

UNIVERSITAT DE GIRONA

Facultat de Dret



Trabajo de Fin de Grado

Grado en Derecho

***ÉTICA FISCAL DE LOS CONTRIBUYENTES Y
DE LAS LEYES TRIBUTARIAS***

Ana Elisa Robleda Benito

Tutor: Dra. María del Carmen Vázquez Rojas

Mayo de 2016

Ética fiscal de los contribuyentes y de las leyes tributarias

RESUMEN. El siguiente artículo analiza la cuestión de la ética fiscal o moral tributaria desde las dos visiones posibles: la del contribuyente y la de la Hacienda Pública. Consiste en una compilación doctrinal de la temática ético-fiscal con el aporte que supone la propuesta de medidas que ayudarían a mejorar la moral tributaria de los contribuyentes y de la Administración Tributaria con el consiguiente análisis de la opinión pública para conocer el nivel de cultura fiscal de la sociedad española. El estudio está orientado al mantenimiento de los principios de igualdad y redistribución de la riqueza como criterios de eticidad aplicados a los tributos.

Palabras clave: Ética fiscal, moral tributaria, igualdad de gravamen y justicia tributaria.

Ethic framework for taxpayer and fiscal law regulation

ABSTRACT: This paper is intended to analyse the moral issues regarding taxes from the two different perspectives of the taxpayer and the administration. It is based on a doctrinal summary of the Ethical and fiscal arguments, but at the same time there is an analysis of the public opinion to get to know the tax culture in Spain. There are also a proposal of some measures that would help to improve the behavioural consistency in both taxpayers and the administration. All of this is focused on the sustainability of the principles of social justice, equality and redistribution of wealth as the main criteria applied to tax compliance.

Keywords: Tax's moral aspects, taxpayers, equality in taxation and tax justice.

Índice

Introducción al campo de la ética fiscal y organización del estudio

1. Ética y moralidad en el contribuyente

- 1.1 Premisas para el estudio de la ética fiscal del contribuyente
- 1.2 El papel de la moral tributaria en la sociedad española: ¿Por qué es importante la ética fiscal?
 - 1.2.1 Las encuestas como instrumento para observar la moral tributaria
 - 1.2.2 Conclusiones sobre las últimas encuestas sobre política fiscal
- 1.3 El por qué de perfeccionar una ética fiscal en el contribuyente: Estrategias orientadas al cumplimiento tributario

2. Ética y moralidad de la Administración Tributaria

- 2.1 El principio de igualdad de gravamen con arreglo a la capacidad económica del contribuyente como expresión de justicia: ¿Cómo debería repartirse la carga tributaria?
- 2.2 El destino de los impuestos y la determinación de la legislación tributaria: ¿Se trata en exclusiva de una decisión política?
- 2.3 ¿Qué información ofrece la AEAT sobre evasión fiscal y cuántos recursos destina a su erradicación?
- 2.4 Cómo mejorar el sistema fiscal para que sea más justo
 - 2.4.1 Reducir la complejidad de las normas tributarias
 - 2.4.2 Dejar a los paraísos fiscales al descubierto
 - 2.4.3 Fomento del cumplimiento voluntario
 - 2.4.4 Mejoras relativas a la regulación penal del delito de fraude fiscal

3. ¿Es posible perfeccionar una ética fiscal que, por un lado haga que todos los contribuyentes compartan una actitud favorable hacia el hecho impositivo y que, por otro, conlleve que se cumplan los principios de un sistema tributario justo?

“El Derecho financiero de nuestro tiempo ha de esforzarse por encontrar un punto de equilibrio entre la soberanía fiscal del Estado y los derechos sagrados e irrenunciables de la persona humana. Nunca como ahora la obra de los juristas podrá contribuir tanto a edificar sobre bases éticas las relaciones entre el Estado y el súbdito o, dicho con nuestro lenguaje, entre el Fisco y el contribuyente.”

– Fernando Sainz de Bujanda.

Introducción al campo de la ética fiscal y organización del estudio

Las reflexiones sobre ética fiscal se remontan prácticamente al origen de los tributos tal y como los conocemos hoy, es decir, como cantidades que los conciudadanos debemos pagar para satisfacer las necesidades que el Estado debe cubrir en concepto de servicios públicos. Si bien es cierto que tanto el campo de la fiscalidad como el de la ética coexisten desde mucho antes, no es hasta principios del siglo XX que se elaboran los primeros estudios sobre moral tributaria con el fin de solucionar los problemas económicos a través del enfoque de la sociología fiscal¹. Es por ello que la moral tributaria como área de investigación tiene un recorrido corto pero muy fructífero, ya que el análisis que filósofos, economistas y juristas han hecho de él ha resultado en obras importantes, aunque a menudo han pasado desapercibidas por ser un terreno sobre el que todavía no hay mucha luz.

En cualquier caso, la aportación sobre ética fiscal, entendida como la respuesta a la pregunta de por qué hay que pagar un impuesto y si éste es justo o no, ha tenido diferentes connotaciones a lo largo del tiempo, variando su contenido y significado. Dicha variación pendular ha dependido de la orientación política, social y económica de cada cultura, pero sobretodo de la moral de cada sociedad, que ha acabado entendiendo la obligación ético-fiscal de satisfacer los impuestos bien como una obligación en conciencia que efectivamente implica a

¹ Como el trabajo pionero de SCHUMPETER (1918: 147-192).

la moral o bien como una imposición que había que satisfacer so pena de multa. Quizás también por ello no ha sido una materia que tenga el empaque que merece.

La inspiración del siguiente trabajo surge del insuficiente reconocimiento e indagación en un campo, el de la moral tributaria, que en la actualidad sirve a un gran número de objetivos fiscales, sociales y de derecho que, de dedicársele el análisis que requieren, son un muy buen indicador del tipo de Estado de bienestar en el que vivimos, de las mejoras que deberían realizarse en la Administración Tributaria en pro de un sistema fiscal justo y del nivel de satisfacción de los ciudadanos con los impuestos que pagan, además de ser un factor determinante en la explicación del fenómeno de la evasión tributaria, algo que ha hecho aumentar el interés en la ética fiscal. A pesar del número de estudios sobre moral tributaria que se han publicado en el último siglo especialmente en Europa, en España ha sido una materia que no ha tenido suficiente impacto en los profesionales de los campos que intervienen en la ética fiscal, con lo que no hay producciones demasiado relevantes al respecto, si bien, en los últimos diez años ha ido cobrando paulatina relevancia.

En este orden de cosas, la mayor parte de autores que han tratado el campo de la ética fiscal lo han hecho desde una de las dos posibles visiones que tiene este método de valoración de la moralidad inherente en determinados comportamientos y leyes fiscales, que es la ética fiscal. Estas dos visiones, corresponden, por un lado, a tratar la ética fiscal desde la perspectiva de un sistema jurídico tributario que debe cumplir unos principios de progresividad, equidad y redistribución de la riqueza, y por otro lado, desde la perspectiva del ciudadano que a la hora de pagar impuestos siempre tiende a intentar pagar la menor cantidad posible, o incluso incurrir en fraude para no pagar nada, porque, por ejemplo, siente que la relación coste beneficio, no es para nada proporcional. El motivo de analizar en exclusiva una vertiente u otra de la moral tributaria es la dificultad metodológica que existe para ello. El impedimento es de carácter subjetivo, pues quiénes deben analizar los problemas de la moral son los filósofos, pero a la hora de analizar los problemas morales de los impuestos, éstos no son especialistas en ellos, con lo que con frecuencia sus valoraciones al respecto son demasiado vagas o sobre sociedades y leyes imaginarias que dificultan el asentamiento de una doctrina uniforme al respecto. Para el análisis de la ética fiscal se requieren, y de ahí su dificultad, amplios conocimientos filosóficos sobre moral y un sólido entendimiento en materia fiscal a la vez, algo que muy difícilmente reúne un solo autor. Para comprender la dificultad de esto, sólo hay que pensar en que los expertos en derecho financiero y tributario suelen serlo sobre un solo impuesto, pues la materia es sumamente extensa como para que un solo autor la abarque toda. Con el fin de salvar dicha dificultad, el siguiente trabajo intenta recopilar, además de autores especializados en cada una

de las materias citadas, datos de tipo empírico para conocer la opinión de la sociedad española frente a lo que es correcto o incorrecto del sistema impositivo.

No ha habido, en este sentido y tras la indagación pertinente, demasiados autores que hayan tratado de analizar ambas cuestiones a la vez para que fuesen las dos vertientes las que derivasen en la perfección de una determinada ética fiscal. El objetivo de este trabajo, con la correcta interpretación de los trabajos que ya existen en este sentido y los datos que proporcionan distintos estudios que en adelante se mencionaran, es sacar conclusiones que permitan comprender cómo y por qué el ciudadano actúa como lo hace frente a los impuestos y, tras estudiar determinados aspectos del sistema impositivo español, proponer medidas que deriven en un sistema impositivo más justo a través de la ética fiscal.

Así, el centro de la ética fiscal no ha sido en esencia poner de relieve el examen de una moral bien formada en el cumplimiento del pago de tributos y un código deontológico fiscal que lleve a la Hacienda Pública al cumplimiento efectivo de los principios mencionados de progresividad, equidad y redistribución de la riqueza, sino que lo ha sido tratar una de estas dos cuestiones en exclusiva. Ello, sin perjuicio de que los distintos autores que han reflexionado sobre ética fiscal, han llegado exitosamente a conclusiones muy válidas sobre cada uno de los puntos de vista que tiene la moral tributaria. Es decir, sobre cómo cambiar la mentalidad de un contribuyente insatisfecho que no ve cómo se revierten sus impuestos en servicios públicos ni en cantidad ni en calidad proporcionales; y sobre cómo modificar un sistema tributario, en este caso en España, que a menudo no hace pagar más impuestos al que más tiene y, con ello, incumple el objetivo de redistribuir la riqueza del país, así como el de progresividad y equidad.

Antes de conceptualizar la ética fiscal, hay que entender que la importancia de este campo radica en su obligada presencia en el devenir de todos los Estados de derecho, interactuando en nuestra vida cotidiana mediante las políticas fiscales que nos gobiernan. Por eso, en la actualidad, en la que el creciente interés por la ética ha inundado desde programas electorales hasta las decisiones más mundanas del día a día², la ética fiscal toma un papel muy importante, llevando incluso a instituciones como el Centro de Investigaciones Sociológicas a realizar encuestas sobre opinión pública y política fiscal o a la Agencia Tributaria a hacer estudios sobre posicionamiento e imagen, así como al Instituto de Estudios Fiscales a crear un Barómetro Fiscal. También podemos pensar, para justificar la conexión entre el campo de la ética y el de la fiscalidad, que en la aplicación de las normas tributarias, los distintos agentes

² Como por ejemplo saltarse la cola del supermercado, llevar una cartera perdida llena de dinero a la policía, ceder la plaza a una persona mayor en el autobús o cuando al comprar en un establecimiento nos devuelven mal el cambio a nuestro favor y hay que decidir si devolverlo o no.

que intervienen, ya sean los poderes públicos en su legislación o los contribuyentes y sus asesores en el pago de los impuestos, a menudo se encuentran con problemas éticos que les llevan a reflexionar sobre la moral tributaria. Esta moral tributaria es la que ayuda a los distintos actores de este plano, en su conjunto como sociedad, a decidir entre lo que está bien y lo que está mal.

Las distintas acepciones que se han dado sobre el concepto de ética fiscal o moral tributaria comparten que se trata de normas sociales de las que disponen los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones fiscales, ayudándoles a definir su conducta estableciendo lo que está “bien” o “mal” en relación con el pago de impuestos y las leyes tributarias que los ordenan³. De hecho, el objetivo de los estudios llevados a cabo hasta el momento sobre moral tributaria ha sido cómo repartir el gravamen de manera justa, algo que permiten las normas morales. Son precisamente los problemas éticos en el ámbito tributario los que han llevado al establecimiento de principios que permitan no tanto la determinación de la cuantía de una carga tributaria justa, sino cómo ésta debe ser equitativamente distribuida entre el conjunto de contribuyentes. Por eso, la moral tributaria, como concepto, no es más que el dilema que se plantea cuando una ley tributaria o un impuesto se antoja injusto o desproporcionado e incluso, se puede añadir también, qué sentimientos provoca en la sociedad una actitud de fraude fiscal.

Para acabar de fijar con claridad qué es la moral tributaria es preciso mencionar también qué elementos la conforman, algo que ha acarreado no sólo discrepancias en función de los autores, sino también una difícil determinación de los mismos. A mi juicio, y a grandes rasgos, que más adelante intentaré concretar, los elementos que constituyen la moral tributaria de los contribuyentes son sociológicos y psicológicos, con lo que los factores a tener en cuenta van desde la edad, el sexo o la educación, hasta la confianza en el Gobierno, el orgullo nacional o la percepción del riesgo a ser descubierto evadiendo. Todo ello sirve al objetivo de determinar la moral tributaria que existe en un determinado país y momento, algo que, como ya se ha mencionado, sirve a fines muy diversos y útiles como son la reducción del fraude fiscal o la mejora del Estado del bienestar.

