996) es una reacción indeseable que minora las posibilidades de las autoridades para corregir esta conducta fraudulenta.

En los momentos presentes y ante el problema que nos ocupa, es importante recordar la figura de Estado «al servicio de», como gestor de unos recursos que le han sido confiados por una sociedad que espera le sean revertidos bajo apariencia de bienes y prestaciones sociales, al menos en términos equivalentes y positivos. El pacto social debe madurar en un clima de colaboración, en el que la propia sociedad se sienta agredida en sus intereses por la conducta del evasor. «La evasión es un fenómeno tan complejo que, para ser atacado, requiere que la Administración tributaria no actúe sola y sea capaz de adaptarse al medio y modificarlo» (Pavesi, 1998, páginas

117-129). Este medio está básicamente constituido por:

a) Un contexto socioeconómico, generalmente el más investigado y estudiado por ser el medio típico de la actuación tributaria: la estructura económica (grado de concentración, grado de liberalización y desregulación de la economía, participación de los factores en el sistema productivo,...), el tipo de actividad económica (primaria, industrial o de servicios), condiciones y coyuntura económica y, por último, el grado de apertura económica y estabilidad.

b) Un contexto sociocultural, con restricciones de análisis mucho más fuertes que el anterior, en el que los factores clave son tres: la relación de cada individuo con la sociedad que integra, de esta sociedad con el gobierno y de éste con el Estado.

Si hacemos balance de los últimos años, la Administración tributaria ha evolucionado y la sociedad española ha madurado, a juzgar por algunos detalles en los que entraremos a continuación. Contamos con diversas investigaciones y estudios, tal vez no tantos y tan certeros como sería deseable, que nos permiten pulsar la situación y el clima de relaciones entre la Administración y el contribuyente. Sin embargo, si bien los esfuerzos han sido claramente superiores a los manifestados en las décadas pasadas, todavía son escasos en relación con la importancia del problema y la pauta marcada al respecto por algunos países de nuestro entorno (2). El análisis del incumplimiento de las obligaciones tributarias debe, necesariamente, contar con un carácter de continuidad y acción sistemática que, de momento, no se observa en las investigaciones realizadas en España.

## 1. Estudios realizados

El interés y la iniciativa de análisis y estimación del fraude en España surge principalmente de un conjunto de especialistas universitarios y estudiosos de la actividad del sector público, quienes, con un espíritu de progreso, interpretan los tributos como elementos vivos y activos dentro del sistema. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones se llevan a efecto desde la Administración, ya sea a través de grupos de investigación internos, o acudiendo a la colaboración externa de la mano de profesores universitarios o de grupos de trabajo de composición mixta.

En líneas generales, puede afirmarse que la mayor parte de las investigaciones realizadas, sea cual fuere la procedencia del grupo de investigadores y su justificación, coinciden en dos circunstancias destacables: el enfoque cuantitativo que las alberga y su carácter de parcialidad, centrando los intereses y esfuerzos en el fraude fiscal desde la vertiente del impuesto.

La valoración del fraude en España generalmente se ha fundamentado en los resultados obtenidos de su estimación y cuantificación económica, en relación con el total de recursos públicos y privados. Aunque existen algunos estudios que se detienen en los factores causales que originan este comportamiento, el interés por los enfoques relacionados con la sociología tributaria se ha mantenido con frecuencia en el ámbito teórico y en un segundo plano, no constituyendo objeto principal de estudio, sino complementando a otros. Además, son escasos los trabajos en los que la materia de análisis haya sido el fraude por la vertiente del gasto público, por lo que, en suma, podemos afirmar que son los impuestos principales de nuestra estructura tributaria,

especialmente el IRPF, los que han gozado de un mayor protagonismo analítico.

Sin embargo, las ideas acerca de la fiscalidad en los últimos años se apoyan cada vez más en la percepción social del gasto público y la influencia de éste en el grado de responsabilidad fiscal del contribuyente (Falkinger, 1988). En el ámbito de las relaciones entre el sector público y la sociedad, la tendencia muestra un interés creciente hacia el individuo desde la doble vertiente de beneficiario y contribuyente. Es evidente que el elevado grado de complejidad que incorporan las connotaciones sociológicas al fenómeno del fraude invita a la cautela a la hora de ser consideradas por el investigador como decisivos factores determinantes del incumplimiento fiscal. No obstante, los estudios cualitativos llevados a cabo en esta línea permiten conocer ciertos aspectos, fundamentales para la instrumentación de medidas preventivas y correctoras, que difícilmente se extraerían de análisis cuantitativos sobre la misma circunstancia.

