



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

**DERECHO TRIBUTARIO Y DEFRAUDACIÓN  
FISCAL: UN ANÁLISIS PSICOSOCIAL DE LA  
CONDUCTA DE TRIBUTACIÓN**

**Tesis Doctoral**

***Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología***

***Facultat de Dret***

**Año 2016**

**Doctorando: Juan Rafael Fernández Martín**

**Director: Dr. D. Francisco José Magraner Moreno**



## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera expresar mi sincero agradecimiento a todas las personas que han contribuido a la realización de este trabajo, y particularmente al Prof. Dr. D. Francisco J. Magraner Moreno, por su consejo, dirección y ayuda.



**DERECHO TRIBUTARIO Y DEFRAUDACIÓN  
FISCAL: UN ANÁLISIS PSICOSOCIAL DE LA  
CONDUCTA DE TRIBUTACIÓN**



## INDICE

<b>1. PLANTEAMIENTO.....</b>	<b>9</b>
1.1. Delimitación del problema a investigar .....	18
1.2. Definición del objeto de estudio .....	22
1.3. Delimitación del fraude fiscal .....	40
<b>2. ENFOQUES Y NIVELES DE ANÁLISIS .....</b>	<b>48</b>
2.1. La defraudación como concepto económico.....	51
2.2. La defraudación como concepto jurídico.....	54
2.3. La defraudación como concepto sociológico .....	59
2.4. La defraudación como concepto psicológico .....	66
<b>3. MODELOS TEÓRICOS.....</b>	<b>75</b>
3.1. Modelos utilitaristas .....	80
3.2. Modelos socioculturales .....	98
3.3. Modelos psicosociales.....	105
<b>4. MODELOS DE INTERVENCIÓN .....</b>	<b>125</b>
4.1. Medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.....	128
4.1.1. Agencia Estatal de Administración Tributaria.....	129
4.1.2. Planes de actuación tributaria y aduanera .....	136
4.1.3. FATCA. <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> .....	142
4.1.4. BEPS. Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios .....	146
4.1.5. Paraísos fiscales .....	151
4.1.6. La lucha contra el fraude fiscal en el marco de la U.E	166
4.1.7. Medidas normativas de control tributario y prevención del fraude .....	176

4.2. Medidas preventivas .....	195
4.2.1. Medidas informativas.....	197
4.2.2. Medidas formativas. ....	201
4.2.3. Programas de educación cívico tributaria. ....	206
4.3. Medidas correctivas. ....	214
4.4. Programas de resocialización. ....	224
<b>5. REVISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE EL FRAUDE FISCAL.....</b>	<b>234</b>
5.1. Estudios sobre determinantes psicosociales. ....	244
5.2. Estudios sobre percepción social y atribución causal. ....	320
5.3. Estudios demoscópicos.....	377
5.3.1. Opiniones y actitudes fiscales de los españoles, según el Instituto de Estudios Fiscales. ....	381
5.3.2. Actitudes y conductas fiscales de los españoles, según el Centro de Investigaciones Sociológicas. ....	417
5.3.3. Estudio sobre el estado de bienestar y política fiscal de la fundación para el fomento de estudios sociales y de sociología aplicada (FOESSA).....	442
<b>6. CONSIDERACIONES FINALES. ....</b>	<b>465</b>
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>482</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. ....</b>	<b>491</b>
<b>ANEXO I. Relación de documentos citados.....</b>	<b>537</b>
<b>ANEXO II. Relación de sentencias citadas.....</b>	<b>545</b>



## 1. PLANTEAMIENTO.

En un contexto de crisis como el actual, el fraude fiscal es uno de los principales problemas de la economía española. Disminuir el fraude fiscal y la elusión tributaria debe constituir uno de los principales objetivos de la Administración tributaria.

La eficacia de un sistema tributario ya fue considerado por Adam Smith, en su obra *La riqueza de las Naciones* (1776), donde establecía que el objetivo de cualquier sistema impositivo era que “*no fuese costosa la recaudación de los impuestos y, que además, no desincentivara la actividad económica*”, objetivos que no siempre se han conseguido a lo largo de la historia impositiva española.

La economía de España, como la del resto de países desarrollados, se sustenta en mecanismos de redistribución de la riqueza, y para garantizar y promover la cohesión y el bienestar social, los ciudadanos contribuyen con una parte proporcional de sus ingresos, y el Estado se encarga de recaudar y administrar estos recursos. De este modo, para el correcto funcionamiento del sistema tributario, es necesario que ambas partes cumplan con sus obligaciones: el ciudadano debe cumplir con sus obligaciones tributarias, y el Estado debe proveer a la sociedad de una serie de bienes y servicios públicos.

En este sentido, se cumple el mandato constitucional consagrado en el artículo 31 de la Carta Magna, en la que todos los españoles deben contribuir 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, sin que en ningún caso tenga alcance confiscatorio. Con la proclamación constitucional del deber tributario, se mantiene una tradición histórico-constitucional cuyo origen viene dado desde la Constitución de 1812<sup>1</sup>.

Históricamente, el pago de los tributos se ha caracterizado por un considerable grado de incumplimiento. El Estado ha tenido que hacer suya, además de la administración de los tributos, la propia tarea de recaudación de los mismos, asumiendo esta función como una de sus competencias y arbitrando las medidas y mecanismos necesarios para que los ciudadanos cumplan sus obligaciones con la debida diligencia.

Por ello, el principal objetivo de cualquier Administración tributaria consiste en lograr el máximo cumplimiento tributario posible, en el marco de la normativa impositiva vigente en cada momento. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1990, ya señala que *“la lucha contra el fraude fiscal es un fin y un mandato que se impone a los poderes públicos”*.

---

<sup>1</sup> La historia constitucional española contemplaba esta obligación en el art. 8 de la Constitución de 19 de marzo de 1812.

En el derecho comparado aparece el deber de contribuir en el art. 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América de 17 de septiembre de 1787; art. 4 del Bill of Rights de 13 de febrero de 1689; art. 53 de la Constitución Italiana de 27 de diciembre de 1947; art. 73 de la Ley Fundamental de la Republica Federal Alemana de 23 de mayo de 1949; art. 34 de la Constitución de la Republica Francesa de 4 de octubre de 1958 y art. 107 de la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976.

En este sentido, la experiencia de las Administraciones tributarias más modernas y desarrolladas, donde existen menores índices de fraude entre sus contribuyentes, como son la sociedad australiana o la canadiense, permite afirmar que para elevar los niveles de cumplimiento fiscal, y conseguir una ciudadanía que rechace frontalmente el fraude, es necesaria una apropiada atención e inversión en medidas sociales, educativas y de comunicación<sup>2</sup>.

En el año 2005, el Ministerio de Hacienda, con la aprobación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, ya señalaba que *“el fraude fiscal es un fenómeno que no afecta exclusivamente a los recursos de la Hacienda Pública. El fraude distorsiona los comportamientos, generando efectos económicos negativos. Las empresas fiscalmente cumplidoras deben enfrentarse a la competencia desleal de las incumplidoras; de este modo se puede poner en riesgo la existencia de empresas eficientes, que generan empleo, beneficios a sus titulares y accionistas y que además aportan recursos a la financiación de las actividades públicas, pero que se ven incapaces de competir ante empresas tal vez menos eficientes, pero que se valen del incumplimiento de sus obligaciones tributarias para desplazar a las primeras. En consecuencia, desde esta perspectiva, el fraude redunda en una pérdida de riqueza para el conjunto de la sociedad”*.

---

<sup>2</sup> GOENAGA, M. (2014). *Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España*. Laboratorio de Alternativas. Documento de Trabajo 184/2014. Madrid: Fundación Alternativas.

El fraude fiscal se encuentra en cualquier grupo o estatus social, económico o empresarial, si bien, lo verdaderamente cierto es que el mayor foco de fraude se concentra en colectivos que, por las características de su actividad, encuentran mayores oportunidades de fraude que en otros sectores, y cuyas rentas encuentran un menor control por parte de la Administración.

Siendo, tal como hemos mencionado anteriormente, el fin primordial de la Administración tributaria la recaudación de los impuestos, autores como Goenaga (2014), entienden que se puede lograr un incremento de la recaudación tributaria, fundamentalmente, a través de tres estrategias o medidas complementarias:

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

La primera de ellas es una medida eficaz, pero también impopular, especialmente en un contexto como el actual, de crisis económica, en el que un aumento de la presión fiscal conllevaría un mayor empobrecimiento de la población y sería mal acogida por un amplio sector de la ciudadanía. Aun así, en períodos de crisis económica como la que se vive actualmente en España, la necesidad de aumentar de forma urgente la recaudación tributaria suele provocar la introducción de nuevos impuestos y tasas, con las dificultades que ello supone para el contribuyente en el momento de cumplir con sus obligaciones.

La segunda de ellas consiste en la aplicación de una serie de medidas para mejorar la actuación de los órganos de la Administración tributaria con el fin de lograr una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos. El logro de una Administración eficiente es una legítima aspiración de cualquier Estado que vele por el bienestar de sus miembros o del colectivo social, por lo que el Estado otorga a la Administración tributaria los medios necesarios para alcanzar las mayores cotas de cumplimiento fiscal.

Medidas como las campañas informativas, los programas de educación cívico tributaria, la introducción de servicios telemáticos para agilizar y simplificar los trámites y procedimientos administrativos, los sistemas de supervisión y control como las comprobaciones e inspecciones, o la potestad de imposición de sanciones ante el incumplimiento de la norma tributaria. A través de estas medidas, se intenta conseguir que los ciudadanos estén más informados de sus obligaciones y más concienciados de sus responsabilidades tributarias, promoviendo actitudes de responsabilidad tributaria y de rechazo hacia su incumplimiento.

En los países más avanzados, existe una tendencia generalizada a la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios. Por una parte se intenta reducir la complejidad del ordenamiento tributario y con ello las dificultades que pueda encontrar el contribuyente a la hora de cumplir con sus obligaciones. Por otra parte, se intenta moderar la carga

tributaria, para que el contribuyente no perciba el pago de impuestos como excesivo e injusto.

La tercera de las medidas apuntadas, es la lucha contra el fraude fiscal. En España la estimación del fraude se sitúa en algo más del 20% del Producto Interior Bruto, según los datos oficiales emitidos por el Ministerio de Hacienda. Autores, como Fernández Cainzos<sup>3</sup> (2006), entienden que se hace necesaria una correcta gestión del sistema tributario, que vele por el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Los propios españoles, tal como reflejan los diversos estudios elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) dependiente del Ministerio de Presidencia, así como los elaborados como por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, opinan que el fraude fiscal es una conducta muy difundida<sup>4</sup>.

En nuestro país, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), organismo creado por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991, tiene encomendada la aplicación

---

<sup>3</sup> FERNANDEZ CAINZOS, J.J. (2006). *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

<sup>4</sup> ALVIRA, F.; GARCÍA, J.; DELGADO, M L. (2000). *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Págs. 185-205.

efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio.

Así, le corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria aplicar el sistema tributario de manera que se cumpla el mandato constitucional por el que todos los ciudadanos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica. Sin embargo, no tiene potestad para la elaboración y aprobación de normas tributarias, ni la capacidad de asignar los recursos públicos.