En cuanto a la organización del siguiente trabajo y debido a la ya explicada doble visión que ofrece la ética fiscal me parece muy pertinente observarla desde las dos vertientes a la vez, la del ciudadano y la de la Administración Tributaria, ahora para responder a la siguiente pregunta: ¿Es posible perfeccionar una ética fiscal que, por un lado, promueva que todos compartamos una actitud favorable hacia el hecho imponible, y que, por otro lado, conlleve que se cumplan los principios de un sistema tributario justo? De esta manera el siguiente trabajo se

³ ANTEQUERA y FLORENSA (2008: 1).

centra no sólo en el estudio del comportamiento del contribuyente para entender la moral o ética de éste en el momento de hacer efectivo el pago de sus impuestos a la Hacienda Pública⁴, sino también en el análisis y propuesta de mejoras para que el ciudadano perciba, porque realmente lo sea, el sistema impositivo justo que merece.

En la primera parte del trabajo sobre ética fiscal en sus dos vertientes, me parece preciso dedicar las primeras acotaciones al ámbito de la ética y la moralidad y de cómo éstas inciden en la formación de un esquema valorativo del sistema fiscal. Sin embargo, antes es necesario establecer una serie de premisas para dicho estudio, pues la moralidad y la ética pueden tener muchos puntos de vista y teorías que las analizan y clasifican, por lo que contar con una base desde la que empezar el análisis resulta aquí básico. Seguidamente, y tratándose de la ética y moralidad en el contribuyente, se concretará el papel de las encuestas como prácticamente el único instrumento para conocer la moral tributaria en España, ya que ésta es difícil de observar sino es mediante la opinión pública. Para ello, habrá que contar con la última encuesta del CIS, de julio de 2015, sobre “Opinión pública y política fiscal” en la que se obtienen datos sobre conciencia fiscal y donde resulta que la opinión de los españoles es que se benefician poco de los impuestos que pagan y que pagan demasiados impuestos en relación a los servicios que reciben⁵. Se parte así de la base de que los contribuyentes están descontentos con el sistema tributario español para responder a la pregunta central del trabajo, que no es otra que saber si es posible perfeccionar una ética fiscal en el contribuyente orientada al cumplimiento tributario, además de a la satisfacción con el sistema fiscal. De esta manera, la comprensión de cómo funciona la moral en el conjunto de ciudadanos será vital para entender la conducta de los contribuyentes frente al hecho impositivo y el por qué de determinadas pautas de comportamiento, como el fraude fiscal.

En la segunda parte del trabajo, dedicada a la ética y moralidad de la Administración Tributaria, el objetivo será recoger información fiscal de Hacienda para comprender qué se está haciendo para que el sistema impositivo sea lo más cercano al concepto de “justo” posible, con el fin de que mejore el sentimiento de disgusto que tienen los contribuyentes frente a los tributos

⁴ No se pretende aquí equiparar moral con comportamiento. Para este estudio se responderá a la primera parte de la pregunta asumiendo que los contribuyentes tienen una moral tributaria formada sobre el hecho impositivo y, a partir de ello, interesa entonces cómo estos revierten dicha moral en su actitud frente al hecho impositivo. Por tanto, cuando en la pregunta se habla de actitud, se refiere al comportamiento que tiene la sociedad una vez la ética fiscal del conjunto nos lleva a entender un impuesto o norma tributaria como justo o injusto.

⁵ Lo que ha generado una situación que algunos autores han llamado la crisis de los valores fiscales españoles.

que satisfacen (o deben satisfacer); además de reducir la tasa de evasión fiscal que nos sitúa, según informes de la *Tax Justice Network*, entre las potencias mundiales con más fraude fiscal.

Ello se hará desde la vertiente de la ética fiscal que deben aplicar los poderes públicos para acercarse a lo moralmente más acertado en cuanto a recaudación y redistribución de la riqueza, a través de la respuesta a preguntas del tipo: ¿Cómo debería repartirse la carga tributaria? ¿Es el destino de los impuestos y su legislación una decisión meramente política? ¿Qué información ofrece la Agencia tributaria sobre los índices de evasión fiscal?

El análisis de la información tributaria y su conclusión no pueden llevarnos a pensar que la perfección de una ética fiscal en los poderes públicos y su política fiscal derive en que la creación de un sistema fiscal justo es algo sencillo, porque si así fuera, probablemente ya contaríamos con uno. La valoración de la justicia en un sistema impositivo es cuanto menos compleja y de difícil determinación en cualquier sociedad, empezando por la creciente brecha social anquilosada en la sociedad española que lleva a los ciudadanos a tener visiones completamente opuestas sobre la recaudación de impuestos, y hasta la consideración de que la calificación “justo” e “injusto” es de tipo gradual. De la misma manera que en la primera parte del trabajo se proponen estrategias para mejorar el cumplimiento tributario, esta segunda parte no podría finalizar sin mencionar medidas que mejoren el sistema fiscal para que se acerque a lo verdaderamente justo.

Por último, al final del estudio se intentará dar respuesta a la pregunta central del trabajo en la que se conectan las dos vertientes de la ética fiscal con sus respectivas reflexiones y nuevas líneas de investigación al respecto, ya que no es una materia que, a pesar de lo útil que resultaría, tanto en el campo de la política como del derecho, haya tenido el análisis que requiere, siendo hasta el momento insuficiente.

1. Ética y moralidad en los contribuyentes

Acerca de esta primera parte del estudio, me gustaría hacer un breve inciso sobre la gran cantidad de doctrina existente sobre los conceptos de ética y moralidad y de cómo éstos pueden, en unos casos sí y en otros no, aplicarse a la moral como mecanismo de los contribuyentes para interpretar los impuestos que deben satisfacer. Ello se debe a que no todas las teorías sobre la moral son aplicables a la ética de los ciudadanos, porque sencillamente no se pensaron para ser compatibles con acciones como el pago de impuestos: piénsese tan sólo en cómo iba a explicarse la ética fiscal del contribuyente desde una teoría moral que no tuviera en cuenta la justicia de las acciones humanas.

Así, de las dos visiones que ofrece la ética fiscal, la del contribuyente es la que menos se ha analizado precisamente por tratarse del estudio de actitudes, motivaciones y comportamientos de los contribuyentes en el pago de los impuestos⁶, un área de investigación que técnicamente se ha llamado psico-sociología fiscal. La ética y moralidad en los contribuyentes ha sido menos estudiada porque, además de variar los niveles de moral tributaria en función de cada país, es cambiante en el tiempo, tanto como lo son las políticas fiscales que nos gobiernan. Por eso, es fundamental establecer unas premisas que hagan que el centro del trabajo quede concretado para, seguidamente, obtener las conclusiones de las encuestas realizadas por organismos como el CIS, que expliquen cuál es el nivel de moral tributaria en España y cómo pueden modificarse con el fin de conseguir un cumplimiento tributario lo más cercano a una buena ética fiscal del contribuyente.

1.1. Premisas para el estudio de la ética fiscal del contribuyente

Hay muchas corrientes filosóficas y grandes autores que han buscado y logrado definir qué es la moral e incluso subdividirla en tipos para hacer más fácil su comprensión. Tal volumen de doctrina se explica con el análisis del significado original de la palabra moral, que proviene del latín *mōris*, y que equivale a costumbre o convención. Así, se pone de manifiesto que cada sociedad ha tenido su propia moral y sus consiguientes filósofos que han reflexionado sobre

⁶ Con estos tres sustantivos, y con base en las definiciones que ofrece la Real Academia de la Lengua Española, aquí quiere hacerse referencia a las fases por las que el contribuyente pasa cuando tiene que hacer frente al pago de sus impuestos. Así, en primer lugar la “actitud” es la disposición de ánimo que se manifiesta en su opinión en materia fiscal, la “motivación” es el conjunto de factores internos o externos que determinaran las acciones que llevará a cabo y, por último, el “comportamiento” es el actuar de una determinada manera.

ella⁷, con lo que darle significado a algo tan cambiante es sumamente complicado. Ello ha dado lugar a muchas y muy diversas teorías que han generado planos del discurso ético distintos y que no pueden pretenderse analizar todos para lo que interesa en este estudio, que no es nada más que el análisis de la ética (o conciencia tributaria) de los ciudadanos frente al pago de los impuestos.

Para facilitar este análisis se parte de las siguientes premisas. En primer lugar, el tipo de moral que se trata en este caso es la moral social, entendida como la suma de las convicciones de cada uno de los individuos de determinada sociedad, en este caso la española, sin perjuicio que ésta también pueda tener un componente de convención social, en el sentido de que más allá de lo que cada contribuyente piense sobre el pago de impuestos la moral tributaria es una en conjunto. En este punto me gustaría aclarar que el hecho de no entrar a analizar en profundidad el fraude fiscal, como comportamiento provocado por una baja moral tributaria en el contribuyente, fenómeno que en la actualidad tiene tasas suficientemente elevadas como para ser un tema que, cuanto menos, merece su análisis, aquí tiene su razón, además de en la diversidad de motivos que pueden llevar a un sujeto a tener una conducta fiscal desviada y no compartir los mismos valores morales, éticos y sociales del resto de contribuyentes, en la extensión que requiere el estudio de dicho tema y de que pretender tratar la ética de unos hechos *per se* desprovistos de ella resultaría en un desatino⁸. Por eso, a pesar de que sí se tratará la relación directa entre la evasión de impuestos y la moral tributaria de la ciudadanía, no hay que perder de vista el objetivo del trabajo, que es tratar la ética fiscal en España.

Como segunda premisa, el objetivo que tiene la moral en los ciudadanos aquí es el de ayudarles a discernir entre los actos buenos y los malos en función de la finalidad que tienen, es decir, que se usa el principio de finalidad “*omnia quod agit, agit propter finem*” de Santo Tomás de Aquino para dar sentido a lo que se llaman “valores éticos”; entendidos, a su vez como las

⁷ Aquí estoy entendiendo “moral” como “moral social”, es decir, aquella que es concreta de una sociedad y momento determinado.

⁸ Piénsese, por ejemplo, en el ciudadano que decide defraudar a Hacienda “porque lo hace todo el mundo”. Ello carece de toda justificación moral o ética ya que, como PÉREZ LUQUE (1980) afirma, “el número de cumplidores o incumplidores del deber no afecta para nada a la responsabilidad moral que del mismo se deriva. Otra cosa puede ser, que el general incumplimiento lo motive la injusticia de la ley que ha originado el deber (...) pero esta es una cuestión aparte, bastante delicada, que no cae sólo bajo el juicio personal”. Pues bien, analizar todos y cada uno de los motivos que el defraudador puede invocar para justificar sus actos, es algo que no se pretende en este trabajo, para ello puede consultarse a autores muy importantes en este campo, como TIPKE (2002), que ha dedicado parte de su estudio a clasificar las actitudes de los contribuyentes en tipos según los motivos que invocan para defraudar.

cualidades de los actos humanos en atención a su finalidad⁹. Es por eso que para analizar la moral tributaria se parte de la opinión de los contribuyentes sobre si los impuestos son justos en relación a lo que después reciben en concepto de servicios públicos, porque para saber si la ética les dice a los ciudadanos si el hecho imponible es justo o no, éste tiene que tener una finalidad que para ellos sea beneficiosa. En el plano teórico, la sociedad española sí sabe que los impuestos sirven para financiar las necesidades del Estado, pero en la práctica no ven compensada la carga fiscal en servicios, con lo que su moral les lleva a entenderlos como injustos.

Otra premisa que facilita el análisis de la ética fiscal de los contribuyentes es el hecho de considerar a los impuestos no sólo como deberes de tipo jurídico porque vinculan ante las autoridades¹⁰, sino precisamente como deberes que obligan en conciencia. Ello, además, porque aquí se tratan los tributos como deberes públicos, por lo que su evasión no sólo lleva consigo una sanción tributaria, sino que quien actúa de tal forma es imputable moralmente. Es interesante añadir que en cuanto a la afectación que tienen el ser deberes públicos y moralmente imputables, autores como ALLINGHAM y SANDMO (1972) en el primer estudio moderno sobre evasión fiscal, añaden a la infracción un componente de culpa y de reputación afectada, llegando a la conclusión de que en la medida en que en la sociedad sea peor vista la evasión fiscal, más alto será el cumplimiento del deber tributario¹¹.

⁹ Esto coincide con los estudios tradicionales sobre fraude fiscal, en los que los modelos de toma de decisiones se basaban en decidir bajo incertidumbre (no saber realmente a dónde iba el dinero que pagaban en impuestos), con lo que los individuos maximizaban una función de utilidad sin que se tuvieran en cuenta otras variables relacionadas con la moral, la percepción de justicia y la equidad del sistema fiscal. A lo largo del trabajo este modelo evoluciona para incluir esas variables, en especial la de la moral tributaria que es el objeto principal del estudio, además de mantener variables objetivas como el control por parte de la Administración (en España relativamente bajo) o la percepción del riesgo.