En el caso español, en la última década, se realizan diversas investigaciones del fraude fiscal, analizando las prácticas de evasión en figuras tributarias concretas y estimando su cuantía, por una parte, y contemplando, en otras ocasiones, los diferentes aspectos del problema desde planteamientos amplios y generales relacionados con la sociología tributaria. De entre todos los trabajos, son de destacar, ya sea por su representatividad institucional o por la repercusión y trascendencia posterior, los siguientes:

a) *Estudios de carácter cuantitativo:*

• *La evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las*

*Personas Físicas. Ejercicios 1979 a 1986* (3) realizada por un equipo de expertos dirigido por el Profesor Lagares Calvo, encargo realizado desde el Instituto de Estudios Fiscales por encomienda del Ministerio de Hacienda en 1981, al objeto de conocer la aceptación social del IRPF introducido en 1978 (Lagares, 1990).

• Diversos trabajos suscritos por las áreas de Estadística y de Informática Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales (4), fundamentados en el cálculo de los índices de cumplimiento en varios de los impuestos de la estructura tributaria española: «Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986 a 1991», «El fraude en las rentas del trabajo. Salarios y pensiones», «El impuesto sobre sociedades en términos de Contabilidad Nacional», «Evaluación del cumplimiento en el IVA. Revisión de las Estimaciones, años 1990 a 1994», entre otros.

• En 1994, la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude (5) presenta un informe sobre el fraude en España, en el que se desarrolla un análisis general y por áreas que resulta ser de gran interés, proponiendo recomendaciones para prevenir y combatir esta conducta (IEF, 1994; Bravo, 1994).

• En 1997, en el seno del proceso de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Comisión de Expertos, presidida por el Profesor Lagares Calvo, confía a un grupo independiente la realización de un estudio cuantitativo del fraude fiscal entre los años 1988 y 1996. El Informe para la reforma del IRPF de 1998 argumenta algunas de sus propuestas apoyándose en los resultados obtenidos de este trabajo (IEF, 1998).

b) *Estudios de carácter cualitativo* (6):

- En 1991, por encargo de la Secretaria de Estado de Hacienda, el Instituto de Estudios Fiscales lleva a cabo dos estudios sociológicos con metodología cuantitativa, utilizando la técnica de la encuesta y tomando como objeto de estudio el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El interés de estos trabajos se encuentra en la evaluación del coste de cumplimiento (7), en términos de tiempo, dinero y coste psicológico, al margen de la cuota a ingresar por el impuesto, y la delimitación de los factores explicativos de la conducta defraudadora, intentando conocer la percepción del IRPF por parte de los contribuyentes (Cordón, 1998).

- Diversos estudios de evolución de la opinión pública española en relación con la fiscalidad, incluyendo tres ediciones realizadas del denominado «barómetro fiscal», en cuyo resumen de resultados correspondientes a 1995, 1996 y 1997 se analiza la «Evolución de la opinión fiscal a través de datos de encuesta» (Delgado, 1998). Este trabajo constata las dificultades, aunque también la relevancia del carácter explicativo, de la investigación conjunta de ingresos y gastos públicos.

- Estudios específicos de la influencia del gasto público en el grado de responsabilidad fiscal del contribuyente, analizando los beneficios del gasto público como uno de los determinantes de la evasión fiscal. Se utilizan modelos de contraste de hipótesis de carácter logístico, constituyendo una aportación importante los resultados obtenidos del trabajo «La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger» (Martínez y Sanz, 1999).

- Estudios de segmentación de hogares por su relación con el consumo de servicios públicos. En este tipo de investigaciones se utiliza el hogar como unidad de análisis, permitiendo una perspectiva distinta a las que muestran los trabajos anteriormente mencionados, en los que la unidad de análisis es el individuo. En esta línea hay que destacar el «Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la Encuesta de presupuestos familiares» (Carrillo y Tamallo, 2000).

- Diversos trabajos (8) realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en los que, utilizando indicadores de opinión específicos, se analizan la opinión pública sobre la política fiscal, la valoración social de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y el grado de percepción de los servicios públicos. Atendiendo en concreto al incumplimiento fiscal, es de resaltar la participación del CIS en los estudios de percepción social del fraude fiscal en España incluidos y considerados en el informe presentado por la Unidad Especial para el Estudio del Fraude Fiscal (IEF, 1994), desde una vertiente general, por grupos y sectores sociales.