De este modo, la Agencia Tributaria tiene como misión el fomento del cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales.

Para ello desarrolla dos líneas de actuación:

- La prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- La detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control.

La función de gestión del sistema tributario estatal y aduanero se desarrolla en un amplio conjunto de actividades que es llevada a término por la Agencia Tributaria. Actividades y funciones como:

- La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales).
- La realización de funciones en relación con los ingresos de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, en lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como a la recaudación de otros ingresos de dichas Comunidades, sea por convenios de colaboración o por disposición legal.
- La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- La gestión aduanera y la represión del contrabando.
- La recaudación en periodo voluntario de las tasas del Sector Público Estatal.
- La recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- La colaboración en la persecución de determinados delitos.

Con la finalidad de la lucha contra el fraude fiscal, se aprobó en el año 2005 el *Plan de Prevención del Fraude Fiscal*, actualizado en el año 2008 y desarrollado en 2010 como *Plan de acción contra el fraude en cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y de la Seguridad Social*. Desde entonces, con cada nueva legislatura se aspira a mejorar e intensificar las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude con medidas de diferente índole y diferentes grados de eficacia, que incluyen acuerdos de colaboración e intercambio de información,



de mejora legislativa, de fijación de líneas estratégicas, regularización de activos ocultos<sup>5</sup>.

A pesar de ello, y con independencia del mayor o menor empeño con que pueda acometerse la tarea de evitarlo, el fraude fiscal sigue existiendo como un problema social, profundamente arraigado en nuestra cultura. Como señala Santolaya (2010), hunde sus raíces en la psicología individual y constituye una forma de conducta antisocial. En este sentido la conducta defraudadora guarda relación con nuestra mentalidad y con nuestra conciencia moral, implica el conjunto de valores y normas que rigen el comportamiento individual y regulan el funcionamiento colectivo, y revela un déficit de aprendizaje y de socialización. Por esta razón, más allá de su estudio desde el punto de vista económico, fiscal o incluso penal, se presta también a un análisis complementario desde la perspectiva psicológica y sociológica.

El grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias varía de un lugar a otro y de un momento a otro, y lo hace en virtud de múltiples factores de índole personal, social, política, económica, jurídica, ideológica y cultural. Por esta razón la conducta defraudadora siempre debiera ser analizada en unas coordenadas espacio-temporales concretas, y vista a diferentes niveles y desde diferentes enfoques. Economía, Derecho, Sociología y Psicología son aquí disciplinas complementarias,

---

<sup>5</sup> MAGRANER, F. (1999). El problema de los Planes de Inspección (Algunas consideraciones sobre las Directrices generales del Plan de Control Tributario de 1999). *Quincena Fiscal*, 17, 9-19.

cada una de las cuales es capaz en sí misma de ofrecer un punto de vista distinto y en gran medida complementario del fraude fiscal, que permita la comprensión de este fenómeno en toda su complejidad.

### **1.1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA A INVESTIGAR**

Desde una perspectiva económica, se considera que las decisiones de los contribuyentes en el momento de cumplir con las obligaciones tributarias, se basan en factores principalmente económicos, como el beneficio esperado, la probabilidad de ser detectado, ser objeto de una inspección tributaria, o las posibles sanciones que pudieran derivarse del incumplimiento caso de infracción.

Desde el punto de vista económico, se asume que los contribuyentes son responsables de las decisiones que toman y lo hacen racionalmente, tratando de maximizar su utilidad o el beneficio personal derivado de ellas, y se considera que el cumplimiento fiscal efectivo se logra principalmente a través de un sistema de inspección y control basado en comprobaciones fiscales y sanciones. Sin embargo, la literatura ha mostrado que la tasa de incumplimiento tributario es mayor de lo que predice el modelo económico, lo que ha llevado a considerar otros posibles determinantes y a proponer modos alternativos de explicación e intervención.

Muchos autores, consideran que las medidas económicas no son suficientes para explicar el cumplimiento tributario, sino que también influyen otros factores, como por ejemplo, el conocimiento de la normativa, la confianza hacia el sistema político, así como las normas sociales o personales que regulan el comportamiento, es decir, los determinantes psicosociales.

En este trabajo planteamos un estudio de la fiscalidad desde el punto de vista psicosocial. Partimos de la base de que para comprender el significado de una costumbre o creencia determinada, debemos considerarla dentro de la estructura sociológica de la comunidad, es decir, teniendo en cuenta el sistema de creencias y de valores del colectivo social. En el caso que nos ocupa, asumimos que no podemos entender una práctica social como el pago de tributos y la conducta defraudadora sin conocer las creencias de los contribuyentes en relación con la fiscalidad, la Administración tributaria y el propio Estado. Por esta razón planteamos un análisis del comportamiento de cumplimiento tributario y de la conducta de defraudación desde el punto de vista psicológico y sociológico.

Tomando como marco empírico de referencia los estudios previos realizados hasta la fecha en el ámbito de las ciencias sociales, pretendemos describir y caracterizar lo que podría denominarse la conciencia fiscal de los contribuyentes, es decir el modo de pensar, de sentir y de actuar del colectivo social en relación con el pago de tributos, analizar las causas y razones que pueden llevar a una persona a defraudar, y las posibles formas de mejorar el cumplimiento tributario.

La metodología utilizada para ello se basa en la búsqueda y exploración de diferentes fuentes bibliográficas y documentales. Sobre estas premisas se plantea un trabajo de revisión y actualización teórica y metodológica de los conocimientos disponibles sobre los determinantes del pago de tributos y de la conducta defraudadora, prestando especial atención a las explicaciones propuestas desde la perspectiva psicosocial.

A través de una investigación bibliográfica se han identificado los principales estudios publicados hasta la fecha que hacen referencia a las ideas, creencias, opiniones, sentimientos y percepciones subjetivas de los contribuyentes, así como a las actitudes y principales motivaciones y justificaciones de la conducta defraudadora. Se examinan los modelos y estudios clásicos, así como los puntos de vista más recientes sobre los determinantes psicosociales del comportamiento tributario.

Aunque el pago de impuestos y el fraude fiscal son conceptos eminentemente económicos y jurídicos, también son ejemplos de comportamiento humano, y más allá de su naturaleza o implicaciones económicas y legales, es evidente que el ser humano constituye el agente principal del sistema tributario.

Desde la perspectiva psicosocial se considera que la lucha contra el fraude fiscal no debiera reducirse a aspectos meramente informativos, de tipo formal o normativo, o a la mera enseñanza de prácticas y procedimientos administrativos para atender nuestras obligaciones tributarias y cumplir con los

requerimientos del régimen impositivo, sino que debiera tratarse de una verdadera educación cívica, con valor formativo, orientada a la adquisición de valores y a la revaloración de lo ético dentro del conjunto de la sociedad. Los modelos de corte más psicológico aspiran a un cambio de actitud y de comportamiento, y los de corte más sociológico a un cambio de modelo sociocultural.

Nuestro trabajo, recoge una serie de investigaciones que ha tratado de profundizar en el conocimiento de los determinantes psicosociales de la conducta de cumplimiento tributario y aspira a identificar y conocer mejor los procesos de percepción e influencia social subyacentes a la defraudación, así como las actitudes y motivaciones básicas de los contribuyentes y en general aquellos factores sociales y percepciones subjetivas que, según los estudios empíricos realizados hasta la fecha, parecen estar propiciando el incumplimiento tributario.

En la primera parte del trabajo trataremos de delimitar el objeto de nuestra investigación, exponiendo los hechos, fenómenos, rasgos y características del problema que se va a investigar y lo que nos motiva a estudiarlo. De este modo proporcionamos un marco teórico-conceptual en el que se puedan integrar los estudios de investigación. Este marco se ha construido sobre cuatro pilares básicos.

1. Una base conceptual, formada por los conceptos, términos y definiciones necesarias para enmarcar y contextualizar la investigación.

2. Una base teórica, formada por los conocimientos previos y las teorías existentes sobre lo que se va a investigar.
3. Una base empírica formada por los estudios empíricos y las aplicaciones prácticas desarrolladas hasta la fecha, relacionadas con el estudio de la investigación.
4. Una base epistemológica, formada por un conjunto de reflexiones y conocimientos científicos que justifican y fundamentan el objeto de estudio y la investigación planteada.

En la segunda parte de nuestro trabajo, incluimos una revisión de estudios recientes, incluyendo trabajos empíricos, investigaciones experimentales y estudios demoscópicos sobre el fraude fiscal, que han sido identificados en la literatura a través de las publicaciones científicas y bases de datos especializadas y comúnmente utilizadas por la comunidad científica internacional.

## **1.2. DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2014) distingue tres acepciones complementarias de la palabra *fraude*: a) *Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete*; b) *Acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros*; y c) *Delito que comete el encargado de vigilar la ejecución de contratos públicos, o de algunos privados, confabulándose con la representación de los intereses opuestos*.

El concepto de *fraude fiscal* es un concepto relativamente reciente, aunque cuenta con numerosos antecedentes y precursores. Una de las constantes en la historia de la humanidad ha sido siempre la vehemencia con que los ciudadanos se han ocupado de defender la integridad de sus propios patrimonios frente a las pretensiones económicas de los poderes públicos, siendo un lugar común los intentos de evitación o incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Etimológicamente, “*defraudación*” proviene de “*fraude*” término que, tiene su raíz en la palabra latina “*fraus*” que significa “mala fe”, es decir, fraude hecho con malicia, mediante el cual alguien perjudica a otro y se beneficia a sí mismo.

La Ley General Tributaria, en su artículo 2.2, letra c), define los impuestos como “*los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente*”.

Según Delgado y Goenaga (2007), en la definición de impuestos, va implícito el carácter imprescindible y necesario del pago de tributos y expresiones asociadas como carga impositiva u obligaciones tributarias<sup>6</sup>.

---

El diccionario de la Real Academia Española, (RAE, 2014) define los *impuestos* como el tributo que se exige en función de la capacidad económica de los obligados a su pago, distinguiendo entre el tributo directo, que grava las fuentes de capacidad económica, como la renta y el patrimonio, y el indirecto, que grava el consumo o el gasto.

La propia palabra “impuesto”, como participio pasado del verbo imponer, denota explícitamente una carga u obligación. Siempre que hay algo impuesto encontramos alguna u otra forma de presión o coacción por parte de quien tiene el poder de imponer y alguna u otra forma de elusión o incumplimiento por parte de quien debe someterse a él.

En sentido jurídico-tributario, el fraude fiscal es toda vulneración de una norma tributaria que supone la existencia de una infracción administrativa y que supone una disminución de ingresos para la Hacienda Pública, en forma de evasión de impuestos o de cualquier otra irregularidad que tenga como consecuencia un beneficio ilícito o no declarado, con consecuencias fiscales<sup>7</sup>.

Así, siguiendo al profesor Fuentes Quintana (1961), se puede definir la distorsión fiscal como *“la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico”*.

---

<sup>6</sup> DELGADO, M.L.; GOENAGA, M. (2007). Del tributo al impuesto: la legitimidad de la fiscalidad. *Revista del Instituto AFIP*, 2, 32-59.

FUENTES, E. (1961). *Política fiscal e integración europea*. Barcelona: Ariel.