¹⁰ Se dice que vinculan en conciencia y ante las autoridades porque, por un lado obliga frente a la sociedad cuando las leyes son justas y, por el otro también lo hacen moralmente porque todo deber moral tiene un ámbito subjetivo y, tanto su cumplimiento como su incumplimiento tienen los efectos de provocar el sentimiento de haber hecho lo correcto o de culpabilidad en caso contrario.

¹¹ Al respecto de la evasión de impuestos, los costes que incorporan estos autores se plasman en una fórmula llamada “función de utilidad” que sirve para explicar los niveles de evasión en un determinado país, algo sumamente útil para comprender por qué dos países con el mismo montante de tributos, la misma probabilidad de ser auditado por la Hacienda Pública y el mismo tipo de sanciones tributarias, tienen distintos niveles de evasión. Algo que, además, está directamente relacionado con la moral tributaria de los ciudadanos de cada uno de los dos países. Desde ALLINGHAM y SANDMO (1972) se han añadido a la función de utilidad conceptos como la “preferencia por la honestidad” de MYLES y

Por último, mencionar cuán interesantes son las teorías cercanas al descriptivismo, dentro de la meta ética, como la teoría del punto de vista moral, que proclama que no debe prevalecer el auto-interés sino la razón moral en beneficio de todos, o la teoría del objeto de la moralidad, que dice que la moralidad opera generando buena disposición y que, por tanto, se actúa a favor de los demás voluntariamente¹², de las que se extraerán diferentes aplicaciones a medida que avance el análisis para explicar cómo de hecho actúa y como debería actuar el ciudadano ante el pago de los impuestos¹³.

1.2. El papel de la moral tributaria en la sociedad española: ¿Por qué es importante la ética fiscal?

Mencionado ya el estudio de ALLINGHAM y SANDMO (1972) que incorporaba nuevos costes al hecho de evadir impuestos, la moral tributaria ha ido cobrando mayor relevancia como factor determinante en el análisis del cumplimiento tributario, añadiéndose incluso como variable de política pública que desde hace varias legislaturas se ha incorporado a los programas electorales de los postulantes al Gobierno¹⁴. Para comprobar cómo la moral tributaria adquiere especial repercusión en la sociedad sólo hay que atender a estudios como el de FELD y FREY (2002) que, aunque versa sobre el análisis de los 26 cantones suizos y no sobre España, queda demostrado que los contribuyentes son tratados con mayor respeto y admiración en lugares en los que la moral tributaria es mayor¹⁵.

NAYLOR (1995) o la “percepción de equidad” de FALKINGER (1995), aunque en los últimos años se ha tendido a analizar la evasión de impuestos separando las explicaciones económicas de las no económicas, ya que las primeras se basan en la teoría de la utilidad esperada (qué se ofrece a cambio del pago de impuestos) y en las segundas son relevantes las normas sociales de convivencia (algo que es objeto de la ética cívica).

¹² SANTIAGO NINO (1980): 353 – 436.

¹³ Cunado aquí se menciona el “deber ser”, como objeto de estudio de la ética, se refiera a los deberes que obedecen a la razón moral y, por tanto, a que los ciudadanos deben cumplir con sus obligaciones en este caso tributarias (GARCÍA GUTIÉRREZ, 2002: 69).

¹⁴ Tan sólo hace falta echar un vistazo a las propuestas fiscales de los principales partidos que se presentaron a las últimas elecciones generales: Partido Popular y Ciudadanos proponían bajar los impuestos y el Partido Socialista y Podemos incrementar la carga fiscal a las rentas altas y a grandes empresas.

¹⁵ Es decir, que hay menos evasión fiscal porque los contribuyentes son más conscientes de lo que supone para ellos mismos y para el conjunto de la sociedad que no se cumpla con los deberes tributarios. Tanto es

Ahondando ahora en el papel que juega la moral tributaria en España hoy en día, primero hay que echar la vista atrás para constatar que éste por lo general ha sido un país que tradicionalmente ha tenido un incumplimiento tributario elevado en comparación con nuestros vecinos europeos y aunque los datos sobre hechos punibles judicial o administrativamente¹⁶, como es el fraude fiscal, a menudo carecen de suficiente respaldo de garantía por dificultades operativas y materiales, basta con observar la memoria del año 1971 – 1972 que hacía la Fiscalía del Tribunal Supremo al respecto de la evasión de impuestos:

“Hay una serie de actividades altamente nocivas al cuerpo social que gozan de profundo arraigo en todo el ámbito del país. Nos referimos a las transgresiones tributarias, al fraude fiscal, a todo un catálogo de conductas que ponen en tela de juicio el grado de nuestra conciencia cívica”.

Esa conciencia cívica de la que habla la Fiscalía es la que más adelante se conocerá como moral tributaria o ética fiscal y que ha ido modificándose a lo largo de los años hasta el punto de generar en la sociedad española un sentimiento de rechazo e incluso impotencia ante esas actividades nocivas que suponen defraudar al fisco. Así, es indudable que las obligaciones fiscales son un tema que afecta en profundidad tanto a los presupuestos de las familias españolas, como al bolsillo individual; y que por ello surgen dudas en la colectividad tales como ¿Qué carácter ético tiene el deber fiscal? o ¿Qué se obtiene a cambio del pago de impuestos? Cuestiones que se responden todas ellas desde la ética fiscal del contribuyente y que no requieren un conocimiento vasto de fiscalidad o de filosofía.

Se han dedicado estudios a entender la idiosincrasia del contribuyente, la psicología que le lleva a tener una moral tributaria u otra, pero en este trabajo se estudia a la colectividad y cómo esta en su conjunto tiene una determinada moral tributaria que le ayuda a valorar éticamente el pago de impuestos. No debe resultar difícil reafirmar que las sociedades que tienen una mayor moral tributaria, también tienen mayor cohesión y educación social y que para mejorar el ambiente tributario para que se cumplan las obligaciones fiscales, ya sea en España o en cualquier otro Estado de Derecho del mundo, que cada uno tenga conciencia de las

así que cuando el contribuyente comete un error formal en su declaración de la renta no se asume que éste quiso engañar a Hacienda, sino que realmente se equivocó al declarar.

¹⁶ Los datos sobre incumplimiento tributario pueden corroborarse con las afirmaciones del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda que concluye que en 2003 el nivel de fraude acorde con la media europea estaba en 22,3% y, en 2013, en 18,6% del PIB.

necesidades comunitarias, los beneficios sociales que recibe y el destino de los impuestos que paga, tendrá un papel trascendente en el devenir de la moral tributaria de la sociedad¹⁷.

Es por ello que el papel que tiene la moral tributaria en los ciudadanos españoles, en especial en los de buena conciencia, es vital para el mantenimiento del Estado del bienestar, porque sin una buena ética fiscal el contribuyente se sentirá desalentado y tenderá a seguir la actitud generalizada de los que defraudan, desembocando ello en el fin de dicho Estado del bienestar.

Se han llevado a cabo estudios para responder por qué es importante la ética fiscal de los contribuyentes¹⁸, a cuyas conclusiones hay que añadir que la moral tributaria es el instrumento clave para llevar a los ciudadanos a comportarse honestamente frente al pago de los impuestos y ello es importante no sólo porque cuanto más éticamente se comporten éstos mejor le irá a la sociedad en su conjunto (y al funcionamiento de los servicios básicos que provee el Estado), sino porque la moral tributaria ayuda a la reducción del fraude fiscal o de la economía sumergida.

1.2.1. Las encuestas como instrumento para observar la moral tributaria

Explicar la moral tributaria,¹⁹ y lo que el contribuyente siente ante el desembolso tributario y su manera de reaccionar, a través de encuestas es una de las pocas opciones que existen²⁰, sino la única, pero no por ello deben rebajarse los estándares de calidad que acompañan a éstas. El uso correcto de las encuestas y de los datos que proporcionan debe ir seguido de elementos de credibilidad como son la tasa de respuesta o la posibilidad de comparación en el tiempo, factores que incorporan las encuestas elegidas en este trabajo para el estudio de la moral tributaria en España. Se trata de establecer una relación lo más directa posible entre la ética fiscal del contribuyente que reflejan las encuestas y la realidad tributaria,

¹⁷ En este sentido fue conducido el estudio de FELD y FREY (2002) relativo a los 26 cantones suizos, en el que precisamente se constataba que a mayor educación y cohesión social en una comunidad, mayor era el grado de cumplimiento tributario.

¹⁸ Como los de TORGLER (2003) o FELD y FREY (2002).

¹⁹ Sobre todo para poder analizar dos cuestiones: la intensidad de la moral tributaria en una sociedad y la consistencia que ésta presenta. Al respecto puede distinguirse la moral manifiesta de la moral efectiva, dos conceptos que explican por qué pueden darse países en los que a pesar de tener una moral tributaria elevada, el fraude fiscal es también elevado.

²⁰ HIGUERA (1982: 147).

algo a lo que también ayudan los datos sobre evasión fiscal, para comprender cómo opera la moral tributaria de los españoles.

Sobre la base de que la ética fiscal la puede ser entendida como la suma de convicciones de los españoles y como esquema valorativo para calificar al sistema fiscal como más o menos justo, hay que tener en cuenta que la formación de la opinión pública es un proceso en el que coadyuvan distintos factores y que no puede ponerse de manifiesto si no es a través de datos empíricos como los proporcionados por las encuestas. No es el propósito de este trabajo reflexionar sobre cuáles y cuántas son las fases que preceden la formación de la opinión pública de los españoles²¹, pero para poder obtener unas buenas conclusiones a partir de las encuestas hay que sentar la base de que el resultado que éstas arrojen vendrá precedido de unas opiniones individuales representativas de la idea general de la sociedad en materia fiscal que, en función del porcentaje que representen, tendrán más o menos fuerza colectiva.

De esta premisa se parte para estudiar la moral tributaria a través de las siguientes encuestas. En primer lugar es el eje central del trabajo la más reciente encuesta llevada a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas; el mismo que ha venido realizando encuestas sobre “Opinión pública y política fiscal” desde 1984, con sus consiguientes variaciones mínimas en función del momento político que vivía España, pero que por lo general ha tratado la opinión y actitud sobre la carga fiscal y el sistema impositivo español. El rigor que proporcionan estas encuestas queda reflejado en la posibilidad de realizar una comparativa a lo largo de los años, la muestra para cada una de ellas y la seriedad que aporta el propio organismo autónomo dependiente del Ministerio de la Presidencia. Se ha tenido en cuenta también la *World Values Survey* realizada en el período 2010 – 2014, en concreto los datos sobre España en la pregunta V201²², debido a que es una organización que conduce una investigación socio-cultural y de cambio político con un amplio abanico de cuestiones sobre qué valora la gente y cuáles son sus creencias o sus aspiraciones en la vida. En definitiva se trata de una institución con rigor en sus encuestas que incorporan además la posibilidad de comparación a lo largo de los años²³. En segundo lugar, el Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales recoge temas como la opinión de la relación entre impuestos pagados y servicios prestados, el fraude

²¹ Para ello son muy válidas teorías como la de KIMBALL YOUNG (1980) que pone de manifiesto que la opinión pública es un juicio de grupo más o menos racional fácilmente distinguible de las emociones y sentimientos públicos.

²² *¿Cree que es justificable evadir impuestos si tiene la posibilidad de hacerlo?*. Realizada a un total de 81.968 personas en 113 países del mundo.

²³ Esta asociación y sus encuestas han sido usadas para trabajar la moral tributaria por autores mencionados en este trabajo como TORGLER (2003).

fiscal o la imagen de la Agencia Tributaria y por ello es también útil para el análisis de este trabajo. Aunado a que éste último además cuenta con el aval de ser un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Hacienda. Por último, también se han escogido el estudio de posicionamiento e imagen de la Agencia Tributaria para cuestiones muy concretas, como es la imagen que tienen los contribuyentes del funcionariado de Hacienda que, además de velar por la igualdad en la aplicación de unas leyes tributarias justas, debe despachar una cantidad de trabajo elevada en un tiempo reducido, algo que provoca que a menudo no se planteen problemas de justicia tributaria.

1.2.2. Conclusiones sobre las últimas encuestas: Opinión pública y fiscalidad

Hay que poner de relieve que los elementos que forman la moral tributaria son esencialmente variables, con lo que dentro de cada grupo de ciudadanos también se establecen distinciones en cuanto a moral tributaria²⁴. Antes de enumerar los determinantes que tiene la moral tributaria de los contribuyentes, como factores que afectan al cumplimiento tributario, es preciso mencionar lo siguiente.

Tal y como FREY (1997) o TORGLER (2003) pusieron de manifiesto, la moral tributaria también puede entenderse como la motivación intrínseca para pagar impuestos, de ahí que a la postre se trate del cumplimiento de una obligación moral. Como ya se ha dicho, los impuestos son deberes obligatorios para todos los contribuyentes²⁵, tanto jurídica como moralmente, pero más allá de su obligatoriedad, las sanciones tributarias o la posibilidad de ser auditado²⁶, tiene que haber otros elementos que modifiquen o mejoren la predisposición a pagar impuestos²⁷.