## **2. Metodologías utilizadas**

La metodología utilizada en estas investigaciones, dependiendo de la modalidad de fraude y del carácter cuantitativo o cualitativo de la investigación, ha sido básicamente de dos tipos:

a) Métodos de «contraste, o contables», en los que se estima la cuantía del incumplimiento fiscal en un ejercicio económico concreto mediante la comparación de magnitudes económicas con magnitudes fiscalmente gravables y

puestas en relación con las efectivamente declaradas y gravadas (9) (Lagares, 1987). En el diseño y desarrollo de esta metodología, se observan algunas limitaciones técnicas dependiendo del impuesto en relación con el cual se desea estimar el fraude (10): la escasez de datos y la falta de homogeneidad entre las distintas fuentes estadísticas, por una parte; la imposibilidad, en un gran número de ocasiones, de hacer una desagregación de los datos hasta el punto que sería conveniente, en segundo lugar, y el paso de cuantías económicas a conceptos fiscalmente gravables, requiere de unos ajustes que no siempre es posible realizar con exactitud, entre los inconvenientes más relevantes. A esto se le añade que, dependiendo del impuesto al que se refiera el estudio, el índice de ocultación no siempre puede traducirse en un índice de fraude (11). Sin embargo, en el caso concreto de la estimación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, metodológicamente la información proporcionada por la Contabilidad Nacional de España, como fuente estadística principal, se aproxima bastante a los conceptos fiscales objeto de estudio, debiendo realizar ajustes técnicos de menor incidencia que los mencionados anteriormente para otros impuestos. Cabe indicar al respecto, no obstante, dos problemas que sí se plantean en este impuesto: la delimitación dentro del volumen de rentas económicas de aquellas con obligación de tributar desde el punto de vista cuantitativo (con exención de rentas por mínimo legal) y desde el punto de vista espacial (con exclusión de las rentas referentes a los territorios en los que no se aplica la normativa de régimen común del tributo).

En concreto, aunque los resultados obtenidos incorporen un cierto margen de error, a pesar de

las dudas técnicas sobre la fiabilidad y precisión de las estimaciones contables, económicas o fiscales, el rigor de la intermediación entre los conceptos tributarios y los empleados por la fuente estadística principal utilizada, o aparezcan sospechas de inexactitud en la traducción de índices de ocultación a índices de fraude, este tipo de análisis metodológicos aportan un importante conocimiento de la economía y de las relaciones entre sus elementos, así como permiten obtener una información tendencial de gran interés. Especialmente en el caso del estudio del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, este tipo de análisis aporta una valiosa posibilidad de investigación que es obligado aprovechar y continuar.

b) Métodos directos, entre los que se encuentran los métodos de encuesta y los procedimientos de comprobación por actuaciones de inspección.

En el primer caso, para proporcionar certeza a los resultados de la investigación, es importante disponer de un marco poblacional apropiado y conseguir la cooperación del entrevistado. La experiencia pone de manifiesto que estos son dos requisitos que dificultan la credibilidad de los datos, al tiempo que se duda de la sinceridad de respuesta cuando el tema objeto de estudio es el fraude. Dependen principalmente del diseño del cuestionario y de las técnicas utilizadas para realizar la entrevista, pero a pesar del cuidado que se ponga en ellos, el individuo tiende a separar su conducta, siempre rigurosa, de las del resto de la sociedad. En lo que se refiere a los métodos de comprobación, basados habitualmente en actuaciones de inspección, si se dispusiera de un muestreo estratificado de una población bien definida de contribuyentes, los resultados obtenidos podrían gene-

ralizarse a todo el conjunto, proporcionando información sobre el nivel total de fraude. Sin embargo, estas actuaciones suelen estar encaminadas hacia determinados colectivos, y sus resultados no aportan demasiada información a las investigaciones del fraude, debido al sesgo que en ellas se observa.

En general, podría afirmarse que en los estudios del fraude fiscal cualquier análisis cualitativo o cuantitativo aportará información indudablemente valiosa. Sin embargo, apoyándonos en la experiencia, la metodología cuantitativa basada en la contabilidad y el contraste de macromagnitudes económicas y fiscales proporcionará una mayor fiabilidad a los resultados, no despreciando por ello la información obtenida de encuestas y comprobaciones que permitirá evaluar el clima social en relación con este comportamiento.

### **3. Los cambios en las relaciones Administración-contribuyente**

De los resultados obtenidos en los estudios realizados sobre el fraude fiscal, especialmente en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se desprende una serie de aspectos importantes que han afectado y orientado la evolución de las relaciones Administración-contribuyente y, en consecuencia, Estado-sociedad en los últimos años. Uno de los principales condicionantes de las actividades de los órganos tributarios es el entorno en el que desarrollan sus funciones. Al mismo tiempo, uno de los factores de influencia sobre las características de este entorno es la percepción que la sociedad tenga de la Administración pública y la valoración de su actitud, objetivos e instrumentos.