<sup>6</sup> STC 76/1990, de 26 de abril, “La lucha contra el Fraude Fiscal es un fin y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos, singularmente al legislador y a los órganos de la AEAT. No es, pues, una opción que quede a la libre disponibilidad del legislador y de la Administración, sino que, por el contrario, es una exigencia inherente a un sistema tributario justo como el que propugna el artículo 31.1 de la Constitución Española”.



La Sentencia del Tribunal Supremo 2198/2013, de 25 de abril, señala: *“que habida cuenta que el concepto de Fraude o Evasión Fiscal no se encuentra definido de forma expresa en la normativa tributaria, habrá que acudir a criterios interpretativos válidos, debiendo entender como tal, lo previsto en el art. 15 LGT, que se refiere al “conflicto en la aplicación de la norma tributaria”, supuesto que concurre cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho imponible o se minore la base o la deuda tributaria mediante actos o negocios jurídicos en los que concurren las siguientes circunstancias:*

- a) que, individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido;*
- b) que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos y negocios usuales o propios”.*

La resolución 94/C355/02, del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, definía el Fraude Fiscal en el ámbito de la Unión Europea, como *“los actos u omisiones intencionados, entre ellos y como mínimo, las declaraciones inexactas y la ocultación de hechos, el incumplimiento de las obligaciones de notificación pública, que ocasionen perjuicio al presupuesto de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas o en nombre de éstas que supongan desvío, retención abusiva y aplicación indebida de fondos, por un lado, y disminución abusiva de ingresos, por otro”.*

Bacigalupo, señala que el fraude se puede cometer defraudando por acción u omisión: por omisión, no pagando o no comunicando a la Administración las circunstancias que tornan indebido un beneficio fiscal; por acción, cuando se obtiene indebidamente una devolución (Bacigalupo 1998)<sup>8</sup>. Continúa el citado autor, indicando que en cuanto al dolo, sólo requerirá el conocimiento de las circunstancias de los hechos imponibles, pero no del deber fiscal que de ellos se genera. La razón que fundamenta esta tesis es que el conocimiento de las obligaciones fiscales en una sociedad moderna, en la que todos tienen el deber de contribuir al sostenimiento de gastos públicos, no puede quedar al arbitrio de los ciudadanos, toda vez que el deber de tributar no es una obligación excepcional, sino generalizada y habitual.

Así, a lo largo de la historia existen numerosos ejemplos de conductas defraudadoras respecto del pago de tributos. Sin embargo, solo podemos hablar de fraude fiscal en un sentido estricto, en el marco del actual Estado de derecho.

La Comisión Europea, COM (2012) 351, define el concepto de *Fraude Fiscal* como la forma de evasión de impuestos deliberada que, en general, es sancionable penalmente. Mientras que se refiere a *Evasión Fiscal* cuando el contribuyente paga menos impuestos de los que está legalmente obligado a pagar, ocultando renta o información a la autoridades tributarias

---

<sup>8</sup> BACIGALUPO, E. (1998). *Curso de Derecho penal económico*. Madrid: Marcial Pons.

(incluyendo planes ilegales para ocultar la obligaciones de tributar)<sup>9</sup>.

El fraude fiscal, así como la corrupción, son y han sido habituales en la historia política y hacendística de España y de los países de nuestro entorno. En este sentido, siguiendo a Giorgetti<sup>10</sup>, *“las limosnas, constituían una severa obligación para el pueblo hebreo; quienes la evadían se hacían pasibles de severas sanciones corporales. El que intentase sustraerse al pago de este tributo era azotado públicamente. Otro ejemplo, el buen samaritano al que alude la parábola evangélica (Evangelio de San Lucas, 10-30), que presta socorro al viajero despojado y herido por los ladrones, no hizo más que cumplir una obligación que le era impuesta, en forma de servicios, por la legislación del pueblo”*.

Así, con la llegada del Estado de Derecho a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, con la Revolución Francesa y la proclamación de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano, cuyos principios básicos son la libertad, igualdad y fraternidad que garantizan el reconocimiento de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, mediante la división de poderes y el sometimiento de la Administración a la ley. En un primer

---

<sup>9</sup> GRAU, M.A. (2013). Una medida todavía insuficientemente explorada en la lucha contra el Fraude Fiscal en su dimensión internacional: la transparencia en el cumplimiento de obligaciones tributarias a través de la responsabilidad social empresarial. *Instituto de Estudios Fiscales*, doc. N° 17/2013, pág. 17. Madrid: IEF.

<sup>10</sup> GEORGETTI, A. (1963). *Prefacio de la evasión tributaria*. (Traducción de la 2ª edición italiana *L' evasione tributaria*). Torino: UTET.

momento, la intervención del Estado era mínima y siempre subordinada a la libertad individual. El gasto público se veía como un mal necesario, el pago de tributos era escaso y también era escasa la capacidad recaudatoria del Estado, por lo que el fraude fiscal no tenía las dimensiones ni la complejidad que ha llegado a alcanzar en nuestras sociedades contemporáneas.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el Estado empezó a adquirir un papel importante en la vida social y económica, asumiendo el Estado como una de sus funciones la de garantizar que todos los ciudadanos fueran sujetos de derechos y obligaciones frente al Estado. Para ello los sistemas tributarios fueron evolucionando y adquiriendo cada vez una mayor complejidad técnica y capacidad recaudatoria, al tiempo que aumentaron los medios de la Administración para garantizar su recaudación, y con ello también se intensificaron y diversificaron las formas de eludirlo por parte de los contribuyentes.

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, con la globalización e internacionalización de la sociedad contemporánea, aumenta considerablemente el flujo de bienes y servicios y de inversiones y relaciones de interdependencia entre países, y el Estado tiende a perder soberanía a favor de organismos supranacionales como la Unión Europea (UE) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En este nuevo modelo de sociedad, surge también un nuevo escenario económico, en el que la recaudación de

impuestos tiene cada vez menor valor redistributivo, al tiempo que surgen nuevas posibilidades de elusión y fraude fiscal.

Los propios Estados promueven la actividad mercantil y priman la eficiencia y el libre mercado, favoreciendo el surgimiento de determinadas actividades económicas volátiles y deslocalizadas o ubicadas en territorios donde obtienen mayor rentabilidad económica. Los Estados por una parte reducen el gravamen sobre las rentas del capital y las empresariales, donde la probabilidad de fraude es mayor, y por otra parte, a modo de compensación, aumentan el gravamen sobre el trabajo y el consumo, donde la probabilidad de fraude es menor (Martín, 2012)<sup>11</sup>, lo que en ocasiones aumenta la percepción de injusticia por parte de la ciudadanía y actitudes de resistencia fiscal.

En este nuevo modelo social y económico, la gestión tributaria depende de la información y coordinación de las competencias administrativas y la recaudación de impuestos no sólo tiene interés económico sino también jurídico: el sistema tributario debe ser justo y preservar los derechos de igualdad y generalidad.

En este sentido, el artículo 31 de la Carta Magna postula el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos como una necesidad para el mantenimiento del Estado y las condiciones en las que de acuerdo con la Constitución debe

---

<sup>11</sup> MARTIN, J.M. (2012). Algunas consideraciones sobre el fraude fiscal. En J.J. Hinojosa y M.A. Luque: *“Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal”*. Barcelona: Atelier.

cumplirse dicho deber. Tal mandato constitucional establece los principios del sistema tributario: en el apartado primero, los principios de universalidad, individualidad, igualdad y progresividad, no confiscatoriedad y capacidad económica. En el segundo, el principio de eficacia y economía en la ejecución del gasto. En el tercero, el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Es evidente que la conciencia tributaria y, en general la educación y el comportamiento cívico han mejorado con el sistema democrático. Aun así los estudios sobre la situación real del fraude fiscal en España revelan que las cantidades que se dejan de recaudar se cuentan por decenas de miles de millones de euros anuales y el nivel de fraude es cuatro veces mayor que el registrado en otros países como Alemania.

Es de ver, que en todas las formas de fraude fiscal se resalta el carácter de incumplimiento o vulneración de las normas legales, así como el efecto perjudicial que conlleva.

Tal como señalan Delgado y Goenaga <sup>12</sup>, la “idea de obligación tributaria” siempre ha estado vinculada al concepto de libertad, y posteriormente al concepto de igualdad. Así, se entendió en un inicio, la libertad como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a los tributos. Posteriormente, y en un proceso de consolidación y desarrollo del Estado moderno, el hecho de formar parte como

---

<sup>12</sup> DELGADO, M.L.; GOENAGA, M. (2007). Del tributo al impuesto: La legitimidad de la fiscalidad. *Revista del Instituto AFIP*, 2, 32-59.

contribuyente ha llegado a convertirse en “título de ciudadanía”, y por consiguiente fuente de derechos y obligaciones. Así el pago de impuestos y la prestación de servicios públicos por parte del Estado, constituyen la base del “contrato fiscal” entre los contribuyentes-ciudadanos y el Estado.

Autores como Tejerizo<sup>13</sup>, señalan que la expresión fraude fiscal también se ha utilizado en dos acepciones distintas según prime el componente de incumplimiento de la norma o el componente de vulneración de la misma.

En primer lugar, y siguiendo a este autor, el término fraude fiscal se utiliza como sinónimo de defraudación o engaño, y hace referencia a comportamientos que lo que pretenden es incumplir las normas tributarias. Se vulnera la ley directamente, normalmente mediante ocultación. Es decir, evasión fiscal, como conjunto de acciones u omisiones tendentes a ocultar la obtención de rentas o titularidad de patrimonios, con el único objetivo de no tributar.

En segundo lugar, el término fraude fiscal se utiliza como sinónimo de “elusión fiscal”. En estos casos, hace referencia a actos o negocios sin causa o con causa falsa, no habituales, a través de los cuales los interesados buscan unas determinadas finalidades económicas que no son otras sino las de no pagar impuestos o pagar los menos posibles. Elusión fiscal, como

---

<sup>13</sup> TEJERIZO, J.M. (2012). Medidas de lucha contra el fraude fiscal en el Derecho Español”. En J.J. Hinojosa y M.A. Luque: *“Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal”*. Barcelona: Atelier.

conjunto de acciones u omisiones que pretender minorar las consecuencias fiscales de las rentas obtenidas, así como distorsionar las condiciones exigidas para la obtención de un incentivo o un beneficio fiscal. En la elusión fiscal no se infringe la ley tributaria, sino que se soslaya su aplicación.

Para evitar la elusión fiscal (*tax avoidance*) los ordenamientos jurídicos han recurrido a diversas soluciones, en función de las tradiciones jurídicas respectivas:

1. Un primer instrumento para evitar la elusión fiscal, es acudir a la figura del *fraude de ley*, bien en su configuración clásica, de raíz privatística, en su reformulación tributaria.
2. En otras ocasiones se acude a las denominadas *cláusulas anti-elusión*, que a su vez, pueden ser generales o específicas. Las específicas, por ejemplo la fijación de valor de mercado, pueden excluir la aplicación de la general o, por el contrario, ser de aplicación subsidiaria
3. Con carácter complementario se invoca en ocasiones el levantamiento del velo tributario, que puede venir establecido directamente por la norma.