²⁴ Por ejemplo, las mujeres tienden a tener mayor conciencia fiscal que los hombres, así como también la moral tributaria está más presente en grupos poblacionales con mayor nivel de estudios (Estudio del CIS nº 3105 sobre “Opinión pública y política fiscal”).

²⁵ Por qué no mencionar aquí el famoso eslogan publicitario que tanta interpretación jurídica (e incluso social) ha acarreado últimamente de “Hacienda somos todos” a raíz del Caso Noos (auto de apertura del juicio oral del Juzgado de Instrucción nº 3 de Palma de Mallorca del 22 de diciembre de 2015). Personalmente creo que aunque dicho eslogan nació únicamente como campaña publicitaria, éste sintetiza una idea esencial de conciencia fiscal que debe poder tener sus consecuencias reales y aplicarse más allá de representar los valores ético-fiscales de un Estado de derecho como es España. A la débil conciencia fiscal Francisco de la Torre, inspector de Hacienda, dedica el libro “¿Hacienda somos todos? Impuestos y fraude en España”.

²⁶ Algo que tiene que ver con la percepción del riesgo como otro factor determinante de la moral tributaria.

Estos elementos determinantes de la moral tributaria pueden clasificarse en dos grandes grupos: los sociológicos y los psicológicos. En el primer grupo encontramos el sexo, la edad, el estado civil, la educación²⁸ o el sentimiento de pertenencia a la comunidad; mientras que en el segundo grupo, el de los elementos psicológicos, pueden incluirse el sentido de responsabilidad social²⁹, los valores éticos, el altruismo, el orgullo nacional o la confianza en el Gobierno. Todos ellos se ven reflejados en las encuestas mediante preguntas diversas y aunque hay autores que sostienen que un impuesto nunca se puede pagar de buena gana, esto puede refutarse con el dato de que, pese a no ser una opinión mayoritaria, un 32% de los españoles preferirían pagar más impuestos si ello significara una mejora sustancial de los servicios públicos³⁰.

En cualquier caso, y por lo general, la moral tributaria ha tenido un papel fundamental en escándalos de muy diverso calado que han afectado a personalidades que han sido un referente social: desde deportistas de élite como Lionel Messi, hasta funcionarios de Hacienda como José María Huguet o artistas como la cantante lírica Montserrat Caballé. El daño que estos casos han provocado en la pérdida de credibilidad del sistema es muy grave, pero en cuanto a moral tributaria del contribuyente se refiere, han propiciado la interiorización de unos valores en relación al comportamiento ético y el pago de impuestos que la ley, por mucho que imponga el cumplimiento forzoso, no podría llegar a alcanzar.

En efecto, y como muestra la encuesta del CIS, no evadir impuestos es muy importante para ser considerado como un buen ciudadano³¹ y, si se evaden, la mayoría es consciente de que ello disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales, además de crear injusticias que provocan que unos tengan que pagar lo que otros dejan de ingresar en impuestos³². La *World Values Survey* también arroja datos similares, con una amplia mayoría que considera que nunca es justificable evadir impuestos aunque se tenga la oportunidad de hacerlo³³. Queda reflejado así que existe conciencia por parte de los contribuyentes que,

²⁷ Precisamente porque se ha demostrado que no son los países con las sanciones más severas o los controles más recurrentes los que tienen mayor moral tributaria.

²⁸ Destacar que en las encuestas se muestra como los estudios de más alto nivel de la mayoría son los de la ESO.

²⁹ Lo que según TORGLER (2003) también fue definido como “la creencia de que pagar impuestos contribuye al bienestar de la sociedad”.

³⁰ Pregunta 9 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

³¹ Pregunta 12 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

³² Pregunta 22 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

³³ Pregunta V201 *World Values Survey* 2010-1014. Sin embargo, es curioso destacar que aunque los españoles están entre los países cuyos ciudadanos creen menos justificable evadir impuestos, nos superan

sabiendo que los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios³⁴, el porcentaje mayoritario siempre ha sabido que el incumplimiento fiscal es incorrecto, está mal y perjudica a la sociedad y finalmente a uno mismo, que forma parte de ella. Es por eso que surge la duda de si la moral tributaria es un factor determinante para que no exista fraude fiscal o si el incumplimiento existe a pesar de existir un alto nivel de moral tributaria.

Para solucionar esa duda hay que observar los datos empíricos haciendo el ejercicio de interpretarlos para poder comprenderlos. En primer lugar, por lo que a servicios públicos se refiere, por lo general los contribuyentes saben que éstos son el derecho que deriva de la obligación de pagar impuestos, con lo que de por sí se demuestra que el conocimiento es generalizado. Sin embargo, creen que los servicios públicos funcionan poco en comparación con otros países³⁵ y el montante total de impuestos que se pagan. Teniendo en cuenta que examinamos la moral como mecanismo que ayuda a los contribuyentes a decidir entre lo que está bien y lo que está mal en función de su finalidad, puede resultar incluso lógico que si el contribuyente no ve el beneficio correlativo entre la carga fiscal y unos buenos servicios públicos, al final acabe con una fuerte tendencia al fraude fiscal, aunque solo sea por el desánimo. Esto, sin embargo, no es algo que suceda muy a menudo, porque entre el descontento de recibir menos de lo que se aporta y el evadir impuestos, hay todo un proceso en el sí de la persona que raramente llega a completarse³⁶, así que esto solo explica que la sociedad no sea proclive al pago de impuestos de buena gana.

En segundo lugar, por lo que a responsabilidad atañe, los españoles consideramos que, junto al resto de contribuyentes, somos bastante conscientes y responsables en el pago de

en cultura fiscal, por lo menos en este aspecto, países como Marruecos, Rumanía o Azerbaiyán, que encabeza la lista cómo el país más honesto.

³⁴ Pregunta 5 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”. Sin perjuicio de que un porcentaje lo suficientemente elevado como para prestarle la debida atención (34%) opina que los impuestos son algo que el Estado obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué. A este grupo es al que se dirigirán las estrategias orientadas al cumplimiento tributario.

³⁵ Pregunta 4 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

³⁶ Este proceso por el que pasa el candidato a defraudador pasa por distintos estadios hasta que efectivamente comete el fraude. Estas fases que ocurren en él como contribuyente descontento van desde la mera queja del mal funcionamiento de los servicios públicos ante familiares o amigos, pasando por la actual predisposición a evadir impuestos por creer que es el único método para expresar su antipatía, hasta contar con los medios para ello (porque no todo el que quiere “ahorrar en impuestos”, puede hacerlo).

nuestros impuestos³⁷, dato que choca con las estadísticas sobre fraude fiscal de este país. Si bien por un lado considerarnos responsables es un punto a favor de la moral tributaria, y que por lo menos señala una predisposición al cambio de mentalidad, queda por explicar por qué entonces sigue habiendo números tan elevados en cuanto al impago de impuestos. Al respecto, podríamos pensar en dos argumentos que salvarían la aparente contradicción. En primer lugar, existe la posibilidad de que quien defrauda lo haga en cuantías muy elevadas y, por ello, los números son tan altos, y no necesariamente se debe a que la mayoría de contribuyentes defraude a Hacienda. Apoyan esta explicación datos del Sindicato de Técnicos de Hacienda que aseguran que el grueso del fraude fiscal corresponde en un 72% a las grandes empresas y altos patrimonios. Por otro lado, la segunda teoría es que el encuestado que engaña a su entrevistador y asevera que es muy responsable en el pago de impuestos cuando en realidad defrauda, lo haga porque sea una forma de justificarse a sí mismo. Algo que apoya esta segunda explicación es el hecho de que el defraudador, además de motivos esencialmente económicos, suele tener la profunda convicción de que sus motivos son tan válidos que aparece como algo análogo a un objetor de conciencia, aunque ante el entrevistador, alguien ajeno a su círculo más cercano, no lo reconozca por miedo a ser juzgado como a un *free rider*. A esta clase de individuos hay que añadir otros, que también aparecen en las encuestas y que pueden explicar por qué las encuestas reflejan una alta moral tributaria pero sigue habiendo un incumplimiento tributario también elevado³⁸: los expertos en la materia los denominan “moralistas evasores” y son individuos con una moral tributaria fuerte pero que si se trata de obtener una ventaja económica son capaces de dejar a un lado sus convicciones morales y acabar evadiendo impuestos. Estas tres teorías salvarían la oposición que las encuestas presentan con la realidad, a pesar de que es muy difícil constatar cuál de ellas ocurre en realidad, o si todas tienen lugar a la vez y en qué medida ocurren.

En cuanto al sistema fiscal español una gran mayoría opina que los impuestos no se recaudan con justicia³⁹ y que no se dedican suficientes recursos a luchar contra el fraude fiscal⁴⁰, así que el aumento de la falta de credibilidad en el sistema es patente. El sentimiento es que el sistema no funciona todo lo bien que debería, porque también la mayoría cree que las

³⁷ Pregunta 10 y 11 Encuesta sobre Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

³⁸ Estos individuos son los que explican la diferencia que puede existir entre una moral manifiesta y la moral efectiva.

³⁹ Entiendo aquí que como sinónimo de progresividad.

⁴⁰ Pregunta 24 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

competencias administrativas no están bien repartidas⁴¹. De todas formas, esto se analizará en la siguiente parte del trabajo.

Por último, algo que me parece muy importante destacar es la baja percepción del riesgo a ser inspeccionado por la Agencia Tributaria⁴². Este factor de la percepción del riesgo ha sido muy debatido entre los autores que han tratado la ética fiscal y a mí, sin duda, me parece algo que vale la pena mencionar. Si bien es cierto que poner a un inspector de Hacienda en la puerta de todos y cada uno de los contribuyentes es algo que muy probablemente tendría un efecto directo en el cumplimiento tributario, es discutible si ello mejoraría la moral tributaria de los mismos (además de que seguramente supondría un gasto que no podría sufragarse). Aunque el pago de impuestos es obligatorio por ley, existe una dimensión moral en el pago de éstos. Por eso me parece que una alta percepción del riesgo derivada de un paternalismo exagerado por parte de la Hacienda pública, no provocaría otra cosa que un mayor descontento en los ciudadanos que se sentirían perseguidos. Así, una baja percepción del riesgo a ser auditado, siempre que exista un control mínimo por parte de la Administración, no me parece mal para el objetivo de mejorar el cumplimiento tributario, ni tampoco me parece que tenga que ver con una baja moral tributaria.

Con base en los resultados que arrojan las encuestas, y siguiendo a TORGLER (2003) o FELD y FREY (2002), efectivamente la moral tributaria es básica para el cumplimiento de las cargas tributarias. Podemos estar seguros, por lo que muestran las encuestas, de que a efectos de llevar al ciudadano a comportarse honestamente en pro de conseguir un mayor cumplimiento tributario, la ética fiscal es fundamental. A pesar de que podríamos calificar el descontento ciudadano como preocupantemente elevado, la moral tributaria ha aumentado respecto a años anteriores⁴³ y aunque reina un sentimiento de desánimo, principalmente por el desequilibrio entre deberes y derechos, y quizás también porque no nos caracterizamos por ser un país que haya tenido demasiada cultura fiscal, creo que el panorama no es del todo desalentador teniendo en cuenta que la crisis económica que atraviesa España ha propiciado que la ética quede en un segundo plano a la hora de aceptar trabajos de los que no se declaran sus ingresos o cuando los salarios son tan bajos que hay que buscar otras opciones para subsistir⁴⁴.

⁴¹ Pregunta 31 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

⁴² Pregunta 33c Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”.

⁴³ Comparativa realizada con las encuestas del CIS de años precedentes.

⁴⁴ Estas son las principales inquietudes de los españoles a la hora de tomar la decisión de ocultar todo o parte de sus ingresos a Hacienda (pregunta 21 Encuesta sobre “Opinión pública y política fiscal XXXII”).

1.3. Por qué perfeccionar una ética fiscal en el contribuyente: Estrategias orientadas al cumplimiento tributario

Una vez analizada la situación de la ética fiscal en los contribuyentes españoles y visto que, como esencialmente variable, ésta puede cambiar en el tiempo, me parece que es la mejor herramienta para aumentar el cumplimiento tributario de forma semi-voluntaria⁴⁵. Este punto de partida nos lleva a entender el pago de impuestos como una actuación que no puede pretenderse como totalmente espontánea por los contribuyentes, ya que nunca podría lograrse una auténtica precisión entre lo que se paga en impuestos y lo que se recibe en servicios. Por eso, aunque el equilibrio entre impuestos y servicios debe ser lo más aproximado posible, a lo que se aspira aquí es a aumentar el cumplimiento tributario de forma semi-voluntaria.

Queda patente, así, que los contribuyentes no sólo pagan impuestos porque es su obligación, sino que existen otros elementos que son determinantes para que exista un mayor cumplimiento tributario. Como se ha dicho, los ciudadanos esperan que a cambio de satisfacer sus impuestos, se les provea con unos buenos servicios públicos y, para ello, debe haber un equilibrio de política fiscal entre derechos y deberes. Esta política fiscal es una de las bases del contrato social de todos los estados de derecho y es tarea del Estado hacer un esfuerzo para que el equilibrio sea real, tanto en calidad como en cantidad. Por eso debe ser objetivo fiscal en España el mejorar la moral tributaria.