Es incuestionable que el incumplimiento fiscal es el resultado de una decisión individual, pero entre sus causas determinantes y los condicionantes de la cuantía a evadir se encuentran otras circunstancias que relacionan, directa o indirectamente, al individuo con la actitud de la Administración y de la sociedad frente al mismo problema.

En lo que se refiere a la relación Administración-contribuyente, es palpable la presencia de una resistencia natural del individuo al pago de los impuestos, ya que éstos constituyen una detracción de recursos de forma unilateral y sin contraprestación inmediata. En sentido inverso, la provisión de bienes y servicios públicos financiada con los recursos recaudados hace que éstos reviertan posteriormente sobre los contribuyentes y sobre la sociedad en su conjunto. Sin embargo, por las propias características delimitadoras de los bienes públicos y algunas condiciones de asignación pública de bienes privados, no es difícil obtener beneficio de actividades públicas de gasto sin incurrir en coste impositivo previo para el individuo, en igualdad de condiciones que aquellos otros miembros de la sociedad que cumplen puntualmente con sus obligaciones tributarias (12).

En líneas generales, de los recientes estudios realizados sobre el fraude fiscal en España, así como de las encuestas de opinión social sobre los ingresos y gastos públicos, se extrae una importante conclusión: la actitud del contribuyente y de la Administración en relación con el fraude se ha transformado, diferenciándose de la manifestada en décadas pasadas.

La Administración tributaria, en la última década, y muy en especial en los últimos años, manifies-

ta una preocupación por la lucha contra la evasión fiscal dirigida especialmente hacia acciones que promuevan la aceptación social de los impuestos *ex ante*, en detrimento del interés por el encarecimiento de la infracción *ex post*. Recogiendo consejos y recomendaciones contenidos en las investigaciones realizadas, el fraude deja de ser entendido como una decisión social que deba perseguirse exclusivamente desde las instituciones, para ser interpretado como un comportamiento individual que hay que evitar y, en caso de llevarse a cabo, perseguir desde la colaboración entre las instituciones y la sociedad.

En un intento de sistematización, la concurrencia de «predisposición, oportunidad y decisión» conduce hacia una actitud de incumplimiento fiscal, frente a la cual la autoridad puede reaccionar, esencialmente, de tres formas: potenciando las medidas preventivas, en primer término; reduciendo las ocasiones y cerrando los circuitos de evasión, en segundo lugar, y, por último, incrementando las medidas de control, represión y sanciones. En este sentido, se ha optado por la «modernización de la gestión tributaria» (Prieto, 2000) desde diferentes aspectos:

- Por un lado, desde un punto de vista fundamentalmente técnico y operativo, se valoran positivamente las mejoras en la información y la comunicación con el ciudadano, los aumentos en la calidad de los servicios, reduciendo y simplificando los trámites en aquellos que afectan al usuario, cuestionando la eficacia y la eficiencia de los diferentes órganos de gestión interna y, por último, abriendo la administración de recursos públicos a las experiencias e innovaciones introducidas en otras áreas de la economía nacional (13) (Ruíz-Jarabo, 1999).

- Por otra parte, desde el punto de vista de la ética social, interesa el fomento de la confianza del contribuyente en la Administración, partiendo de la base de que las relaciones entre ambas partes deben estar basadas en un necesario equilibrio entre las facultades de la Administración y los derechos de los contribuyentes (14). Debe propiciarse un contexto de confianza recíproca, alejado de la concepción tradicional de que la Administración es «inexorable y celosa» y de que el contribuyente es, por principio, un «evasor potencial».

- Al mismo tiempo, desde la perspectiva de la «equivalencia fiscal» y la consideración del individuo como contribuyente-beneficiario, es importante estimular la presunción de voluntariedad en el pago de los impuestos, aumentando el grado de percepción de la utilidad en el uso de los bienes y servicios públicos y, en consecuencia, la corresponsabilidad en su provisión y financiación.