Estos instrumentos actúan como válvulas de cierre del sistema que tratan de realizar el principio de justicia tributaria haciendo tributar a actos o negocios jurídicos formalmente defiscalizados<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> LINARES, M. (2004). *El conflicto en la aplicación de la norma tributaria en la ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*. Indret: Barcelona.



Siguiendo a Magraner (2013), las dificultades suscitadas desde la Ley General Tributaria de 1963 hasta la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, acerca de la admisibilidad o no en el ámbito tributario, o acerca de su eventual autonomía respecto del fraude de ley civil, han llevado al legislador, a sustituirlo por una cláusula general anti-elusión denominada *“conflicto en la aplicación de la norma tributaria”* optando por regular de forma específica el fraude de ley en materia tributaria<sup>15</sup>.

El Tribunal Supremo ha tenido reiteradas ocasiones de pronunciarse y aplicar la figura del fraude de ley. Así, en Sentencia de 21 de diciembre de 2000, el Tribunal Supremo señala que *“el fraude de ley es sinónimo de daño o perjuicio conseguido mediante un medio o mecanismo utilizado a tal fin valiéndose tanto de subterfugio o ardid, con infracción de deberes jurídicos generales, que se imponen a las personas, e implica, en el fondo, un acto “contra legem”, por eludir las reglas del derecho, pero sin un enfrentamiento frontal sino al revés, buscando una aparentes normas de cobertura indirecta, respetando la letra de la norma, pero infringiendo su espíritu”*.

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2002, al deslindar la figura de la simulación, de la de fraude de ley. Así el Tribunal Supremo señala: *“Simulación, pues, y no mero fraude es una conducta que en apariencia es conforme a una norma (norma de cobertura), pero que produce*

---

<sup>15</sup> MAGRANER, F. (2013). Conflicto en la aplicación de la norma tributaria y simulación. En M.A. CAAMAÑO (Dir.): *Derecho y Práctica Tributaria*. Valencia: Wolters Kluwer España, S.A., págs. 51-59.

*un resultado contrario a otra u otras o al orden jurídico en su conjunto (norma defraudada)”.*

Borinski<sup>16</sup>, en el mismo sentido, señala que existe conflicto en la aplicación de la norma tributaria, cuando se evita total o parcialmente la realización del hecho imponible, o se minore la base o la deuda tributaria mediante actos o negocios que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que, individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido;
- b) Que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distinto del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios.

En una línea similar de argumentación, Santolaya<sup>17</sup> identifica tres modos de eludir el pago de tributos: a) absteniéndose de realizar el hecho imponible, ya que sin hecho imponible no hay obligación de tributar; b) realizando el hecho imponible, pero sin ingresar lo declarado, o lo que es lo mismo, saltándose la norma y cometiendo una infracción tributaria; c) buscando formas de bordear la norma para conseguir resultados similares al hecho imponible pero evitando el pago de impuestos.

---

<sup>16</sup> BORINSKY, M. (2014). *Fraude Fiscal. Un estudio histórico, comparado, de derecho penal, tributario, económico y sociológico*. Buenos Aires: Didot.

<sup>17</sup> SANTOLAYA, M. (2010). *El fraude fiscal en la recaudación tributaria*. Madrid: CISS.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la segunda opción se correspondería con el concepto de defraudación, y la tercera con el concepto de elusión fiscal, fraude de ley, simulación o términos similares, siempre que se tratara de un comportamiento constitutivo de fraude recaudatorio y no entrara en la categoría de economías de opción legítimas.

En este contexto delimitaremos, siguiendo a Falcón y Tella<sup>18</sup>, las diferencias conceptuales existente entre la elusión y la evasión fiscal. La finalidad y objeto de la elusión fiscal no es otra que soslayar la aplicación de la ley, no infringirla; en la evasión fiscal la ley se vulnera directamente. En la economía de opción se elige lícitamente entre las diversas alternativas jurídicas en función de su carga fiscal.

En este sentido, el derecho comparado, para evitar la elusión fiscal (*tax avoidance*), utiliza diversas categorías jurídicas que pueden agruparse en torno a dos tradiciones:

- La que responde a la figura de fraude de ley, en su configuración clásica privatística o en su formulación específicamente tributaria.
- La que utiliza cláusulas antielusión, generales o específicas.

La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>19</sup> aprecia el abuso de derecho cuando se aprecian conjuntamente

---

<sup>18</sup> FALCON, R. (2011). El limitado alcance de la exigencia de un motivo económico distinto del ahorro fiscal, *Quincena Fiscal*, 6, 7-12.

<sup>19</sup> Sentencia de 21 de febrero de 2006, Halifax, Ar. C 255/02 y University of Huddersfield Ar. C 223/03).

dos requisitos: 1º.- que la ventaja fiscal que se pretenda sea contraria al objetivo y finalidad de las normas aplicables; y 2º.- que del conjunto de elementos objetivos concurrentes resulte que la finalidad esencial de las operaciones por las que se reclama la exención o minoración de la carga tributaria consista precisamente en obtener tal ventaja fiscal.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1999, atribuye cierta reprochabilidad a la economía de opción cuando cita indica *“la búsqueda de economía de opción en el pago de impuestos, complementada por el dinamismo del mercado financiero y su capacidad de innovación, ha generado la aparición de un conjunto de nuevos activos financieros, característica común de muchos d ello ha sido el quedar al margen de los sistemas de control existentes en el sistema tributario”*.

En cambio, la Sentencia de Tribunal Supremo de fecha 30 de marzo de 1999, por el contrario, participa de la opinión de considerar la economía de opción una actividad plenamente ajustada a Derecho. Al pronunciarse sobre el motivo de casación declara *“que no se trataba de un fraude de ley, sino de una simple economía de opción, porque el Código Civil dejaba libertad a los sujetos pasivos para adoptar la decisión tomada y porque no hicieron sino aprovechar una exención ejercitable ope legis”*.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2011 y 9 de mayo de 2011, indican que la admisibilidad de la

economía de opción o la estrategia de minoración de coste fiscal puede ser admitida, en cuanto no afecte al principio de capacidad económica, ni a la justicia tributaria. Todo ello con base en el principio de la autonomía de la voluntad, en la libertad de contratación establecida en el artículo 1255 del Código Civil, que conlleva a un ahorro fiscal que no es contrario al ordenamiento tributario.

Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo 1336/2002, de 15 de julio, señala: *“La llamada economía de opción sólo puede concurrir en aquellos casos en los que el orden jurídico abre al sujeto distintas posibilidades de actuación, a las que podría acomodar la suya propia en función de sus particulares intereses y expectativas. Se trata, así, de un supuesto, en el que, resulta indiferente, desde la perspectiva del ordenamiento que el particular se decante por una u otra de las alternativas posibles, todas igualmente legítimas. Algo distinto ocurre en los casos de simulación y del fraude de ley, figuras en todo caso connotadas de ilicitud y caracterizadas –más allá de sus diferencias- porque quien recurre a ellas busca desfigura en alguna medida ciertas particularidades de su comportamiento a los ojos del orden jurídico. Así en el caso de la simulación se dé un relevante componente de ocultación, mediante la puesta en escena de alguna apariencia de actividad negocial, sólo dirigida a distraer la atención de los eventuales observadores, para evitar que puedan tomar conocimiento de que lo efectivamente realizado bajo tal pantalla es un negocio que está en colisión con la ley”.*

Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2005, también señala que *“la economía de opción, fundada en el principio de autonomía de la voluntad, produce un ahorro fiscal a las partes que no resulta contrario al ordenamiento jurídico. No atenta al espíritu de la Ley, en tanto que sí es contrario a ella el fraus legis. La diferencia resulta clara si se considera que en el fraude, a que se refería el artículo 24 de la Ley General Tributaria de 1963, se busca eludir el pago del tributo u obtener ventajas económicas por medio de una anomalía en relación con el fin perseguido por las partes, y utilizando normalmente la técnica de un negocio simulado, el que se presenta la tributación, que encubre otro disimulado, técnica que no tiene que ver con los supuestos en que se busca asegurar un tratamiento fiscal más favorable a través de una vía que resulta acorde con las previsiones de la legislación tributaria. Los contribuyentes pueden elegir entre varias posibilidades que ofrece la Ley, la más ventajosa a sus intereses, siempre que no vulnere la normativa aplicada”*.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 46/2000, de 17 de febrero, también ha definido el término economía de opción como *“la posibilidad de elegir entre varias alternativas legalmente validas dirigidas a la consecución de un mismo fin, pero generadoras de alguna ventaja adicional respecto a las otras, aunque advierte que tales situaciones derivadas de la Ley no resulta deseable a la luz del principio de capacidad económica, cuya existencia, de generarse desigualdades entre*

*contribuyentes, podría, incluso justificar la tacha de inconstitucional de la norma originaria del problema”.*

Una cuestión controvertida es, lo que puede considerarse como Planificación Fiscal. Según Mondini, es *“aquella estrategia económica que trata de elegir o construir la vía de acción más eficiente fiscalmente, es decir, aquella que, entre todas las alternativas posibles e igualmente legales, permite minimizar lo más posible la carga tributaria”*<sup>20</sup>. Así la *“optimización fiscal”* resulta de negocios individuales, como de grandes negocios de operaciones complejas a nivel internacional.

Siguiendo a Mondini, vemos como la planificación se sitúa en un territorio cuyas fronteras son, por un lado, el “ahorro fiscal” o “economía de opción”, que son conductas lícitas y legítimas y, por otro lado, el resto de conductas (elusión fiscal, o conflicto en la interpretación de la norma tributaria) que tienen en común ser formalmente *secundum legem*, pero en la substancia *contra legem*; es decir, son ilícitas por ir en contra de la intención de la ley pero sin ser ilegítimas en su significado propio puesto que no suponen violación de ninguna prohibición legal, es decir, evasión.

Lampreave Márquez (2013), define la planificación fiscal como la técnica jurídica lícita, a través de la cual se llevan a cabo transacciones transfronterizas bajo el amparo de los principios

---

<sup>20</sup> MONDINI, A. *Planificación fiscal y Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*. Universidad de Bolonia.

fiscales internacionales y con el objeto de lograr una optimización de los recursos<sup>21</sup>.

### **1.3 DELIMITACIÓN DEL FRAUDE FISCAL**

Algunos autores (Roldán<sup>22</sup>, 2012; Peláez<sup>23</sup>, 2014), han calificado el problema del fraude fiscal en nuestro país como un fallo del Estado. Estos autores mantienen que, aunque la lucha contra el fraude fiscal se presenta como una línea de actuación prioritaria para todos los gobiernos, no va acompañada de una clara conciencia del problema, de una firme voluntad política a la hora de combatirlo, ni de la dotación de los medios y recursos necesarios para ejecutar un plan eficaz de prevención. Sea como fuere se hace necesaria la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento tributario.

En un primer momento, los esfuerzos de detección del fraude fiscal se centraron en el fraude liquidativo<sup>24</sup>. Interesaba que los contribuyentes hicieran bien las liquidaciones y para garantizarlo se procedía a la comprobación del soporte documental o

---

<sup>21</sup> LAMPREAVE, P. (2013). *Las medidas para contrarrestar la elusión y la evasión fiscal en los Estados Unidos y los países emergentes (con especial incidencia en las doctrinas aplicadas por los Tribunales)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, doc. Nº 17/2013, pág. 24.