Una vez analizada la moral tributaria española mediante las distintas encuestas y en vista de que las conclusiones conducen a pensar que el principal problema es que la población cree que la carga tributaria es demasiado elevada en relación a los servicios que provee el Estado y que eso comporta un desánimo que conlleva a una menor ética fiscal en el pago de los impuestos, es posible elaborar una serie de estrategias que mejoren la predisposición de los contribuyentes. En mi opinión, las medidas que diversos autores han propuesto en este sentido no han tenido el suficiente impacto como para poder ser implementadas en la práctica. Seguidamente propongo una batería de medidas que, a mi juicio, mejorarían la disposición a pagar impuestos de la

⁴⁵ Es semi-voluntario (o lo más voluntario posible) porque como se verá en la siguiente parte del trabajo una especie de exactitud matemática hasta el céntimo entre los impuestos pagados y los servicios recibidos es imposible, así que incluso una sociedad totalmente ética en el sentido fiscal podría llegar a estar insatisfecha en esa correlación deber-derecho que supone el pago de impuestos. Con ello, nunca llegará a ser el pago de impuestos una acción totalmente voluntaria, precisamente porque, evidentemente, la correlación no será nunca 100% equivalente. Hará falta siempre, aunque se consiga aumentar la ética fiscal en los contribuyentes, una ley que contenga la materia fiscal y sus obligaciones al respecto. Por eso, lo que se defiende aquí es que la predisposición a pagar impuestos sea mayor cuando los impuestos sean justos.

mayoría de contribuyentes, más allá de que sin el correspondiente esfuerzo de la Administración tributaria para hacer visible el equilibrio entre deberes y derechos, estas propuestas no podrán tener un efecto completo sobre los contribuyentes⁴⁶.

En primer lugar, el cambio de mentalidad que afecta la práctica de la moralidad fiscal debe urdirse a través de la formación. En la medida en que las capacidades de cada contribuyente lo permitan, éste debería interesarse por conocer cuál es el nivel de ingresos que necesitan las arcas públicas, tanto a nivel estatal como regional y municipal, para satisfacer los servicios públicos que requiere. Comprender por parte de éste que los derechos son contrapartida de deberes y que, pese a que desde edades bien tempranas estamos acostumbrados a que “por naturaleza” tenemos muchos derechos que a menudo no valoramos lo suficiente, éstos han de sufragarse mediante la obligación de pagar impuestos, es fundamental. Ciertamente existe un portal cívico-tributario de la Agencia Tributaria en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales orientado a transmitir conocimientos técnicos básicos sobre fiscalidad a alumnos de edades comprendidas entre los 12 y los 17 años, pero éste programa de educación en los colegios que lo desearan se fue paralizando momentáneamente por falta de apoyo institucional y presupuestario. Pese a la gran aportación a la formación de una buena moral tributaria que supone un programa de este tipo, me parece que no se trata tanto de aprender conocimientos sobre la materia, sino de transmitir valores orientados a comprender que los verdaderos intereses de uno mismo son también los de la propia sociedad y que si no se dirigen éstos hacia la solidaridad tributaria, es muy difícil que se mantengan o mejoren los datos sobre ética fiscal de los españoles.

En segundo lugar, y aunque es sin duda un ejercicio de solidaridad para el que dudo que sus destinatarios estén predispuestos, las clases más pudientes y que más fuertemente son gravadas deben concienciarse de que la redistribución de la riqueza es un elemento esencial de la justicia social⁴⁷. Ellos son también los que deben evitar a toda costa caer en la tentación de querer salvar

⁴⁶ A modo anecdótico, las Administraciones tributarias de otros países están haciendo esfuerzos más que llamativos, como en Portugal, donde están convirtiendo las facturas en boletos de lotería que después pueden convertirse en un coche deportivo o en bonos de deuda pública. El objetivo es incentivar que todas las facturas lleven su correspondiente IVA. No me parece una mala medida, teniendo en cuenta que el sólo hecho de implementar una medida como esta puede llegar a remover más conciencias, aunque sólo sea por la parte irrisoria de esta, que el efecto que tendría, por ejemplo, aumentar la cuantía de las sanciones por un delito fiscal.

⁴⁷ A pesar de que pienso que en España algo como lo anterior sería bastante utópico, otras naciones tienen proyectos que dicen mucho de la ética de los contribuyentes. Por ejemplo en Estados Unidos el grupo *Patriotic Millionaires* ha conseguido mediante presión al Congreso que se les aumenten los impuestos a

parte del dinero de sus impuestos evadiéndolos, porque aunque contribuyan en mayor medida, también salen beneficiados de la cantidad y calidad de servicios públicos que reciben como contribuyentes.

Además, y basándonos en el sentimiento de comunidad mencionado, fomentar la denuncia social del fraude fiscal, tanto en su vertiente de protesta como en la de denuncia ante las autoridades, la colaboración ciudadana se convierte también en una medida que ayudaría sobretodo a esos contribuyentes que cuando ven que un conocido defrauda saben que lo que éste evade⁴⁸, tendrán que satisfacerlo ellos mismos.

Por último, y a pesar de que los escándalos de corrupción que diariamente ocupan gran parte de nuestros periódicos y telediarios han hecho aumentar la intolerancia al respecto de estas conductas, es precisamente el flujo constante de éstos el que ha provocado que los contribuyentes ya no se escandalicen (tanto) como en otros países en los que por un solo caso de corrupción la población sale a la calle y provoca que el Primer Ministro dimita⁴⁹. Es necesaria en este sentido, sobretodo en España por la ingente cantidad de casos que aparecen desde hace ya unos cuantos años, una mayor acción-reacción social que reivindique la tolerancia cero con el fraude fiscal, sea quien sea el defraudador, pero en especial si se trata de representantes de los ciudadanos o miembros de las Administraciones Públicas españolas⁵⁰.

Esta serie de medidas, a la par que proporcionar a los contribuyentes nuevos valores y devolver algunos ya existentes en relación al sistema fiscal, son ideales para el objetivo de perfeccionar una ética fiscal que a través de la cultura y la formación sirva para mejorar el cumplimiento tributario.

ellos mismos, multimillonarios que creen que el nivel actual de desigualdad en este país (que según el coeficiente que lo mide, el índice Gini, está en 0,48% en 2015 en una escala del 0 al 1 donde 1 es la inequidad total) es consecuencia de la presión ejercida por las élites millonarias al Congreso para promulgar leyes que les fueran fiscalmente beneficiosas, un agujero fiscal llamado *carried interest tax loophole*. El presidente de este grupo hace declaraciones que constatan que uno de los elementos de la moral tributaria es el orgullo nacional porque dicen “El país necesita ciertas cosas y éstas no son gratis. Necesitamos dinero para pagar infraestructuras, carreteras. Por eso es patriota pagar impuestos.”

⁴⁸ Porque el estudio de GIACHI (2014) revela que las personas que defraudan están conectadas entre sí.

⁴⁹ Me refiero aquí a Islandia y al escándalo de los *Panama Papers* que afectó al ya ex Primer Ministro Sigmundur David Gunnlaugsson.

⁵⁰ Esta medida derivaría en esencia de la primera, porque sólo con una sociedad bien formada en materia fiscal se conseguiría una concienciación sobre la grave repercusión que tiene defraudar impuestos para todos los contribuyentes.

2. Ética y moralidad de la Administración Tributaria

Una vez examinada ya la cuestión de la ética fiscal en los contribuyentes, esta segunda parte del trabajo se centra en la ética de la Administración Tributaria, entendida como organismo público encargado de aplicar el sistema tributario. Si bien queda claro que un cambio de mentalidad en los contribuyentes es del todo fundamental para redirigir la moral tributaria hacia un mayor cumplimiento tributario, esto tiene que ir aparejado del consiguiente cambio en las leyes fiscales en la medida que no se adecuen a lo más ético en la recaudación de impuestos y redistribución de la riqueza: dos piezas esenciales de la organización institucional de cualquier Estado. Ello porque, a pesar de que el contribuyente de a pie crea que los impuestos son sólo la cara negativa del coste de sus derechos, en una sociedad desigual como la nuestra, sirven al Estado y a los entes con capacidad financiera y política de instrumento de justicia distributiva para corregir dichas desigualdades en favor de las libertades individuales y sociales y de la tutela de los derechos sociales⁵¹.

El análisis de toda la cuestión fiscal es materia de estudio del Derecho Tributario y en este campo existen en nuestro país autores de renombre que han estudiado y explicado, además del componente técnico que tiene este derecho, cuestiones relativas al funcionamiento de la administración, la afectación que han tenido las distintas reformas fiscales o el análisis en profundidad de un solo impuesto. Sin embargo, y pese al gran valor doctrinal que tienen todas sus obras, para analizar la eticidad y moralidad del sistema tributario es necesario hacer una compilación de las ideas más relevantes en cuanto a ética de la Administración con el fin de orientar el cambio que, junto al de los contribuyentes, requiere nuestro sistema fiscal para considerarlo como justo.

Se han escogido como cuestiones básicas para analizar este tema el correcto reparto de la carga impositiva, la determinación de la legislación tributaria, la cuestión del fraude fiscal como constatación de la efectividad de las leyes tributarias y, por último, la propuesta de medidas que tenderían a convertir al sistema fiscal en más justo. La razón de escoger las cuestiones anteriores radica en que considero que ellas sintetizan de la mejor forma el objetivo de esta parte del trabajo, es decir, analizar la ética fiscal de la Administración Tributaria contribuyendo al fin de responder a la pregunta central del trabajo: ¿Es posible perfeccionar una ética fiscal que, por un lado haga que todos los contribuyentes compartan una actitud favorable hacia el hecho impositivo y que, por otro, conlleve que se cumplan los principios de un sistema tributario justo?

⁵¹ GALLO (2011).

En los siguientes apartados que comprenden las anteriores cuestiones se incluyen aclaraciones de tipo técnico de conceptos como ley tributaria, impuesto o moral tributaria de la Administración que, aunque en función del autor y del contexto al que acompañan pueden tener distintas connotaciones, es necesario puntualizarlos también aquí a medida que se mencionan.

Para terminar la introducción de esta segunda parte del trabajo me gustaría mencionar que la implementación de un sistema tributario justo no es ni sencilla ni rápida, con lo que se trata de mejorarlo progresivamente con aportaciones que la doctrina haga al respecto, recopilaciones como ésta y siempre con la prudencia de haber realizado un reconocimiento pormenorizado del Derecho Tributario.

2.1. ¿Cómo debería repartirse la carga tributaria?: El principio de igualdad de gravamen con arreglo a la capacidad económica del contribuyente como expresión de justicia

Responder al interrogante de cómo repartir los impuestos con justicia requiere primero dilucidar conceptos como los principios del sistema impositivo, la equidad o la igualdad de gravamen, que son fundamentales para más adelante defender la idea que anuncia este apartado.

Por eso, antes de mencionar las características que idealmente deben reunir los impuestos y los principios del sistema impositivo, en primer lugar hace falta comentar que el tributo es aquí todo tipo de pago que una institución pública con *potestas iurisdictionis* exige coactivamente a los miembros de su comunidad que, con independencia de su voluntad, deben satisfacer *ex iustitia legali*. Evaluar los impuestos como justos o injustos depende de las características de estos⁵², es decir, de si cumplen con los principios impositivos y en especial para lo que ahora importa, con el principio de equidad.

La equidad puede ser entendida en sentido utilitarista como contribución a los gastos públicos en proporción al beneficio que se obtiene de los servicios públicos⁵³, o bien como

⁵² Téngase en cuenta que cuando se habla de impuestos, nos referimos a los tributos en general, pues cuando es necesario hacer una aclaración respecto a otro tipo de contribuciones como las tasas o las contribuciones especiales, se especificará.

⁵³ Se aplicaría así la lógica del mercado. Esta es la idea de las tasas y contribuciones, pero que en general no opera en el conjunto del sistema tributario español por dos razones: la primera es que atenta contra el principio de igualdad de gravamen con arreglo a la capacidad económica y, la segunda, que no puede aplicarse a los bienes públicos indivisibles, pues ¿cómo iba a averiguarse cuánto se beneficia un individuo en concreto de un gasto como la defensa nacional?

elemento básico del principio de la capacidad económica – esta segunda acepción es la que se usa aquí – . Podemos decir que no se trata de determinar la cantidad a pagar de cada uno de los impuestos para poder hablar de justicia⁵⁴ y ética en los tributos, sino de cómo repartir esa cantidad entre todos los contribuyentes. Esa cantidad a repartir es la anunciada igualdad de gravamen que en la mayoría de países es el propio legislador quien, por mandato constitucional, positiviza como “igualdad global del sistema tributario”, junto con tratos desiguales para situaciones también desiguales de los contribuyentes.