- Por último, desde una vertiente psico-social, la insolidaridad del defraudador frente a la sociedad, anteponiendo utilidades individuales derivadas de la evasión a la utilidad social derivada de una actitud responsable, es un factor de causalidad difícil, y complejo de tratar. No obstante, la posición que tome la Administración en este aspecto es relevante en un triple sentido: aumentar el grado de percepción social del esfuerzo de las autoridades en la lucha contra el sujeto infractor, evitar un «efecto imitación» (15) que condicione el comportamiento tributario del resto de contribuyentes, y fomentar el civismo fiscal y la integración social, para que la conducta infractora sea considerada como una conducta aislada, rechazable e irresponsable.

Evidentemente, es comprensible que, aunque los esfuerzos desde la Administración se hayan dirigido en las líneas antes expuestas, las acciones represivas, orientadas a descubrir y sancionar a los evasores, sigan formando parte de las políticas de lucha contra el fraude. Aumentar las probabilidades de que los defraudadores sean efectivamente descubiertos, la disminución de la utilidad derivada de la evasión y el encarecimiento de las sanciones no sólo penalizan las conductas infractoras llevadas a término, sino que previenen, desanimando a los evasores potenciales y, lo que es más importante, muestran a la sociedad que existe igualdad en la aplicación de las leyes, y que este tipo de comportamientos no permanecen impunes.

#### **4. Los cambios en la relación sociedad-sector público**

Desde el punto de vista de la relación sociedad-Administración, la actitud respecto a la evasión fiscal también ha observado cambios. Entre 1970 y 1980 se realizan diversos trabajos para conocer la opinión fiscal, tanto de la sociedad como de las instituciones responsables, con resultados verdaderamente interesantes: los españoles, en su mayoría, viven ajenos al hecho fiscal (Cordón, 1998), en especial las clases más modestas, siendo los empresarios los que tienen un relativo conocimiento de esta realidad. Se admite la existencia de fraude fiscal generalizado, pero sin considerar por ello que esta conducta sea inmoral, ni que tal circunstancia constituya un problema de justicia social. Probablemente exista una cierta percepción de injusticia en el reparto de la carga tributaria pero, como la presión fiscal se considera baja, no se observan manifestaciones al respecto. Incluso se

dan muestras contrarias al aumento del gasto público por temor a alterar la posición de comodidad fiscal en la que conviven.

Años más tarde la situación es diferente. En la década de los noventa, se constata la existencia de una opinión pública definida en relación con el cumplimiento fiscal y la función social desempeñada por la Hacienda pública, así como unos criterios más precisos sobre la asignación pública de bienes y prestación de servicios.

Los resultados que se extraen de las investigaciones realizadas (Delgado y San Vicente, 1998) y (Martínez y Sanz, 1999) coinciden en indicar que:

- La población española está dividida a partes iguales entre los que opinan que el incumplimiento fiscal es una conducta generalizada entre los contribuyentes (16), especialmente concentrada en determinados colectivos que cuentan con mayores oportunidades de evasión, y aquellos otros que manifiestan el convencimiento de que en general se pagan los impuestos de modo correcto. Todo ello, sin embargo, compatible con una valoración social muy positiva de la valoración del grado de cumplimiento en los últimos años (en 1995, el 39,3 por 100 de la población manifiesta una sensación de disminución en el fraude fiscal, elevándose esta proporción al 50 por 100 en 1997).

- En opinión de la sociedad, los factores causales del fraude son fundamentalmente tres: a) de índole económica (la presión fiscal excesiva y una situación económica difícil, principalmente, para el 31,1 por 100 de la población en 1995, elevándose al 33,9 por 100 en 1997); b) de índole ética (falta de honradez y conciencia cívica, para el 25,1 por 100 de la población en 1995, siendo del

27,3 por 100 en 1997), y c) de índole administrativa e inspectora en la lucha contra el fraude (en 1995 el 29,8 por 100 de la población opina que la lucha contra el fraude es ineficaz y los defraudadores quedan impunes, participando en esta opinión el 28,1 por 100 en 1997).

- Es interesante, sin embargo, observar cómo la relación de equivalencia entre impuestos y gastos públicos no cuenta en la opinión social con una valoración causal relevante en términos relativos (el 12 por 100 de la población en 1995 considera que los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga, reduciéndose al 4,9 por 100 en 1997). La tendencia indica posiciones notoriamente marginales para aquellos contribuyentes que buscan como excusa la inadecuación de los servicios y prestaciones públicas a la hora de evadir sus impuestos.