<sup>22</sup> ROLDAN, A.M. (2012). *Fraude Fiscal: ¿Un fallo del Estado en España?* En J.J. Hinojosa y M.A. Luque: *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier.

<sup>23</sup> PELAEZ, J.M. (2014), *Manual práctico para la prevención del blanqueo de capitales*. Madrid: CISS.

<sup>24</sup> CASTILLO, J.M. (1994). *El fraude fiscal en España*. Granada: Comares.



informático que aportaban. Hoy en día los esfuerzos se centran en el fraude recaudatorio, entendiendo que la liquidación fraudulenta es solo un aspecto o una parte del fraude fiscal. Interesa, no sólo que se realicen correctamente las liquidaciones, sino recaudar, y un soporte correcto no garantiza el pago, ni el ingreso real a que está obligado el contribuyente.

La Organización de Inspectores de Hacienda del Estado, desde el año 2003, viene señalando la *“situación de fracaso en la lucha contra el fraude fiscal y la escasez de recursos”*.

En estas circunstancias, el fraude fiscal se va adaptando a lo largo del tiempo a los cambios que se producen en la sociedad, de tal forma que frente al fraude tradicional basado en la ocultación de la totalidad o parte de las rentas, la doble contabilidad o el empleo de facturas que no se corresponden con los servicios prestados, o lo bienes servidos. Y actualmente, las nuevas modalidades de fraude se desarrollan en un contexto de internacionalización, tal como viene señalando el Sindicato de Técnicos de Hacienda (GESTHA) desde 2010, y que viene caracterizado por:

- La proliferación de tramas de fraude fiscal vinculadas a otros tipos de delincuencia internacional organizada.
- La planificación fiscal abusiva, con entramados de ámbito supranacional, cuyo único objetivo es evitar la tributación de determinadas operaciones muy importantes económicamente y de difuminar en el espacio internacional la titularidad de rentas, patrimonios y titulares de los mismos.

En cuanto a la cuantificación del fraude fiscal, es muy difícil que evaluarlo cuantitativamente, ya que se escapa a cualquier control por parte de la Administración. Así, la cuantificación del fraude fiscal, se realiza por distintos procedimientos:

- Métodos directos.
- Métodos indirectos basados en el contraste con los datos de la contabilidad nacional.
- Métodos indirectos basados en hipótesis causales a partir de variables monetarias.

Las metodologías utilizadas son varias, aunque en las tradicionales se pone el énfasis en lo se denomina “*modelos causales*”, donde se parte o bien del clásico modelo monetario, el que cuantifica la economía sumergida a partir del dinero líquido en circulación; o bien se aplican otros métodos estadísticos indirectos, como los derivados de consumos energéticos, ya que la actividad no declarada necesita para su realización materias primas y energía, por lo que la medición u descubrimiento de consumos energéticos permite inducir la relevancia de la actividad económica sumergida<sup>25</sup>.

Otros estudios, se basan en un análisis de coste-beneficio de la actividad sumergida, ya que entienden que la economía sumergida viene caracterizada por su flexibilidad y que su importancia relativa depende de la situación económica del país, incrementándose en situaciones de crisis como la actual, donde

---

<sup>25</sup> ARRAZOLA, M.; HEVIA, J. de; MAULEON, I.; SANCHEZ, R. (2011). La Economía Sumergida en España. *Cuadernos de Información Económica*, 220.

los agentes intervinientes, empresarios y trabajadores, entran y salen de la económica sumergida, a partir de sus ventajas e inconvenientes. Estos estudios permiten analizar mejor las causas del fenómeno y su comportamiento cíclico de la economía española<sup>26</sup>.

Cuantificar la economía sumergida no es fácil, debido a dificultades de diversa índole que escapan al control de la Administración. Así, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la economía sumergida como aquel conjunto de actividades que, de una forma u otra, no resulta controlable por la Administración Pública.

Para poder medir el peso de la economía sumergida sobre el Producto Interior Bruto, se toma como referencia el estudio aplicado por Buehn & Schneider<sup>27</sup> (2011), cuyo trabajo se apoya en la circulación de dinero no registrado que da lugar tanto a producción legal no declarada (en la antigua terminología de la OCDE, es decir producción de bienes y servicios que generan demanda de trabajo) como de actividades monetarias improductivas (corrupción, tráfico influencias, etc.) y claramente ilegales (tráfico de drogas, de seres humanos, etc.). Hemos de tener en cuenta que parte de estas actividades, en particular la producción legal no declarada, está estimada dentro del propio

---

<sup>26</sup> RUESGA, S. (2013). La economía sumergida en tiempo de la Gran Depresión 2.0. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 14.

<sup>27</sup> BUEHN, A.; SCHNEIDER, F. (2011). *Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge and new estimates*. *International Tax Public Finance*, 19, 13-171.

cálculo de Producto Interior Bruto u otros agregados económicos, puesto que la estimación de parte de los mismos se realiza a través de fuentes indirectas y, se puede estar recogiendo el valor añadido de actividades realizadas al margen de los mecanismos de fiscalización vigentes.

Ruesga y Carabajo<sup>28</sup> (2013), señalan que de los resultados obtenidos para la estimación del peso de la economía sumergida sobre el Producto Interior Bruto estimado por los organismos oficiales, los países pertenecientes al área mediterránea (España, Italia, Grecia y Portugal), incluyendo Bélgica, tienen un peso elevado de la economía sumergida sobre el total de su economía, superando el 20 por ciento sobre el total del Producto Interior Bruto, siendo incrementado esta relación con la crisis económica actual. En las economías del Centro-Norte europeo (Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo), la economía sumergida tiene un menor peso en relación con el resto de los países de Europa, permaneciendo su peso sobre el Producto Interior Bruto constante, excepto Luxemburgo, que experimenta una reducción significativa entre 2002 y 2010, pasando del 9,8 por ciento hasta reducirse al 2,6 por ciento.

Según Schneider<sup>29</sup>, la economía sumergida en España se situaría en torno al 19,9 por ciento del Producto Interior Bruto en

---

<sup>28</sup> RUESGA, S.; CARBAJO, D. (2013). *El TAX GAP en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción*. Documento XXIII, Congreso de la Asociación Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado, Málaga.

<sup>29</sup> SCHNEIDER, F. (2013) *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013*. Linz: Johannes Kepler Universität.

el año 2013, habiéndose estabilizado durante el periodo de crisis económica. Ello, según este autor sería debido, entre otros factores a que los sectores más afectados por la crisis económica, destacando la construcción, son los más susceptibles al desarrollo de la economía sumergida y verse estos influidos con mayor gravedad por la crisis, también ésta se verá afectada de forma negativa.

Así, siguiendo a Ruesga y Carbajo (2013), durante el periodo entre 2011 y 2013, la economía sumergida en la Unión Europea ha seguido incrementando su peso sobre la economía real, alcanzando su máximo nivel en el año 2013 para España, Italia, Grecia y Portugal, hasta sobrepasar el 25 por ciento del Producto Interior Bruto, situándose el porcentaje de economía sumergida en la economía griega alrededor del 35 por ciento.

A partir de los años 2014 y 2015, existe un estancamiento de la economía sumergida en relación con el Producto Interior Bruto, consecuencia del efecto de la crisis sobre el crecimiento económico, que comienza a moderarse y, especialmente en las económicas más afectadas por la misma, es decir los países del área mediterránea.

La economía sumergida ha afectado y afecta gravemente a España, que ha reducido considerablemente la recaudación fiscal. Estimaciones, que van desde las presentadas por Arrazola et al. (2011), para quienes las pérdidas impositivas se sitúan en 31.000 millones de euros de media anual entre los años 1980 a

2010, hasta las indicadas por el equipo “*Tax Research*”<sup>30</sup> que presentan una cifra de merma fiscal para España de 73.000 millones de euros anuales en el año 2010. Otros estudios, como el realizado por el Sindicato de Técnicos Fiscales (GESTHA) elevan esa cifra de fraude a 80.000 millones de euros, estimación que corresponde a los ingresos dejados de percibir por la Agencia Tributaria a causa de la economía sumergida.

Es de ver, que nunca ha existido un trabajo oficial realizado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria relativo al volumen de fraude fiscal en España, salvo el informe realizado por el profesor Manuel Lagares, en abril de 2002, sobre la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En cambio, instituciones como el Consejo Económico y Social (CES) en su informe 2013:137 y siguientes sobre la distribución de la renta en España, han emitido numerosos informes acerca del fraude fiscal en España.

La Organización de Inspectores de Hacienda ha venido defendiendo el derecho de los ciudadanos a conocer los datos de fraude fiscal como base para su elección entre políticas públicas, y éstos defienden que conocer la cuantía del fraude fiscal es imprescindible para justificar la urgencia y prioridad que debe otorgarse a la lucha contra el fraude, frente a la opinión de los responsables políticos que han considerado que conocer

---

<sup>30</sup> MURPHY, R. (2012) *Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*. [www.taxresearch.org.uk/blog](http://www.taxresearch.org.uk/blog)

estas magnitudes del fraude puede producir un efecto desmoralizador.

De este modo, las estimaciones de la economía sumergida, como de fraude fiscal, están sometidas a un elevado grado de crítica, existiendo graves problemas de medición, ya que las metodologías aplicadas no gozan de respaldo unánime, son insuficientes y no contrastadas y en la determinación de las mismas se suelen mezclar cuestiones diversas. La confusión sobre la economía sumergida y el fraude fiscal es tal, que las propias entidades oficiales plantean sus programas de lucha contra estos fenómenos de manera coordinada e intercambiable. Así, los Planes Anuales de Control Tributario y Aduanero de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria incluyen la lucha contra la economía sumergida entre los sectores y tipologías de fraude fiscal.

Por ello, hay que diferenciar fraude fiscal y economía sumergida, como dos fenómenos diferentes y con distintas causas, aunque relacionados entre sí, y ambos crecientes por la crisis actual.

## **2. ENFOQUES Y NIVELES DE ANÁLISIS.**

El fraude fiscal se debe a múltiples causas y las interpretaciones pueden ser muy distintas según el punto de vista adoptado, razón por la cual, cualquier estudio del fraude fiscal debiera contemplarse desde diferentes perspectivas. Si lo que se aspira es, a una plena comprensión del fenómeno en toda su complejidad, debieran reconocerse diferentes niveles de análisis.

En primer lugar, y ante todo, la tributación es un fenómeno económico, y teniendo en cuenta que, de la recaudación tributaria depende la economía del sector público. El Estado tiene distintas formas de financiación para captar los recursos financieros necesarios que exigen las actividades de gasto que demanda la sociedad. Desde un punto de vista cuantitativo, los impuestos constituyen el principal componente de los ingresos públicos, por lo que el fraude fiscal merma dichos ingresos y, de este modo, afecta directamente y de forma significativa la economía del sector público.

En segundo lugar, y estrechamente vinculadas a sus repercusiones económicas, el fraude fiscal se aprecia en un análisis desde el punto de vista jurídico. El incumplimiento de las obligaciones tributarias están debidamente tipificadas en el ordenamiento jurídico español, y su incumplimiento queda recogido en las normas tributarias, así como en el Código Penal, en la categoría de delitos contra la Hacienda pública, ya fuere como delitos de defraudación tributaria, fraudes a los presupuestos generales de la Unión Europea, fraude de



subvenciones, delitos contables o delitos contra la Seguridad Social. Así, la Ley General Tributaria (LGT) prevé las acciones necesarias en el ámbito tributario de los supuestos en los que un comportamiento sería constitutivo de fraude fiscal, así como las formas de combatirlo.