Para no caer en la arbitrariedad y la injusticia hay que aplicar la misma vara de medir a todos los sujetos que sean iguales y, para ello, antes de convenir en cuál es el mejor sistema de reparto del gravamen, se han ensayado distintos métodos⁵⁵, tales como el reparto de la carga tributaria a través del principio de capitación⁵⁶ o la distribución a través del principio de equivalencia⁵⁷, aunque todos ellos se han ido descartando por ser impracticables o generar impuestos injustos y, por tanto, inmorales.

Finalmente, el legislador español opta por recoger el principio de capacidad económica como criterio certero de reparto de los impuestos entre todos los contribuyentes en la vigente Constitución⁵⁸, además de aparecer también en los textos más significativos del Derecho Tributario. Por un lado la Constitución en su artículo 31.1 y 40.1 respectivamente dice:

⁵⁴ Por que ello es algo de lo que se encarga la política fiscal.

⁵⁵ En la explicación de estos métodos es fundamental la obra de TIPKE (2002).

⁵⁶ Que supone el pago de la misma cantidad de impuestos por parte de cada contribuyente, lo que al final redunda en una arbitrariedad, ya que no se tienen en cuenta situaciones diversas con cargas familiares y recursos muy diferentes. Este es un tipo de reparto del gravamen que se intentó con el llamado *poll tax* británico, aunque acabó como uno de los mayores errores en política fiscal de los años 90 y la rectificación por parte de este gobierno.

⁵⁷ Es decir, que cada contribuyente aporte la misma cantidad con la que se beneficia en servicios públicos, algo imposible por la dificultad de calcular cuánto se beneficia uno de los servicios públicos indivisibles, además de que supone una injusticia en términos de equidad, ya que quien menos recursos tiene es quien a menudo más servicios públicos necesita.

⁵⁸ Esta idea se encuentra recogida ya en la doctrina social de la Iglesia Católica, como puede comprobarse en la encíclica *Mater et Magistra* de Juan XXIII, que señala que la exigencia fundamental de todo sistema tributario justo y equitativo es que las cargas se adapten a la capacidad económica de los ciudadanos. Vemos, pues, como la ética tributaria se extiende a ámbitos muy variados y cómo ésta es objeto de preocupación de ramas del pensamiento muy diversas.

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

También en el artículo 3 de la Ley General Tributaria:

1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.

Una vez positivizado este principio de igualdad de gravamen con arreglo a la capacidad económica como forma más óptima de repartir la carga tributaria es inevitable preguntarse cómo se manifiesta esa capacidad económica y qué impuesto la grava con mayor equidad y justicia. Con el consiguiente análisis de los impuestos más relevantes del panorama fiscal español se consigue dilucidar que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es el más justo. En un plano puramente teórico la renta disponible es la única manifestación de capacidad económica de los contribuyente⁵⁹ y el impuesto que la grava, la figura impositiva más justa.

El problema en el caso español surge en su concreta regulación, pues en la práctica actualmente el impuesto sobre la renta es más gravoso sobre los rendimientos del trabajo en relación con otros rendimientos como los de las actividades económicas, a pesar de ser mucho

⁵⁹ Otros elementos que podrían pensarse como manifestaciones de la capacidad económica, pero que no lo son, es el patrimonio y el consumo. No son manifestaciones de la capacidad económica de los contribuyentes y, en consecuencia, los impuestos que los gravan no son los más adecuados para el fin de repartir la carga tributaria para propiciar un sistema impositivo justo, porque por un lado el patrimonio no es más que renta acumulada (con lo que el impuesto que lo grava está produciendo una doble imposición sobre la misma manifestación de capacidad económica) y, por otro, el consumo es la implementación de la renta (aunque un impuesto como el del IVA es justificable como complemento al IRPF porque con él se garantiza un gravamen mínimo de la renta consumida que de otra manera podría quedar sin gravar por quien tiene muchos recursos económicos y puede planificar fiscalmente su tributación con asesores fiscales al límite de la legalidad o, incluso, con fraude fiscal).

mayor en cantidad y recaudación los primeros⁶⁰. Las rentas del trabajo están más fuertemente gravadas⁶¹, no sólo por el control exhaustivo al que los trabajadores por cuenta ajena están sometidos a nivel del Estado español sino también porque, en el ámbito europeo, en comparación con el capital, éste último tiene una tributación más reducida a pesar de que la libertad comunitaria de movimiento del capital es mayor que la de circulación de trabajadores. Al respecto la jurisprudencia de la Unión no hace especiales esfuerzos para armonizar la imposición, más bien al contrario destaca y perpetúa las libertades comunitarias de deslocalización del capital, afectando así a la justicia fiscal. Algunas medidas que se proponen al respecto para cumplir con los principios de equidad y progresividad proclamados en el artículo 31.1 de la Constitución es reducir la doble imposición del IRPF que hasta ahora favorece a las rentas del capital en detrimento, sobretodo, de las del trabajo. Además, también se ha pedido desde los técnicos de Hacienda, el aumento del número de tramos de la tarifa del IRPF y la eliminación de la reducción de la base imponible por aportaciones a planes de pensiones, sustituyéndola por una deducción en la cuota.

Otro defecto que presenta el IRPF español es el tratamiento desigual que hace respecto a la familia. Para ejemplificar esto, si tenemos en cuenta dos personas con los mismos ingresos netos a fin de mes, pero una de ellas tiene a su cargo una familia, las capacidades económicas de ambas que, en un principio pueden parecer iguales, terminan por ser totalmente diversas. Por eso para proteger el objetivo que la misma Constitución permite, la familia, es justificable una deducción en la base imponible del importe necesario para mantener una familia con dignidad, algo que va más allá de ser una mera decisión política⁶².

Volviendo al ámbito nacional y siendo el IRPF el impuesto que más relevancia cuantitativa y recaudatoria tiene en España y el que, después de la explicación anterior, es más óptimo para la correcta distribución de la carga tributaria puesto que grava la manifestación de capacidad económica más importante, la renta disponible, qué menos que ser el abanderado de la ética de la Administración, incorporando en su práctica elementos de justicia como exigencia moral además de constitucional. Proponer soluciones a las deficiencias de justicia que presenta este

⁶⁰ Observable en las Estadísticas de los declarantes del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas que ofrece la Agencia Tributaria. Las retenciones del trabajo ascienden a 59.051 millones de euros, mientras que las retenciones de actividades económicas y pagos a cuenta son de 5.123 millones en 2013.

⁶¹ Algo que ha provocado que en los últimos cuatro años el número de trabajadores bajo el umbral de la pobreza haya aumentado en un 5,3%, llegando a la cifra de 6 millones de trabajadores en 2015 (datos que proporcionan los técnicos del Ministerio de Hacienda).

⁶² Esta es la tesis que defiende la capacidad económica como *ability to pay*, que permite que determinadas situaciones jurídicas permitan la extinción de la obligación tributaria pecuniaria.

impuesto es objeto de la política fiscal y de las leyes que han de ser, más allá de una simple especificación de los fines fiscales del principio de igualdad, un criterio fundamental de justicia en el reparto de los tributos. Sólo cuando los sistemas de recaudación son justos éstos pueden recaudar de manera eficiente y sostenible los recursos necesarios para proveer a los ciudadanos de bienes y servicios públicos de calidad.

2.2. El destino de los impuestos y la determinación de la legislación tributaria: ¿Se trata en exclusiva de una decisión política?

Como ya se ha dicho anteriormente la cuestión de cómo repartir la carga tributaria es algo que mucho tiene que ver con la eticidad y la justicia en las leyes fiscales, pero la decisión de cuál va a ser el montante final de cada impuesto, qué grupo de ciudadanos va a recibir más presión fiscal y quién va a recibir la benevolencia del legislador con beneficios fiscales, es netamente política fiscal. Al hablar de impuestos es imposible no hacer referencia a la política, porque uno y otro se sirven de instrumento mutuo a promesas y programas electorales de todos los colores, planteándose a menudo opciones fiscales que son pura fantasía⁶³. Por eso la afirmación de que los impuestos son la vía por la que hacer llegar los últimos efectos de una política económica determinada al ciudadano, no es para nada desacertada.

Las cuentas públicas son las que finalmente proporcionan los servicios públicos a los que el contribuyente tiene derecho y su vertiente de gasto público de transferencia es el encargado de corregir las desigualdades y lograr una redistribución de la riqueza. Así, impuestos y gasto público son los elementos esenciales de la política fiscal que el Gobierno del país está legitimado para modificar tanto en su estructura como en su volumen a través de programas de ingresos y gastos. Esta conclusión responde a la primera parte de la pregunta consistente en averiguar quién decide el destino de los impuestos, pues efectivamente su destinación y las figuras impositivas que se van a usar para su recaudación, están afectos a los gastos que cada Gobierno considere más esenciales.

⁶³ Por ejemplo, prometer al electorado bajar los impuestos y no cumplir con el límite de déficit que pide Bruselas o cuando el equilibrio presupuestario no permite bajar el IVA y aún cuando no hay consumo, se propone hacerlo. Además, se ha demostrado que por muy populista que pueda parecer una bajada de impuestos, ésta no reduce el fraude fiscal, ya que teniendo en cuenta que la mayor parte del fraude fiscal lo cometen las grandes empresas y que éstas son las que pagan menos impuestos (porque los impuestos por los que tributan no son progresivos sino a tipo fijo), una reducción de impuestos, no mejoraría la situación.

Por lo que a la determinación de la legislación se refiere, las leyes tributarias son el conjunto orgánico por el que una determinada comunidad política rige sus sistema fiscal y éste debe contar con una eticidad considerable si se pretenden tasas de cumplimiento tributario elevado que, por otra parte, son el sustento de todos los servicios públicos, base del bienestar social del país. Estas leyes son también el resultado de la acción política de los gobiernos, a través de la cual pueden incentivar o desincentivar determinadas actividades de la esfera privada de los contribuyentes⁶⁴, e incluso redistribuir la riqueza que, como se viene defendiendo, es algo primordial para considerar el sistema fiscal como ético y responsable para con los ciudadanos.

En vistas de que la respuesta a este apartado viene a ser que las decisiones políticas son trascendentales para la configuración de los impuestos y la políticas fiscal y que éstas dependen de la gestión de cada gobierno, el escenario de la fiscalidad termina por ser cambiante, por lo menos cada 4 años. Para evitar que el panorama fiscal sea tan mutante el tipo de informes realizados por el Sindicato de los Técnicos de Hacienda (Gestha) dirigido a los partidos políticos que se presentaron a las últimas elecciones generales, incorporaban medidas para paliar el desplome de los ingresos tributarios y el aumento del fraude fiscal⁶⁵, algo que resulta de especial ayuda para que, independientemente de las promesas electorales y el color de los partidos, se mantengan los principios de igualdad y redistribución de la riqueza en el tipo de política fiscal que lleven a cabo.

Para que en las decisiones políticas de tipo fiscal haya unos principios éticos que rijan la actuación de la Administración Tributaria, tanto por lo que respecta a las leyes como al destino de los impuestos, es necesario que los posibles cambios que se lleven a cabo en cada legislatura

⁶⁴ Por ejemplo, mediante impuestos medioambientales se promueve la utilización de tecnologías menos agresivas con la naturaleza y los consumidores tienen alicientes para modificar su conducta y beneficiarse de dichos incentivos. Ello puede constatarse con datos de la ANFAC (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones) que asegura que la venta de vehículos totalmente eléctricos aumentó en un 195% en el primer mes de 2016, algo que se explica, entre otros factores, por los beneficios fiscales que tiene la compra de este tipo de vehículos, consistentes en la exención del impuesto de matriculación y una ayuda de 5.500€ para su compra.

⁶⁵ Cifras que muestran una disminución de casi el 13% de los ingresos tributarios desde 2007 y un aumento de 60.000 millones de la economía sumergida durante la crisis económica. Este informe incorpora más de medio centenar de medidas con el fin de garantizar una redistribución equitativa de los ingresos que corrija los efectos más devastadores de la crisis, entre los que encontramos el empobrecimiento general de la población y la práctica exterminación de la clase media.

no vulneren los principios que proclama la Constitución ni las leyes tributarias⁶⁶, respetándolos hasta los últimos términos para que prevalezca la moralidad tributaria y que una decisión política en materia fiscal no sea sinónimo de injusticia o desigualdad ante la ley.

2.3. ¿Qué información ofrece la AEAT sobre evasión fiscal y cuántos recursos destina a su erradicación?

Plantear la siguiente pregunta tiene su fundamento en la cuestión de la percepción del riesgo por parte de los contribuyentes analizada en la primera parte del trabajo. Si bien las conclusiones de este factor, que funcionaba como variable subjetiva en el análisis de la moralidad inherente al pago de impuestos, fueron que un control exhaustivo podría provocar el efecto contrario al pretendido, pues los ciudadanos se sentirían más coaccionados y ello no haría aumentar la moral tributaria, el objetivo ahora es interrelacionar las dos cuestiones: por un lado la información que ofrece la Administración sobre fraude fiscal (algo que afecta directamente a la percepción del riesgo) y, por otro, conocer qué recursos destina para acabar con éste (algo que hará reducir las tasas de fraude fiscal que hay en España).