Estos resultados están en manifiesta sintonía con la evolución observada en la valoración social respecto a los bienes y servicios de provisión pública. En principio, sobre la base de una relación de intercambio entre el Estado y la sociedad, podría suponerse que el nivel de evasión fiscal de un contribuyente disminuye cuando éste percibe los beneficios del gasto público (Falkinger, 1988). Sin embargo, el grado de responsabilidad fiscal de los contribuyentes españoles se ha visto afectado por otras consideraciones, al margen de las políticas de gasto público. Al tiempo que se observa un aumento de la información al ciudadano sobre los beneficios de los bienes y servicios públicos y un acercamiento de los programas de gasto a la sociedad, se advierten incentivos a conductas de «usuario gratuito», resultando un efecto global ambiguo.

- Con independencia de las causas que determinen la evasión fiscal, para la mayoría de la población (el 65,5 por 100 en 1995 y el 60,9 por 100 en 1997), ninguna de ellas justifica suficientemente el incumplimiento fiscal como conducta individual aceptable socialmente. Sin embargo, la firmeza del rechazo a este comportamiento se relaja en la segunda mitad de la década cuando la causa del incumplimiento fiscal está relacionada con situaciones personales y económicas conflictivas (en 1995, un 22,8 por 100 de la población justificaría con tales circunstancias una conducta fiscal deshonesta, elevándose la proporción al 24,3 por 100 en 1997).

- Una de las muestras más importantes que denotan madurez fiscal en una sociedad moderna aparece reflejada en la opinión que ésta tenga sobre los efectos y la incidencia del fraude fiscal. A comienzos de esta década, la percepción que la sociedad española tiene de la función redistributiva de los impuestos es escasa, aunque con cierto optimismo en los últimos años. Por el contrario, en lo que se refiere a los servicios públicos y prestaciones que financian los recursos recaudados, la sociedad está mucho más sensibilizada desde un primer momento. La mayoría de la población sostiene que la evasión fiscal es una conducta que afecta no tanto a la Administración tributaria como a los propios ciudadanos, que se sienten engañados por el defraudador y le reprochan la disminución de recursos para financiar programas de gasto y el aumento de cargas sobre el resto de contribuyentes, resultados de su deshonesta social.

#### IV. CONCLUSIONES

1. En los últimos años, la Administración tributaria ha realizado



grandes esfuerzos y aumentado los medios utilizados en la política de lucha contra el fraude, especialmente desde una perspectiva preventiva, incentivando el cumplimiento fiscal desde las causas determinantes y condicionantes del fraude, aunque sin remitir los medios de control, inspección y sanción. Se suceden los intentos de mejora en la relación Administración-administrado, facilitando las vías de comunicación e información entre ambos, simplificando las obligaciones y adaptando tributos de carácter general al entorno económico y social con el que deben convivir.

2. No obstante, la opinión de la sociedad en relación con la lucha contra el fraude fiscal indica ciertas dudas sobre la eficacia de ésta, manifestando que la impunidad frente al delito y la ineficacia de esta política es, para la mayoría de los encuestados, la tercera causa de que existan determinados niveles de incumplimiento en colectivos de declarantes concretos.

3. La sociedad española manifiesta una posición definida en relación con el fraude fiscal, la función social de la Hacienda pública y la provisión pública de ciertos bienes y servicios. El grado de aceptación de responsabilidad frente a los impuestos es creciente, tal y como se extrae de la valoración social respecto al incumplimiento fiscal. Estamos, sin embargo, asistiendo a los inicios de un proceso de cambio en la concepción fiscal de la sociedad que se promete consolidada en los próximos años.

4. La sociedad española siente la conducta del evasor como una agresión a los valores y principios sobre los que se apoya toda colectividad moderna. No obstante, determinadas circunstancias relacionadas con una coyuntura económica problemática hacen que la

sociedad relaje su postura crítica frente al fraude, justificando el comportamiento del defraudador en casos puntuales, aunque bajo ningún otro planteamiento generalizables.

5. Se manifiesta un reconocimiento social creciente de la función desempeñada por la Hacienda pública, considerada por más de las tres cuartas de la población española como una institución básica y fundamental, proporción que aumenta al terminar la década. Sin embargo, en lo que se refiere a la finalidad redistributiva de los impuestos, la percepción social es escasa.

6. La influencia del gasto público en el grado de cumplimiento fiscal es escasa. La percepción del beneficio de los programas de gasto público no ocupa un papel destacado entre los argumentos que incentivan la responsabilidad social en el pago de los tributos. Probablemente, cuanto más pequeña y segmentada esté la sociedad cada contribuyente individual sentirá en mayor medida la influencia de sus decisiones sobre la recaudación total y el beneficio percibido del gasto público sobre sí mismo.