En tercer lugar, el fraude fiscal también se presta a un análisis sociológico. Desde esta perspectiva, al margen de las consideraciones que pudieran hacerse desde el punto de vista económico y jurídico, la conducta defraudadora se suele considerar como una conducta insolidaria e inequitativa con el resto de los contribuyentes que afecta negativamente a la cohesión y al funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Desde este punto de vista se alude a una endeble conciencia social o a una falta de ética como causa principal del fraude fiscal.

Finalmente, el fraude fiscal también es un ejemplo de comportamiento humano, por lo que además de su naturaleza o implicaciones económicas y jurídicas y de cualquier análisis sociológico, es necesario contemplar una serie de determinantes personales. El contribuyente es un ser humano, y en última instancia el contribuir con el pago de los impuestos es una decisión individual. En los próximos apartados consideraremos con mayor detenimiento cada una de estas perspectivas teóricas.

Siguiendo a Peláez Martos y Santolaya<sup>31</sup> (2013), las razones por las cuales se recurre al fraude hunden sus raíces en la psicología individual. Así, pueden indicarse como principales causas del mismo las siguientes:

- a) La propia naturaleza del ser humano, generalmente insolidaria, que le lleva a aprovecharse gratuitamente<sup>32</sup> de los servicios públicos.
- b) La concepción utilitarista de la fiscalidad, según la cual se desea contribuir a la Hacienda Pública en función, no de la propia capacidad económica, tal como prescribe la Constitución en su artículo 31.1, sino de los beneficios, en términos de disfrute directo y personal, que nos deparan los servicios públicos financiados con los impuestos.
- c) Una percepción distorsionada sobre los beneficios del gasto público, que nos hace creer que participamos de ellos en escasa medida, aun cuando no siempre sea cierto.
- d) La consideración del sistema tributario como injusto, no en su configuración formal, sino en su aplicación práctica.
- e) La extensión y profundidad de la corrupción en la práctica política pública, que hace baldía una parte del esfuerzo que supone pagar impuestos.

---

<sup>31</sup> PELAEZ, J.M.; SANTOLAYA, M. (2013). *Comentarios a la lucha contra el fraude fiscal y el régimen sancionador de la Ley 7/2012*. Madrid: CISS.

<sup>32</sup> Se utiliza el término anglosajón “*free-rider*” que podría traducirse con un matiz negativo como aprovechado o gorrón.

- f) La escasa probabilidad que se piensa que existe de ser objeto de una actuación por parte de la Administración tributaria.

## 2.1. LA DEFRAUDACIÓN COMO CONCEPTO ECONÓMICO

La tributación puede enraizarse en un fenómeno económico, entendiendo ésta, en el sentido general en que la define la Real Academia de la Lengua Española como el *“conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole regidos por el Estado o por otros entes públicos”* (RAE, 2014).

Del mismo modo, la Ley General Tributaria, define los tributos, en su artículo 2, como *“los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.”*<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> El Tribunal Constitucional ha declarado que *“las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal... Es*

Según la teoría de los ingresos públicos, el Estado desarrolla un conjunto de actividades económicas en favor de sus ciudadanos, para lo que necesita disponer de recursos con los que sufragar los gastos que conllevan estas necesidades, que cada vez adquieren mayor volumen. (Albi, Contreras, González Páramo, Zubiri<sup>34</sup>, 1992; Albi y García Ariznavaneta<sup>35</sup>, 1994; Lagares<sup>36</sup>, 1995; Mankiw<sup>37</sup>, 1998; Musgrave<sup>38</sup>, 1992; Papeles de Economía Española, 2001).

Los servicios que presta el Estado generan ingresos que pueden cubrir, según el caso, la totalidad o una parte de los costes de producción de estos servicios. El Estado también es propietario de bienes como terrenos, edificios, empresas, obras artísticas, etc. de los que obtiene ingresos derivados de su explotación. De forma añadida, el Estado puede obtener ingresos

---

*constitucionalmente admisible que el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientado al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza” Sentencia Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo.*

<sup>34</sup> ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZALEZ, J.M.; ZUBIRI, I. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.

<sup>35</sup> ALBI, E. y GARCIA, J.S. (1994). *Sistema Fiscal Español*. Barcelona: Ariel.

<sup>36</sup> LAGARES, M.J. (Coord.). (1995). *Manual de Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública, Ministerio de Economía y Hacienda.

<sup>37</sup> MANKIW, N.G. (1998). *Principios de Economía*. Madrid: McGraw-Hill.

<sup>38</sup> MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. (1992). *Hacienda Pública. Teoría y Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España*. Madrid: McGraw-Hill.

financiándose. Del mismo modo, el Estado puede además, obtener recursos de forma coactiva vía impuestos, amparándose en su calidad de representante máximo de los intereses ciudadanos y exigiendo a los ciudadanos la participación en la financiación de los proyectos de gasto público.

Cuando la defraudación se enfoca desde un punto de vista jurídico, el fraude fiscal altera significativa e injustificadamente la distribución de la renta y la riqueza y se suelen enfatizar los muchos perjuicios derivados del mismo para el conjunto de la sociedad.

Luque e Hinojosa<sup>39</sup> (2012), destacan que el fraude fiscal conlleva un menor nivel de capacidad de prestación de servicios públicos por parte del Estado, con la consiguiente pérdida de calidad de los servicios y prestaciones sociales. También se enfatiza el modo en que afecta a la estabilidad presupuestaria, debido al aumento del gasto público y al descenso de los recursos presupuestarios, al no colaborar en su financiación y poder optar a prestaciones públicas reservadas a niveles de renta inferiores.

Estos mismos autores, resaltan las distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos, como la competencia desleal en la función de producción y el quebranto del principio de equidad tributaria a favor del incumplidor, al asumir unos costes impositivos, laborales y de regulación que

---

<sup>39</sup> HINOJOSA, J.J.; LUQUE, M.A. (2012). *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*, Barcelona: Atelier.

otros esquivan y al exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias.

## **2.2. LA DEFRAUDACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO.**

Teniendo en cuenta el perjuicio que causa para el conjunto de la sociedad, y en la medida en que vulnera los principios básicos del ordenamiento jurídico, y las normas sociales en que se sustenta la convivencia, el fraude fiscal también se contempla, además de cómo una infracción administrativa, como un delito en los códigos penales de todo el mundo.

Ya hemos mencionado cómo la propia palabra fraude implica vulneración e intención maliciosa y causa perjuicio a los demás. No es algo estrictamente restringido al ámbito fiscal, sino que está presente en muchos otros ámbitos de la vida cotidiana. En el fraude fiscal se defrauda a la Hacienda Pública, ya sea ocultando bienes o ingresos, o de cualquier otro modo con el que se pretenda evadir impuestos a las que en virtud de nuestro ordenamiento jurídico estamos obligados.

El conocido como “*Law and Economics*” (Análisis Económico del Derecho) se ha caracterizado por constituir un estudio económico del fenómeno jurídico. Dicha disciplina se centra en que las normas jurídicas crean costes y beneficios para la realización de determinadas acciones. Posibilita el empleo de técnicas analíticas que ven las soluciones a controversias como

elecciones sociales que implican sopesar los costes y los beneficios, es decir, detrás de todo razonamiento jurídico existe un análisis económico<sup>40</sup>.

Un sistema fiscal eficiente requiere el diseño adecuado de los tipos impositivos, así como de la aplicación efectiva de los impuestos vigentes en cada momento. Así, para lograr la aplicación efectiva, será necesario en primer lugar, estimular el cumplimiento fiscal de los contribuyentes, tratando de separar aquellos factores que pueden incidir de forma positiva en el cumplimiento fiscal, y en segundo lugar, reducir lo máximo posible el fraude tributario.

Como señala Lagares <sup>41</sup> : *“el fraude fiscal distorsiona gravemente el valor efectivo de las normas tributarias vigentes, destrozando los sistemas impositivos, modificando radicalmente sus efectos pretendidos y haciendo puramente ilusorio cualquier cambio que persiga mejorar sus características sin atender a la corrección de este fenómeno”*. Así, la percepción sobre lo justo o injusto que sea un impuesto (en relación con lo que se recibe a cambio de la Administración y en relación con lo que los otros contribuyentes aportan y reciben), así como de la utilidad

---

<sup>40</sup> RODRIGUEZ, J.M. (2010). *Legalidad y eficacia en materia penal empresarial. Derecho Penal Económico*. La Plata: B de F., pág. 133.

<sup>41</sup> LAGARES, M. (1994). Hacia un planteamiento más general de la Teoría del Fraude Fiscal. *Hacienda Pública Española*, 129/2. Cfr. Rivas, J. *Fraude fiscal. Inspección, economía experimental y estrategias*. Madrid: Dykinson, 1997 págs. 17-19.

derivada de la evasión son factores que pueden explicar el fraude tributario.

La Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, es el eje central del ordenamiento tributario donde se recogen sus principios esenciales y se regulan las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes.

Desde su aprobación, la antigua Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, ya derogada, ha sido objeto de diversas modificaciones que han intentado adaptar esta disposición legal a los cambios experimentados en la evolución del sistema tributario.

La primera reforma importante de la Ley General Tributaria se realizó por la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria, que tuvo por objeto adecuar el contenido de la Ley 230/1963, a los cambios experimentados al margen de la misma.

La Ley 230/1963, de 28 de diciembre, fue objeto de numerosas reformas por medio de Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y algunas leyes sustantivas. Desde 1992, la doctrina del Tribunal Constitucional fue contraria a la reforma de la Ley General Tributaria por medio de Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

La necesidad de adaptar la Ley a las numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, como de actualizarla en materia de procedimiento tributario, así como impulsar el cumplimiento de



las obligaciones tributarias, la de contemplar las facultades de los órganos de gestión para efectuar liquidaciones provisionales de oficio, la de incorporar nuevos instrumentos de lucha contra el fraude fiscal o la de revisar el régimen de infracciones y sanciones, hizo que se abordara una importante reforma, mediante la Ley 25/1995, de 20 de julio, de Modificación Parcial de la Ley General Tributaria.

En este contexto, y con fecha de 26 de febrero de 1998, se aprobó la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que tuvo por objeto reforzar los derechos los contribuyentes y mejorar las garantías en los mismos en los procedimientos tributarios.

Llegado este momento, se vio la necesidad de promulgar una Ley General Tributaria, cuyos principales objetivos fueran reforzar las garantías de los contribuyentes y la seguridad jurídica, impulsar la unificación de criterios de la actuación administrativa, posibilitar la utilización de las nuevas tecnologías y modernizar los procedimientos tributarios, establecer mecanismos que refuercen la lucha contra el fraude, el control tributario y el cobro de las deudas tributarias, así como disminuir los niveles de litigiosidad en materia tributaria<sup>42</sup>.