Antes de ello, por mi parte es necesario hacer una aclaración para que el lector no sienta que las conclusiones de ambas partes del trabajo son contradictorias. Sin duda alguna un control paternalista excesivo para evitar el fraude fiscal probablemente provocaría el efecto opuesto comentado, ya que nadie quiere a un cobrador del frac de impuestos en la puerta de su casa. Sin embargo, en vistas de que la moral tributaria española presenta deficiencias, es preciso analizar estos dos aspectos dependientes de la actuación de la Administración para averiguar si ellos afectan a la ética de su actividad.

Analicemos, en primer lugar, la cuestión de la información que se ofrece al ciudadano de a pie para conocer datos sobre fraude fiscal. La mayor parte de la doctrina cree que si Hacienda pone a disposición de la ciudadanía estos datos, ello puede tener un efecto contraproducente, sobretodo en países en los que efectivamente estos datos son demasiado altos. La explicación de ello es que la reacción del contribuyente al ver unas tasas tan elevadas de fraude podría ser perfectamente la de dejarse influenciar y defraudar al fisco, en especial en países que de por sí, carecen de educación tributaria. En mi opinión, creo que la problemática no reside tanto en ofrecer o no este tipo de información, sino en el efecto que ésta debe producir. Me explico: sólo cuándo esta información sea recibida por unos contribuyentes con conciencia tributaria, ésta

⁶⁶ En especial por lo que a términos de equidad respecta, ya que como se ha visto, es una excelente manera de asegurar unos mínimos éticos en la redistribución de la riqueza a través del reparto de la carga impositiva.

puede producir el efecto deseado, que no es otro que el ciudadano sea plenamente consciente de que los impuestos son esenciales para su bienestar y el de toda la comunidad y que cometiendo el delito de fraude nadie sale beneficiado⁶⁷. La base está, otra vez, en la cultura, formación e información tributaria que tiene la sociedad. Por ello creo que tener al alcance este tipo de información, además de ayudar a la transparencia y confianza en las autoridades, y una vez los ciudadanos cumplan con las recomendaciones propuestas en apartados precedentes del trabajo para aumentar su moral tributaria, ello podría generar una imagen de la Administración tributaria mucho más ética⁶⁸.

Al respecto de la actuación concreta en aras de concienciar a la ciudadanía del carácter antisocial que tiene el fraude fiscal, la Agencia Tributaria pone al alcance de cualquier usuario de Internet una serie de documentos, ofrecidos por el Observatorio de Fraude Fiscal, que en 2005 elaboró el primer plan de actuación contra dicha lacra, con datos concretos sobre evasión fiscal y las medidas que se pretenden adoptar para acabar con ello. El ofrecimiento de este tipo de informes sobre cualquier aspecto relacionado con el fraude, ya sean simples datos, estadísticas, mejoras que se están llevando a cabo en sectores muy concretos⁶⁹, o incluso la tendencia que está siguiendo el fenómeno de los delitos fiscales, son un instrumento del todo

⁶⁷ Con esto intento defender que la cuestión es que esta información debe ser ofrecida a una sociedad con conciencia fiscal para provocar el siguiente efecto en el contribuyente: “Hay X personas defraudando a Hacienda y lo que ellos no están pagando, lo voy a tener que pagar yo. Eso no está bien y, por tanto, aunque haya defraudadores, yo no puedo serlo también porque al final nos perjudica a todos por igual, incluso a los que defraudan, que si se consigue que sean pocos, sentirán vergüenza al comprobar que son los únicos con un comportamiento tan deplorable”. Efectivamente, el rechazo social al conocer cuánto se defrauda será mayor cuanto más conciencia fiscal se tenga en esa sociedad. Muy al caso viene también mencionar la campaña publicitaria de la Agencia Tributaria que rogaba: “Lo que defraudas tú, lo pagamos todos”.

⁶⁸ Vale la pena hacer mención del siguiente apunte respecto a esta afirmación. A lo largo del trabajo se ha tratado la percepción de los contribuyentes sobre todo lo relativo al sistema fiscal, como un indicador fidedigno de lo que es en realidad aquello que perciben. De esta manera, y aunque en ocasiones la percepción de algo no se corresponde con su realidad, se entiende aquí que al afirmar que el aporte de este tipo de información podría generar en los contribuyente una percepción de la actividad de Hacienda más ética, es porque realmente así sería. Por eso, como lo más probable es que este ejercicio de transparencia fuera percibido como una actuación más ética de la Administración tributaria, es porque realmente dicha actuación sería más ética.

⁶⁹ A modo de ejemplo de medidas sectoriales, se proponen algunas dirigidas al desarrollo e impulso de la estrategia de comprobación económica del sector inmobiliario o a la especial persecución del blanqueo de capitales y de las exportaciones simuladas.

útil para que el ciudadano perciba que las actividades que lleva a cabo la Administración son éticas y que está haciendo lo que está en su mano para luchar contra el fraude. Cuando los contribuyentes conocen la actuación concreta de Hacienda en este sentido, perciben su proceder como transparente y con verdadero afán de acabar con el fraude. De esta manera, el ciudadano se concienza más respecto al fraude y lo que supone si repara en una actividad ética de la Administración que controla, persigue y castiga el fraude. Podemos decir, entonces, que ofreciendo este tipo de información, Hacienda consigue mejorar la eficacia en la prevención del fraude.

Una vez la Agencia Tributaria lleva a cabo este tipo de medidas que sí son acordes a la ética fiscal, queda por resolver la segunda parte de la cuestión que anuncia este apartado: ¿cuántos recursos se destinan a luchar contra el fraude fiscal?

Como ya se ha dicho, la respuesta a esta pregunta es de ayuda para determinar si un mayor control que derive en una sana percepción del riesgo, es decir, sin perseguir hasta la saciedad al contribuyente, mejorarían las cifras sobre fraude fiscal que en la actualidad son preocupantemente elevadas. Cuando se defiende en este trabajo que la persecución no debe ser excesiva hasta el punto de convertirse en paternalista no quiere justificarse que no debe haber ningún control, sino que ese control de la Administración que, evidentemente debe existir, no debe ser elevado al máximo, porque ello podría producir efectos adversos en los contribuyentes.

Efectivamente una baja percepción del riesgo no es mala para la moral tributaria, siempre que no vaya acompañada de un bajo control, que es precisamente lo que sucede en España. Las encuestas analizadas anteriormente mostraban cómo la mayoría de ciudadanos creía que era muy poco probable que les sometieran a un control o inspección, con lo que su percepción del riesgo a ser auditado es realmente baja. El problema surge cuando realmente, esa baja percepción del riesgo se da porque la Administración no cuenta con los elementos suficientes para aumentar el control. Si se pretende mejorar la moral tributaria de los españoles, la Administración debe dedicar un mayor esfuerzo a la prevención del fraude a través de un mayor control, para que no predominen actitudes como las de “si defraudo, a mi no me van a pillar” o “lo hace todo el mundo”, porque ello mina la imagen de la Administración y aumenta las tasas de fraude fiscal.

Desde asociaciones como la de Inspectores de Hacienda del Estado se ha puesto de manifiesto desde 2005 la falta de efectivos para luchar contra el fraude, algo que es sencillo de corroborar con cifras: en 2011 en España se dedicaron a la lucha contra el fraude fiscal 1.387 millones de euros, mientras que en Holanda, que es más pequeña que España en población y en PIB, se dedicaron 1.984 millones, en Italia 2.744 millones, en Francia 4.500 millones y en Alemania 7.360 millones. Esta falta de medios provoca que por cada 1.958 contribuyentes

españoles haya un solo empleado de la Administración tributaria, dificultando muchísimo el control necesario. Por lo tanto, la solución para mejorar esos datos pasa, sin lugar a dudas, por aumentar el personal que persiga a los que defraudan, con el fin de realizar un mayor número de inspecciones a los contribuyentes, sin olvidar la necesidad de una reorganización de los efectivos ya disponibles, que, en un 80% se dedican en la actualidad a investigar a autónomos, microempresas, pymes y trabajadores y que se deberían focalizar más en la persecución del fraude fiscal de los sectores que más evaden. Así se conseguiría no sólo la reducción del fraude fiscal sino también, en consecuencia, reducir el déficit público a través del mejor control del gasto público.

Conocer los recursos dedicados a la lucha contra el fraude fiscal nos ayuda a conocer cuán ética es la actuación de la administración, ¿por qué? Pues porque sólo cuando el contribuyente perciba una preocupación real de Hacienda para acabar con los que defraudan, el buen contribuyente se sentirá respaldado y verá su comportamiento ético-tributario recompensado, no sintiendo que él debe pagar lo que los ingenieros fiscales defraudan y reduciendo el desánimo generalizado que muestran las encuestas. Es por eso que la Administración debe preocuparse por luchar contra el fraude, para que su actuación sea percibida por el contribuyente como ética, como proclamaba ya la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 de 26 de abril, en la que se expresa que “la lucha contra el fraude fiscal corresponde al legislador y en especial a la Hacienda Pública”.

2.4. Cómo mejorar el sistema fiscal para que sea más justo

De la misma manera que la primera parte del trabajo dedicada a la ética fiscal de los contribuyentes finalizaba con la propuesta de medidas que incentivasen un aumento de dicha ética, este apartado también está dedicado a la proposición de métodos con los que, en esta ocasión, mejorar la ética fiscal de la Administración tributaria, tanto al interior de la propia institución como con otras medidas que pese a ser tomadas por otras instituciones, como el propio poder legislativo, afectan directamente a ésta.

Si bien en cada uno de los apartados anteriores ya se han presentado soluciones concretas a las deficiencias que presentan tanto la actuación de la Administración como la tan cambiante legislación tributaria o un determinado impuesto con el fin de corregirlas y que el panorama fiscal sea lo más cercano a la ética posible, ahora propongo una serie de medidas de carácter más general pero sin perder de vista el fin anterior.

2.4.1. Reducir la complejidad de las normas tributarias

Partiendo de la base de que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento, es preciso hacer llegar la letra de la ley al ciudadano contribuyente de la forma más comprensible y clara posible, algo que en la actualidad es prácticamente imposible. Es tan patente el rebuscamiento de la normativa tributaria que a menudo un solo párrafo de un artículo ha servido a interminables discusiones doctrinales sobre su interpretación. Si bien el ciudadano no puede excusarse en la dificultad de los textos legales cuando incumple sus obligaciones, es tarea del legislador propiciar que éste no tenga ningún tipo de problema en comprender lo que las leyes fiscales requieren de él. Ésta es una medida que, aunque en menor grado que otras propuestas, tendería a disminuir el nivel de incumplimiento tributario en tanto que los contribuyentes podrían entender los impuestos para, con ello, aceptarlos e incorporarlos en el sí del resto de obligaciones que tiene para con la sociedad, como un elemento más de civismo y convivencia.

2.4.2. Dejar los paraísos fiscales al descubierto

Esta medida, aunque tiene un evidente alcance extraterritorial, es importante en tanto en cuanto afecta a España, ya que gran parte del delito fiscal se comete a través de la vía de los paraísos fiscales⁷⁰. Lamentablemente se trata de una medida de rabiosa actualidad por la cantidad de casos detectados en los últimos meses, se dirige a enmendar el grave agujero que dejan las grandes fortunas y empresas de este país, que como se ha comentado son responsables del 72% del montante total de fraude fiscal. Este sector usa en su beneficio propio verdaderas estrategias de ingeniería fiscal para ahorrar impuestos a través de la utilización de testaferros, empresas pantalla y blanqueo de capitales, todo figuras al límite o al margen de la ley. Para paliar esta situación es imprescindible un gran esfuerzo de colaboración internacional entre países y con las entidades financieras que colaboran en la evasión fiscal. Esta colaboración pasaría por la obligación de identificar a los titulares de tarjetas de crédito o de débito que las usan en nombre de sociedades extranjeras y que están siendo investigadas por fraude fiscal, entre otras medidas que ya se han implementado y que han triunfado como el Convenio de colaboración entre España y Andorra para prevenir la evasión fiscal.

⁷⁰ En el XXV Congreso de la Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, el director general de la Agencia Tributaria, Santiago Menéndez, explicó que los españoles tienen 7.300 millones de euros en nueve paraísos fiscales, información que se conoció gracias a la obligación de declarar bienes en el extranjero vigente desde 2013.

A pesar de que hay quien incluso defiende este tipo de territorios que atraen negocios ofreciendo instalaciones políticamente estables que ayudan a personas o entidades a eludir el derecho establecido en otras jurisdicciones⁷¹, asegurando que prestan una gran contribución a los derechos fundamentales de aquellos que buscan asilo financiero porque se sienten perseguidos por las autoridades de su país, lo cierto es que se está muy lejos de conseguir una verdadera colaboración para acabar con este tipo de fraude. No cabe duda de que desmontar este tipo de evasión fiscal contribuiría exponencialmente a que los ciudadanos recuperaran la fe perdida en el sistema tributario cuando ven que quien más tiene, más evade y, en consecuencia, el descontento con lo fiscal disminuiría, fomentando así el cumplimiento voluntario a través de la moral tributaria.