7. Por último, es importante resaltar que la responsabilidad de las autoridades en la lucha contra el fraude comienza en el interés por sus causas, determinantes y condicionantes, localización y cuantificación, de forma que sería deseable una mayor continuidad en los esfuerzos de análisis e investigación, siguiendo los caminos ya abiertos desde distintos frentes.

#### NOTAS

(1) Para un mayor detalle en la diferenciación entre evasión y elusión fiscal, es muy interesante MATHEWS (1994).

(2) Sin profundizar en esta cuestión, pues el tema que nos ocupa se refiere a la realidad

española, es justo decir, sin embargo, que, cada vez con más frecuencia, las autoridades fiscales de países de nuestro entorno socio-económico se interesan y realizan investigaciones periódicas y sistemáticas, en ocasiones incluso con control parlamentario, en las que cada año se analiza la situación respecto al fraude en determinados impuestos, y se aportan recomendaciones que ayudan a combatirlo por la vía de la prevención y de la inspección.

(3) Esta investigación es anterior al período que se quiere analizar, pero es interesante su inclusión entre los trabajos destacables en este sentido porque sirve de precedente inmediato a los siguientes intentos de estimación del grado de cumplimiento fiscal, con una metodología adecuada y única hasta el momento en España y en el resto de los países. Por otra parte, los resultados obtenidos sirven de punto de partida y ayudan a las reformas posteriores y cambios en los sistemas de gestión existentes, así como sus recomendaciones orientan la lucha contra el fraude.

(4) Las conclusiones de estos trabajos de investigación se resumen en diversos números de los *Papeles de Trabajo y Documentos de Trabajo* editados por el Instituto de Estudios Fiscales.

(5) Creada por Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993.

(6) En este apartado son citados algunos de los trabajos realizados en el ámbito de análisis que referimos; éste es el correspondiente a la sociología fiscal, aunque el planteamiento metodológico se corresponda con líneas de investigación cuantitativa.

(7) Los resultados se exponen en el número 13 de 1992 de *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, «Aspectos psicosociales de la tributación: los costes de cumplimiento en el IRPF», realizado por C. Díaz y M. L. Delgado.

(8) Los resultados de estas investigaciones se resumen en diversos números de *Datos de opinión*, publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, con especial referencia a los años 1995, 1996 y 1997.

(9) La estimación cuantitativa del incumplimiento tributario en España a través de esta metodología arranca en 1981 de un grupo de trabajo, dirigido por el profesor Lagares Calvo e integrado, entre otros, por los profesores Castellano, Raymond, Quevedo y Pereira, a propósito del estudio y evaluación del fraude en el IRPF, sin que conste precedente al respecto.

(10) Éste es el caso de impuestos cuyo objeto de gravamen son transacciones comerciales, rentas de sociedades, valor añadido, ... etc., por precisar algunos ejemplos en los que la Contabilidad Nacional y el cómputo tributario de operaciones discrepan en delimitaciones conceptuales, globales y parciales, según los casos.

(11) El índice de ocultación es la relación entre la magnitud declarada y la magnitud estimada, al tiempo que el índice de fraude es la relación entre la recaudación efectiva y la recaudación estimada partiendo de una fuente estadística externa (GARDE, 1995).

(12) Es amplia la literatura al respecto, y en la teoría de los bienes públicos la figura del «viajero sin billete» o «usuario gratuito» es objeto fundamental de estudio, pues uno de los problemas que se plantean con más frecuencia es el de la revelación de preferencias individuales y colectivas de estos bienes y la delimitación de su demanda.

(13) En este sentido, la constitución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en 1991 significa un gran avance. La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1998 significa, también, un gran esfuerzo de simplificación y racionalidad impositiva, reduciendo los costes de cumplimiento para la mayoría de los contribuyentes y liberando de la obligación de declarar a otro buen número de ellos.

(14) La ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, ocupa un lugar de importancia en estas relaciones Administración-administrado, así como la creación en 1996 del Consejo para la Defensa del Contribuyente como órgano garante de los derechos de los ciudadanos, y fuente de información y solución de problemas inmediatos.

(15) De varios de los estudios realizados en los que se utilizan indicadores de opinión fiscal se obtienen como resultados que: a) cuanto menor es la percepción del fraude más responsable resulta ser el contribuyente; b) puede existir un «efecto imitación» que condicione el comportamiento de los contribuyentes, en el sentido de que si éstos perciben un nivel de fraude alto, su responsabilidad fiscal disminuye, y c) el grado percibido del esfuerzo de la Administración en la lucha contra el fraude y la justicia con la que se recaudan los impuestos influye directamente en la decisión de evadir fiscalmente (MARTÍNEZ CABRERA y SANZ SANZ, 1999).