En este contexto se promulga la Ley 58/2003, de 17 diciembre. Se establece en su artículo 1, que *“Esta ley regulará*

---

<sup>42</sup> MAGRANER, F.; MARTÍN, J. (2007). Los principios rectores de la potestad sancionadora en materia tributaria: su expreso reconocimiento en la LGT de 2003, *Derecho, Historia y Universidades, Estudios dedicados a Mariano Peset*, II, 129-137.

*los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español, y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española. Lo establecido en esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor, respectivamente, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco”.*

Y no debemos olvidar, la reciente Ley Orgánica 10/2015, de 10 de septiembre, por la que se regula el acceso y publicidad de determinada información contenida en las sentencias dictadas en materia de fraude fiscal.

Siendo la última modificación la realizada por Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la ley 58/2003.

En nuestro país, los delitos contra la Hacienda pública quedan recogidos en el artículo 305 y siguientes del Código Penal, incluyendo los delitos de defraudación tributaria, los fraudes a los presupuestos generales de la Unión Europea, el fraude de subvenciones, los delitos contables y los delitos contra la Seguridad Social<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> De gran importancia con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social.

### 2.3. LA DEFRAUDACIÓN COMO CONCEPTO SOCIOLÓGICO.

El fraude fiscal también se presta a un análisis sociológico. Desde esta perspectiva, al margen de las consideraciones que pudieran hacerse desde el punto de vista económico y jurídico, la conducta defraudadora se suele considerar como un tipo de conducta antisocial, en la medida en que es insolidaria e inequitativa con el resto de los contribuyentes y afecta negativamente a la cohesión social y al funcionamiento de la sociedad en su conjunto. La conducta de incumplimiento con las obligaciones tributarias no se improvisa, sino que es una conducta propositiva, es decir, intencionada y claramente dirigida a la consecución de un objetivo que antepone los intereses personales al bienestar común y quebranta la ley. Es en definitiva, una conducta egoísta (Luque e Hinojosa, 2012).

Siguiendo a Alvira<sup>44</sup>, la existencia de conductas cooperativas, sentimientos morales de reciprocidad y normas sociales, llevan a considerar al contribuyente dentro de un marco sociológico que toma en consideración tanto la cultura fiscal del actor como el tipo de relaciones sociales concretas que establece en su vida social.

---

<sup>44</sup> ALVIRA, F. (2000). *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pág. 37.

Este enfoque es característico de la sociología fiscal, entendida como una disciplina que estudia el problema de la Hacienda pública en términos de relaciones sociales y de diferencias entre culturas, a través del análisis empírico e histórico de las instituciones y valores de los ciudadanos.

Schumpeter<sup>45</sup>, que fue el primero que escribió de sociología fiscal mantenía que *“el espíritu de un pueblo, su nivel cultural su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal”*. El economista austriaco quería destacar, sobre todo, la relevancia del sistema fiscal dentro del sistema social. A partir de este enfoque, el fraude fiscal puede ser observado como una desviación de las normas que fundamentan la ciudadanía, y no simplemente una conducta utilitarista.

Estos argumentos apuntan a una endeble conciencia social como causa principal del fraude fiscal. De acuerdo con este punto de vista, la conciencia moral y la ética de cada individuo, así como las normas y los valores sociales interiorizados a través de la cultura, de la educación y del proceso de socialización del individuo, influyen en la decisión personal de asumir o eludir las responsabilidades y obligaciones sociales que le corresponden, incluyendo las relativas al pago de los tributos.

---

<sup>45</sup> SCHUMPETER, J.A. (2000). La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*, 5.

Torgler<sup>46</sup> habla de una “moral tributaria” entendida como una motivación intrínseca para pagar impuestos, y considera que el fraude fiscal obedecería a una falta de moral tributaria o ética fiscal<sup>47</sup>. Otras investigaciones plantean el cumplimiento como una decisión moral. Desde este punto de vista, consideran que el conjunto de valores, normas y prácticas del grupo familiar y primario del contribuyente, afecta la forma en que percibe, juzga y se comporta en relación con los dilemas éticos de cumplimiento tributario. Fukuyama<sup>48</sup>, considera la confianza como un factor explicativo del cumplimiento tributario, entendiéndola como una expectativa colectiva, fundamentada en el resto de las normas compartidas por todos los miembros que la integran la comunidad de referencia. Otros autores hablan de una predisposición moral, a través de la cual las creencias factuales y las emociones afectarían a la reciprocidad (Kahan, 2003)<sup>49</sup>.

Cualquier motivación orientada al cumplimiento o incumplimiento de una norma social se sustenta en diferentes principios éticos y valores morales. Los “valores morales” son parámetros que nos permiten juzgar si un acto es bueno o malo,

---

<sup>46</sup> TORGLER, B. (2011). Tax morale and compliance: review of evidence and case studies for Europe. *Policy Research Working Paper Series*, 5922. The World Bank.

<sup>47</sup> WENZEL, M. (2011). Motivation or rationalization? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 26, 491-508.

<sup>48</sup> FUKUYAMA, F. (1998). *La confianza (trust)*. Barcelona: Ediciones B.

<sup>49</sup> KAHAN, D.M. (2003). The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action and Law. *Michigan Law Review*, 102, 71-103.

conforme a los acuerdos implícitos o explícitos que ha establecido una sociedad.

Esta capacidad individual para valorar un acto como bueno o malo, es lo que se denomina “conciencia moral” y difiere en el modo característico en que los valores se agrupan y organizan dentro de ella. La configuración particular que los valores adquieren en la conciencia individual recibe el nombre de “escala o jerarquía de valores”. En función de ella es como cada individuo justifica y legitima los actos y comportamientos humanos, propios y ajenos.

En este sentido, los valores morales son un rasgo distintivo de nuestra condición humana y se aplican en las diversas situaciones de nuestra vida diaria. Actúan como guías que le dan una determinada orientación a la conducta de los individuos y grupos sociales. En condiciones normales facilitan la adhesión a la norma y a través de ella contribuyen a la cohesión social y al funcionamiento colectivo.

Los “valores morales” se adquieren a través del proceso de socialización que comienza en la familia y continúa en el grupo de referencia, y que tiene como objetivo integrar al individuo en un grupo social más amplio y convertirlo en un miembro activo y productivo de la sociedad. A través de este proceso, el individuo aprende a comportarse en sociedad hasta ser capaz de actuar de forma solidaria y, llegado el momento, subordinar sus intereses y necesidades personales al bienestar común. La adquisición e interiorización de los valores morales es el

resultado de un proceso aprendizaje que comienza en la infancia y culmina en la edad adulta, y en el que resultan de vital importancia las instituciones sociales, los padres, educadores, y personas significativas en el entorno de educación del menor.

La “conciencia moral” es un instancia de nuestro sistema psíquico que contiene el conjunto de las normas sociales y valores morales interiorizadas a través de este proceso de transmisión y de aprendizaje, y constituye para cada individuo una especie de órgano de la observación, el juicio y el castigo, que en cada momento nos ayuda a discernir lo que está bien de lo que está mal y a actuar en consecuencia, teniendo en cuenta la sanción social y los resultados previsibles de nuestras acciones.

Los valores morales son objeto de estudio por parte de la *Filosofía*, y dentro de ella por parte de la *Ética*. A lo largo de la historia los seres humanos hemos establecido diferentes criterios para calificar los actos humanos, los cuales han ido variando en función del momento temporal, del lugar geográfico o de las circunstancias concretas en que eran formulados. Desde esta formulación inicial han ido evolucionando, transformándose o incluso desapareciendo y siendo sustituidos por otros en el transcurso del tiempo.

En relación con el fraude fiscal, las motivaciones se suelen sustentar en una concepción moral predominantemente utilitarista. Se basa en un análisis racional de costes beneficios, en el que el contribuyente, ya sea motu *proprio* o guiado por un

asesoramiento fiscal, con mayor o menor conocimiento y con una cierta previsión de las posibles consecuencias del incumplimiento, decide lo que más le conviene o lo que fruto de este análisis racional interpreta como más favorable a sus intereses. En el caso de la defraudación tributaria, se suele asumir que el coste o el riesgo percibido es menor que el beneficio derivado de la infracción. En el caso de la elusión fiscal, se hace un uso inteligente de la ley bajo criterios pragmáticos. En ambos casos predomina el interés personal sobre el cumplimiento de la norma. Se cree que se incumple un denominador común en muchos de los principales códigos morales del mundo.

Hay que tener en cuenta, que la formación de la conciencia es tanto teórica como práctica, ya que por una parte presupone la adquisición de criterios objetivos para poder discernir lo que está bien de lo que está mal, y por otra parte presupone el ejercicio o la práctica del bien. Como cualquier otra estructura psíquica, la conciencia moral está integrada por elementos de naturaleza intelectual y afectiva y se traduce en un conjunto de pensamientos, sentimientos y acciones.

El componente intelectual o racional juzga, evalúa las posibles consecuencias y en virtud de este análisis racional aprueba o desaprueba el acto; el componente afectivo o emocional despierta una serie de sentimientos con respecto al acto que son los que nos mueven o impulsan a actuar de una determinada manera. El componente intelectual es el que



justifica el acto (razón), aunque el que realmente lo provoca es el componente afectivo (causa).

En un plano intelectual o racional, los actos humanos son ejecutados libre y conscientemente, aunque en un plano afectivo y motivacional pudieran estar interviniendo otro tipo de factores de los que no siempre nos percatamos o somos plenamente conscientes, pero que también nos ayudan a entenderlos.

La mayor parte de los programas y políticas de intervención en materia fiscal que han sido desarrollados hasta la fecha, han sido concebidos e implementados por instituciones y organizaciones sociales, y han sido dirigidos al conjunto de la ciudadanía, entendiéndose que es la sociedad en su conjunto la que debe responder. Sin embargo, comprender cómo funciona el individuo particular resulta de vital importancia para que los procedimientos sean efectivos porque en última instancia pagar o no pagar es una decisión individual<sup>50</sup>.

Si el individuo no constituye un objetivo de la intervención en sí mismo, el fin último no se alcanza y no se previene el fraude, no se preserva el principio de equidad tributaria ni se asegura una suficiencia de recursos que de respaldo al estado de bienestar del que deseamos dotarnos. De ahí que junto al análisis sociológico sea necesario contemplar otro tipo de determinantes individuales.

---

<sup>50</sup> KREITNER, R.; KINICKI, A. (2004). *Organizational behaviour* (6<sup>th</sup> Ed.). Sydney: McGraw-Hill.

## **2.4. LA DEFRAUDACIÓN COMO CONCEPTO PSICOLÓGICO.**

El ser humano constituye el agente principal del sistema tributario. Pagar impuestos es una decisión individual y un ejemplo de comportamiento humano, por eso utilizamos la expresión “comportamiento tributario”.

Los seres humanos tenemos limitaciones en nuestra capacidad para asimilar y procesar la información, y buena parte de nuestros comportamientos son reacciones a estímulos y provocaciones externas, se encuentran automatizados y configuran hábitos difíciles de erradicar. Tenemos una importante carga biológica que hace que nuestras necesidades de supervivencia y seguridad siempre primen sobre cualquier condicionante de tipo social y cultural, pero también somos seres emocionales, que aprendemos a darles un valor y un significado a las cosas a través de la experiencia, y seres sociales influenciados por el ambiente en el que nos encontramos en un momento determinado, y en ocasiones condicionados por el comportamiento y la presión de los demás. Si no tenemos en cuenta estas consideraciones, no se corregirá el problema del incumplimiento tributario.