2.4.3. Fomento del cumplimiento voluntario

Tradicionalmente la Agencia Tributaria ya ha promocionado estrategias relativas al cumplimiento voluntario debido a su eficacia directa en la prevención del fraude fiscal, además de situar en muy buen lugar a la Administración Tributaria y a sus funcionarios en las encuestas de posicionamiento e imagen que realiza con regularidad. Hasta ahora estas estrategias se enfocaban sobretudo en la tele asistencia y en la finalización de los procedimientos que así lo permitieran con actas de acuerdo entre el contribuyente y la administración.

Es también necesario que la asistencia se segregue para aportar a cada sector concreto de contribuyentes la ayuda que precise, de tal manera que no sólo se conseguiría una mejor gestión de los efectivos de los que dispone Hacienda, sino un modelo de comunicación institucional que favorecería aún más el cumplimiento voluntario. Pero, ¿cómo? Realmente la psicología del contribuyente es un área de difícil estudio, pero a grandes rasgos éstos responden a los estímulos de una actuación ética de la Administración con un mayor cumplimiento voluntario del pago de los impuestos, sobretudo de mejor gana. Pese a la dificultad de estudio comentada, puede constatarse que cuanto más se le allana el camino al contribuyente más proclive es al cumplimiento voluntario, a través la comparativa con otros países de nuestro alrededor y que ya se ha comentado anteriormente en este trabajo. Por eso, mediante servicios de asistencia más focalizados y, por tanto, más eficientes, puede mejorarse el cumplimiento voluntario.

Esta comunicación más directa entre la administración y el contribuyente también podría ser un buen instrumento para hacer llegar al ciudadano el rechazo a toda conducta

⁷¹ Definición de “paraíso fiscal” por la *Tax Justice Network* que resultó de debates entre los colegiados que forman esta organización mundial.

desviada de fraude fiscal y los valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal, disuadiendo así posibles conductas defraudadoras.

2.4.4. Mejoras relativas a la regulación penal del delito fiscal

Al hablar a lo largo de este estudio del fraude fiscal, no se ha hecho mención expresa a la figura que como delito recogido en el Código Penal representa. La razón está en que el delito fiscal es la herramienta de cierre del sistema fiscal cuando ocurren acciones u omisiones contra la Hacienda Pública y hasta este punto, siempre se han tratado los aspectos que preceden al delito y no éste como figura delictiva en concreto. Sin embargo, ahora se hace mención al fraude fiscal como delito para corregir algunas deficiencias que afectan a la ética fiscal de la Administración y a la moral tributaria de los contribuyentes.

En primer lugar hay demasiados aspectos de este delito que jurisprudencialmente no son uniformes en las sentencias, algo que acaba por afectar la seguridad jurídica. A pesar pues, de que es una materia relativamente nueva, el delito fiscal debe contar con unas leyes especialmente claras y concisas para que el margen interpretativo de los mejores asesores fiscales del país quedase lo más reducido posible, evitando así que la evasión de impuestos de sus clientes pudiera quedar impune por una cuestión de interpretación jurídica.

Tanto por lo que respecta al tratamiento indiferenciado de las conductas defraudadoras actual del Código penal (en contraste con la detallada tipificación que presenta la regulación administrativa), como el margen en la fijación de la pena por parte del juez y la total recuperación de la deuda, entre los elementos más controvertidos, son aspectos a mejorar en las siguientes reformas legales que no pueden pasar desapercibidas si se pretende un aligeramiento de las causas penales por delito fiscal que cada año quedan sin cerrar y que, a la postre, incrementan la deuda dejada de ingresar a Hacienda.

3. ¿Es posible perfeccionar una ética fiscal que, por un lado haga que todos los contribuyentes compartan una actitud favorable hacia el hecho impositivo y que, por otro, conlleve que se cumplan los principios de un sistema tributario justo?

El objetivo de dividir el trabajo en dos partes era analizar pormenorizadamente los dos puntos de vista que ofrece la moral tributaria: el de los contribuyentes y el de la administración. Sin embargo, ahora es necesario aunar las conclusiones de ambas partes, ya que sólo complementando ambos puntos de vista, es posible que la ética fiscal avance hacia el objetivo de un sistema tributario informado por el principio de justicia. Así, este apartado sirve a modo de conclusión, ya que su fin es aglutinar los argumentos empleados en el discurso del trabajo para responder a la pregunta que anuncia este apartado.

Es un imperativo que España recupere el nivel de bienestar social que se ha visto mermado en los últimos años en gran parte por unas políticas fiscales basadas en los recortes de servicios básicos y la subida de impuestos, a la par que se promulgaba una amnistía fiscal para las grandes fortunas. Ha sido la gestión del Gobierno en materia fiscal y la preterición de la equidad en la aplicación de los tributos lo que ha llevado a que la desigualdad de ingresos y, consecuentemente, de oportunidades⁷², quedasen amenazadas en pro del cumplimiento del déficit público. Evidentemente, este clima ha propiciado que la moral tributaria de los españoles tenga niveles preocupantes y que el incumplimiento tributario se planteara como una opción de protesta frente a un sistema tributario que no les parecía justo.

La búsqueda de un sistema tributario justo, o incluso de un impuesto óptimo en términos de justicia⁷³, ha sido emprendida por la doctrina en numerosas ocasiones, las mismas que después se ha abandonado por dificultades a la hora de llegar a una opinión unánime en cuestiones del tipo ¿Debe pagar más impuestos quien más trabaja y gana o quien tiene mayor capacidad intelectual y laboral? ¿Cuándo dos individuos son iguales? ¿Qué impuesto grava con

⁷² España es hoy el país más desigual de la OCDE con 13,4 millones de personas en riesgo de exclusión (aproximadamente el 30% de la población total), según el informe de Oxfam Intermón “Una economía al servicio del 1%”. Esto significa que la brecha social entre ricos y pobres ha crecido exponencialmente desde el inicio de la crisis en 2008, así que el 1% de la población tiene acumulada tanta riqueza como el 80% de los más desfavorecidos. Estos niveles de desigualdad son éticamente inaceptables y requieren un sistema tributario que recaude con justicia para blindar el Estado del bienestar.

⁷³ Objetivo principal de la obra de BERLIRI (1975).

más justicia? o ¿Puede ser un sistema tributario ético si sus leyes no tiene en cuenta el principio de justicia? Sin embargo, que no se haya conseguido una opinión unánime al respecto, no significa que la ética fiscal no pueda perfeccionarse ni que deban de abandonarse los esfuerzos porque los contribuyentes perciban la actuación de la Administración como ética porque realmente así sea.

Este trabajo únicamente pretendía el análisis de esta cuestión y la propuesta de algunas mejoras que podían implementarse en la práctica siempre tendentes a mejorar la ética fiscal desde los dos puntos de vista comentados, con lo que pretender ser el texto que solucionase todas las dificultades epistémicas anteriores, evidentemente, nunca ha sido su objetivo final.

Con toda seguridad se puede anunciar que la perfección de una ética fiscal por ambas partes, la de los contribuyentes y la de Hacienda, es posible. Sin embargo, quizás por cuestiones de pragmatismo o de la realidad que supone la crisis económica mundial, se han primado los tipos de gravamen más altos en nombre de la eficiencia y el cumplimiento de los ingresos por encima de la redistribución de la riqueza y la ética en los tributos, con lo que hasta el momento ha sido una cuestión que se ha dejado al margen de la política fiscal. El efecto que ello ha tenido sobre los contribuyentes no podía haber sido otro que el que muestran las encuestas, es decir, un desánimo generalizado que ha provocado que éstos se sientan ajenos a la cuestión tributaria más allá de cuando son requeridos por el fisco, generando lo que algunos autores han llamado la “no adhesión moral del contribuyente al sistema tributario”. Éste es, pues, el principal problema actualmente en España, porque para que un sistema tributario sea justo y funcione, éste debe ser aceptado por los contribuyentes pero si éstos se sienten ajenos a él, la función que queda es inviable.

Una vez identificado el problema, su solución queda a expensas de los expertos en la materia, ya sean economistas, juristas y/o filósofos, para que sean éstos los que integren propuestas que aporten el convencimiento de justicia necesario para la aceptación de los contribuyentes de toda ley que pretenda el mantenimiento de los principios de equidad, progresividad y redistribución de la riqueza en la recaudación de impuestos.

Para un sistema tributario más equitativo a lo largo del trabajo se han aportado propuestas orientadas tanto a los contribuyentes como al fisco, siempre con el fin de que el sistema tributario fuese más justo y que, por tanto, fuera la ética fiscal la encargada de responder a las preguntas de los contribuyentes relativas al por qué de pagar impuestos. Cuando dichas preguntas no se responden desde la claridad o el convencimiento, es cuando surge en ellos el sentimiento de injusticia. Por ello es tan primordial que todas las propuestas para mejorar una materia tan viva como la de la moral tributaria estén enfocadas a incorporarse a un sistema político, social y económico que a pesar de los posibles cambios de gobierno, de clases

o de modelos de mercado que pueda sufrir, no se vea afectada y pueda mantenerse a la cabeza de un sistema fiscal justo.

Bibliografía citada

- Agencia Tributaria (2004). *La opinión y participación de los ciudadanos*, Memoria 2004.
- Allingham, M. y Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, pp. 323-338.
- Antequera, M. y Florensa, G. (2008). Determinantes de la moral tributaria en la Provincia de Buenos Aires. *Anales Asociación Argentina de Economía Política: XLIII Reunión Anual*, pp. 1-3. Disponible en:
<http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2008/antequera.pdf>. ISSN 1852-0022.
(Última consulta realizada el 20/04/2016)
- Barómetro Fiscal Instituto Estudios Fiscales (2010). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, 2003-2010*.
- Centro Investigaciones Sociológicas (2015). *Opinión pública y política fiscal (XXXII)*, Estudio nº 3105 de julio de 2015.
- Durán Sindreu, A. (2015). Moral tributaria del Estado. *El Economista*.
- Falkinger, J. (1995). Tax evasion, consumption of public goods and fairness, *Journal of economics psychology* 16, pp. 63 – 72. North-Holland.
- Feld, L. P. y Frey, B. S. (2002). Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of governance* 3, pp. 87 – 99.
- Ferraz, A. (2013). Apuntes sobre Moral Tributaria: Introducción al estado del arte, pp. 1-6. Disponible en:
https://www.researchgate.net/publication/255979584_Apuntes_sobre_Moral_Tributaria_Introduccion_Estado_del_arte (Última consulta realizada el 20/04/2016).
- Frey, B. S. (1997). *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. Cheltenham, UK y Brook-field, USA: Edward Elgar Publishing.
- Gallo, F. (2011). *Las razones del fisco: Ética y justicia en los tributos*. Barcelona: Marcial Pons.
- García Gutiérrez, J. M^a. (2002). *Diccionario de ética*. Madrid: Miletto Ediciones.
- Giachi, S. (1994). *Dimensiones sociales del fraude fiscal: Confianza y moral fiscal en la España contemporánea*. Disponible en:
http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_145_041389611798059.pdf (Última consulta realizada el 20/04/2016)
- Higuera Udias, G. (1982). *Ética fiscal*. Madrid: Editorial Católica.
- Kimball Young, C. (1980). *La opinión pública y la propaganda*. Barcelona: Paidós.

- Myles, G. D. y Naylor, R. A. (1995). Tax evasion, social customs and optimal auditing. *University of Exeter*.
- Núñez Ladevéze, L. (1996). *Ética pública y moral social*. Madrid: Noesis.
- Pérez Luque, M. (1980). *Deberes tributarios y moral*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Santiago Nino, Carlos (1980). La valoración moral del derecho, *Introducción al análisis del Derecho* (353 – 436). Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Schumpeter, Joseph (1918). La crisis del estado fiscal, *Revista española de control externo, Volumen 2 (nº5)*, pp. 147 – 192. ISSN 1575-1333.
- Tipke, K. (2002). *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*. Barcelona: Marcial Pons.
- Torgler, B. (2003). To evade taxes or not to evade: That is the question. *The journal of socio-economics* 32, pp. 283-302. North-Hollande.
- Torgler, B. (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe, *Journal of Economic Psychology*.
- Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: A theoretical and empirical analysis*. Cheltenham, UK y Brook-field, USA: Edward Elgar Publishing.
- Vittorio Berliri, L. (1975). *La giusta imposta: Appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di riforma organica della finanza ordinaria*. Milán: Multa Paucis, A. G.
- Von Nell-Breuning, O. Impuestos, moral tributaria. Disponible en: http://www.mercaba.org/Mundi/3/impuestos_moral_tributaria.htm (Última consulta realizada el 10/04/2016).
- Williams, B. (2006). *Ethics and the limits of philosophy*. London: Routledge.
- World Values Survey. *Wave 6 2010 – 2014 Official Aggregate v.20150418*. World Values Survey Association. Disponible en: www.worldvaluessurvey.org (Última consulta realizada el 20/04/2016).
- Zurera Hurtado, A (2014). La moral tributaria por los suelos. *El periódico*.