(16) Es ilustrativo indicar que el «barómetro fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas refleja una coincidencia en la opinión de más de la mitad de la población en torno a la idea de que la Administración debería contar desde un comienzo con la presunción de que todos los contribuyentes van a intentar defraudar, en mayor o menor cuantía y de uno u otro modo, a la hora de cumplir con sus obligaciones tributarias.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDREONI, J.; ERARD B. y FEINSTEIN J. (1998), «Tax compliance», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, junio, páginas 818-860.

BRAVO PAIVA, M. (1994), «Informe de la Unidad Especial para el Estudio del Fraude. Síntesis de su contenido», *Cuadernos de Actualidad*, nº 6, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 217-227.

CARRILLO, E., y TAMAYO M. (2000), «Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la Encuesta de presupuestos familiares», *Papeles de Trabajo*, número 2, Instituto de Estudios Fiscales.

CORDÓN EZQUERRO, Teodoro (1998), «El diseño y aplicación de encuestas de opinión como retroalimentación para orientar la acción de la Administración Tributaria», en *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*, XXXI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs. 149-167.

DELGADO, M. L., y SAN VICENTE M. (1998), «Evolución de la opinión fiscal a través de los datos de encuesta», *Papeles de Trabajo*, nº 9, Instituto de Estudios Fiscales.

FALKINGER, J. (1988), «Tax evasion and equity: a theoretical analysis», *Public Finance* nº 3, págs. 388-395.

GARDE ROCA, J. A. (1995), «Reflexiones sobre el fraude fiscal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, nº 62, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, págs. 334-340.

IEF (1994), *Informe sobre el fraude en España*, Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, Instituto de Estudios Fiscales, julio.

— (1998), *Informe para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Instituto de Estudios Fiscales, febrero.

LAGARES CALVO, M. (1987), «Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 30-31, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES).

— (1990), «La aceptación social del sistema tributario: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en ALBI IBÁÑEZ, E. (ed.), *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel Economía, Barcelona.

— (1994), «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 129-2, págs. 47-62.

— (1996), «Una reforma a fondo del sistema fiscal español», *Documentos de Trabajo de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social* (FIES), nº 126.

MARTÍNEZ CABRERA, M., y SANZ SANZ J. (1999), «La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger», *Papeles de Trabajo*, nº 2, Instituto de Estudios Fiscales.

MATHEWS, Russell (1994), «Anatomía de la elusión y evasión fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 91, págs. 334-341.

PAVESI PEDRO, F. J. (1998), «La adecuación de la Administración tributaria al medio de actuación», en *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*, XXXI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs. 117-129.

PRIETO JANO, M<sup>º</sup> J. (2000), «La modernización de la gestión tributaria. Propuesta de un modelo para la elaboración de indicadores de gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Hacienda Pública Española*, nº 152, páginas 127-149.

RUÍZ-JARABO COLOMER, I. (1999), «Acciones para promover la aceptación de los tributos en una sociedad democrática», en *La Administración tributaria como organización enfocada al servicio del cliente, externo e interno*, XXXIII Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs. 17-40.

## Resumen

Este trabajo expone cómo ha evolucionado la percepción del fraude fiscal en España en la última década, por parte de la Administración y de la sociedad, así como la transformación en el mismo sentido de los procedimientos de lucha contra esta conducta. Son protagonistas las acciones preventivas para influir en los factores determinantes del fraude, dejando en un importante segundo plano las acciones represivas y sancionadoras tradicionales. Al mismo tiempo, la sociedad también evoluciona formando una opinión definida en relación con el fraude, su justificación y sus efectos, percibiendo el incumplimiento fiscal como una agresión desde algunos de sus miembros hacia sí misma.

*Palabras clave:* fraude, incumplimiento fiscal, evasión, elusión, medidas preventivas, medidas represivas, sanciones, madurez fiscal, opinión fiscal.

## Abstract

This article outlines how the perception of tax fraud has been evolving in Spain, both on the part of the Administration and of society, as well as the change in the same direction in the procedures for combatting this behaviour. The leading actors are preventive actions for influencing the factors that give rise to fraud, relegating traditional repressive and penalizing actions to a secondary role. At the same time society has also been changing in the formation of a definite opinion in relation to fraud, its justification and its effects, considering tax delinquency to be an aggression against itself by a few of its members.

*Key words:* fraud, tax delinquency, evasion, avoidance, preventive measures, repressive measures, penalties, fiscal maturity, fiscal opinion.

*JEL classification:* H26.