El ser humano es social por naturaleza, y necesita a los demás, desde el principio hasta el final de su vida, formamos parte de un grupo y esta dimensión grupal es necesaria para nuestro pleno desarrollo y adecuado funcionamiento. Por ese

motivo, cualquier programa de prevención del fraude fiscal, debiera tener presente no sólo el comportamiento individual, sino también la relación con los demás y las dinámicas de interacción social.

El pago de tributos es una acción de la actividad humana en la que este componente social está presente: se basa en una norma que regula el funcionamiento social. El cumplimiento de esta norma es necesario para la cohesión social, y como cualquier otra contribuye al estado de bienestar y garantiza la convivencia. El comportamiento fiscal se sustenta en decisiones individuales, pero que repercuten sobre los demás y esto hace que intervengan factores de índole social y afectiva.

Los aspectos motivacionales, sociales y afectivos constituyen un eslabón intermedio entre el conocimiento y el comportamiento. Comprender las ideas, sentimientos y motivaciones subyacentes al comportamiento defraudador en materia fiscal es necesario para corregir el fraude.

En ocasiones, la conducta defraudadora se interpreta como un fraude al colectivo social, que necesariamente debe ser condenado y erradicado por el bien de todos. Sin embargo, en otras ocasiones, es el propio colectivo social el que parece justificar la conducta defraudadora como una forma inteligente de desafío a la autoridad y por ende como una conducta estratégica al servicio de la justicia social contra el abuso de poder.

Autores como Merino Jara y Gonzalez de Murillo<sup>51</sup> (2004), consideran que la conducta típica de defraudación fiscal no tiene por qué consistir en la infracción de un deber, sino en ocasionar un perjuicio patrimonial a la Hacienda Pública en la medida que se determina la elusión del pago de impuestos. Lo que ponen de manifiesto estos autores al resaltar el elemento omisivo es que la consecuencia de la conducta defraudadora consiste en la disminución de ingresos tributarios. La consumación del fraude fiscal consiste en dejar de ingresar los tributos en el plazo voluntario establecido por las normas tributarias, ya que desde ese momento existe un perjuicio patrimonial para el Tesoro Público, por lo que la conducta posterior del contribuyente tendente a eliminar o aminorar el perjuicio causado tiene transcendencia a fines de reducción de la sanción a imponer, pero no incide en la consumación del fraude fiscal.

La postura contraria a la teoría que sostiene Merino Jara y Gonzalez de Murillo, implicaría que al admitir la posibilidad de desistimiento hasta tanto se produzca la intervención de la Administración tributaria, supone incentivar que el cumplimiento de obligaciones tributarias sea extemporáneo, en lugar que su cumplimiento en los plazos debidamente establecidos.

Cuando en lugar de adoptar la perspectiva del Estado, se adopta el punto de vista de los contribuyentes, se constata que las opiniones de los ciudadanos sobre el sistema fiscal y el pago

---

<sup>51</sup> MERINO, I.; GONZÁLEZ. (2004). *El delito fiscal (2ª edición)*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, págs. 41-42 y 52-53.

de tributos son muy diferentes de las de la Administración tributaria. Cuando descendemos a un nivel de análisis individual apreciamos que las personas no valoran del mismo modo el pago de impuestos de modo diferente a la contribución que están obligados a realizar a la sociedad, en términos de cantidad, equidad, oportunidad y legitimidad, y afrontan el pago de impuestos en función del resultado de esta valoración personal.

Desde el punto de vista del contribuyente los efectos negativos del fraude fiscal tampoco son percibidos con el mismo grado de intensidad y sensibilidad, y ligado a ello parecen existir diferentes grados de tolerancia hacia el incumplimiento fiscal, asociados a diferentes tipos de razonamientos, argumentos, justificaciones y situaciones sociales.

Asumir o eludir las obligaciones fiscales son acciones y decisiones individuales y cualquier decisión individual está claramente influida por el propio sistema de creencias, por la situación personal y el ambiente o contexto social en que se producen.

En el caso del fraude fiscal, siguiendo a Tipke<sup>52</sup> (2002) la conducta defraudadora se justifica con diferentes tipos de argumentos, que incluyen razonamientos y motivaciones de diversa índole, económica, legal, política, social y personal:

---

<sup>52</sup> TIPKE, K. (2002). *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*. Barcelona: Marcial Pons.

- *Económico*: el comportamiento se basa en argumentos de tipo puramente económico, en función de los cuales se decide si conviene o no pagar correctamente los impuestos.
- *Legal*: el comportamiento se basa en argumentos de tipo legal, en función de los cuales se interpreta la ley de la manera más favorable a los intereses personales y se aprovechan las lagunas legales o la ambigüedad de ciertas normas en beneficio propio.
- *Político*: el comportamiento se basa en argumentos de tipo político, en función de los cuales uno se identifica más o menos con sus gobernantes dirigentes políticos se justifica el fraude en el disgusto con la política del gobierno.
- *Social*: el comportamiento se basa en argumentos racionales de tipo social, en función de los cuales se legitima el fraude en la mala gestión del gasto público aunque se asuma que el pago de impuestos es necesario.
- *Personal*: el comportamiento se basa en argumentos emocionales de tipo personal, justificando el fraude por considerar el pago de impuestos como una vulneración a los derechos y una intromisión en la esfera privada de los ciudadanos.
- *Ideológico*: el comportamiento se basa en argumentos emocionales de tipo ideológico, justificando el comportamiento en la convicción moral y objeción de conciencia ante determinadas políticas fiscales.
- *Desconocimiento*: el comportamiento se basa en la desinformación, justificando el fraude en el desconocimiento

de las obligaciones y normas fiscales aunque no haya voluntad expresa de defraudar al Estado.

Por su parte, Guzmán y Vara<sup>53</sup> (2014), basándose en los estudios de Sanabria<sup>54</sup> (1999) y Garcés<sup>55</sup> (1998), señalan como causas principales de la evasión tributaria las siguientes:

- *Causas Económicas*: comprende la crisis y recesión económica, la carga tributaria excesiva, altos tipos impositivos, la desigual distribución de la carga impositiva, gastos públicos excesivos.
- *Causas psicosociales*: la imagen del Estado, la cultura de la corrupción, la sensación de impunidad, el desinterés por el conocimiento de las obligaciones tributarias, la falta de educación cívica.
- *Causas Políticas*: La errónea distribución de la carga impositiva, la falta o carencia de estímulos que alienten el cumplimiento de este deber tributario, la intervención del estado en la esfera privada pudiendo perturbar el ejercicio de las libertades económicas.
- *Causas Técnicas*: Dificultades en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, existencia de un sistema tributario

---

<sup>53</sup> GUZMAN, C.; VARA, A. (2014). Perfil psicológico del evasor de impuestos en Lima metropolitana. *Revista Cultura*, 19,1, 231-255.

<sup>54</sup> SANABRIA, R. (1999). *Derecho Tributario e ilícitos tributarios*. Lima: Gráfica Horizonte.

<sup>55</sup> GARCÉS, R. (1998). Las infracciones tributarias y sus sanciones. Trabajo presentado a la *X Jornada del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT)*. Quito: ILADT.

técnicamente incoherente y contradictorio, y deficiente información tributaria.

- *Causas Jurídicas*: La forma imprecisa en la que el derecho positivo regula la relación jurídico-tributaria y las sanciones, una técnica legislativa inestable y cambiante, la estructura u organización inadecuada de la Administración tributaria, excesiva normativa reglamentaria.
- *Otras Causas*: Errores en el cumplimiento de la obligación, accidentes personales, motivaciones personales y las actitudes referentes a la obligación tributaria, la evasión intencionada y dolosa.

En relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y ahondando en este tipo de consideraciones podríamos plantearnos las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los determinantes de nuestro comportamiento social como contribuyentes? ¿Cuáles son las causas y razones que en un momento dado nos llevan a actuar de forma colaboradora y respetuosa con las normas fiscales o de forma insolidaria? ¿Qué es lo que hace que nos comportemos de un modo u otro? ¿Hasta qué punto es importante el aprendizaje y la educación recibida? Más allá de las diferencias individuales ¿existen diferencias entre las distintas sociedades y culturas, o estos factores no son relevantes?

La investigación psicológica ha identificado una serie de factores que parecen estar relacionados con diversas formas de conducta antisocial. Este tipo de variables personales podrían



convertirse en el objetivo de programas de educación cívica dirigidos a la prevención del fraude y a la promoción del comportamiento “prosocial” en materia fiscal. Cualquier iniciativa en este ámbito debiera orientarse a la formación de hábitos que hagan posible la vida en sociedad, potenciando sus ventajas, reduciendo sus inconvenientes, colaborando así al bienestar social y al progreso colectivo, debiera orientarse al desarrollo de la capacidad para comprender y apreciar las reglas y obligaciones sociales y a la educación y adquisición de valores en definitiva.

Alguien podría pensar, que si el objetivo clave de nuestro estudio es el fraude fiscal, que es un fenómeno de naturaleza económica, para qué hace falta que nos centremos en el estudio del comportamiento. La respuesta es obvia: el pago de los impuestos es un ejemplo de conducta cooperativa, y es imposible entender la conducta cooperativa sin entender la conducta prosocial en general.

En este contexto, hemos de mencionar que el destinatario de este trabajo, versado en disciplinas como la Economía y el Derecho, convendrá en que toda conducta, incluyendo la defraudadora, está siempre sujeta a determinantes de tipo personal y situacional muy diversos. Los aspectos individuales y motivacionales y los aspectos de índole social y cultural que influyen sobre el comportamiento tributario no han sido estudiados con mucha profundidad, por lo que un análisis de estas características, de corte psicológico, puede contribuir a una mayor comprensión de este fenómeno, y al diseño de

procedimientos eficaces de actuación en materia tributaria y  
lucha contra el fraude.

### 3. MODELOS TEÓRICOS DE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

En el estudio de modelos sobre el cumplimiento tributario se suele tender un puente entre Derecho y Economía. Se han desarrollado dos grandes campos (Rubio y Arjona, 2001)<sup>56</sup>. El primero de ellos se suele identificar con la expresión “análisis económico del derecho” y estudia el derecho aplicando la metodología de la teoría económica. El segundo estudia la relación entre el sistema jurídico y los fenómenos económicos. A su vez, el análisis económico del derecho se suele dividir en dos ramas, una positiva y la otra normativa. La primera de ellas se ocupa de los efectos que producen las leyes, y en base a ello intenta establecer cuáles son las leyes que permitirían alcanzar una serie de resultados que se presumen deseables. La segunda rama intenta establecer cuáles son los resultados que se presumen deseables para la sociedad, mediante un razonamiento basado en juicios de valor.

Buena parte del análisis económico del derecho tradicional recurre al utilitarismo como criterio metodológico para valorar situaciones sociales, y recomienda la adopción de leyes que tengan la máxima utilidad social.

En la relación con la fiscalidad, la tributación se ha venido interpretando tradicionalmente como una actividad racional

---

<sup>56</sup> RUBIO, M.; ARJONA, A.M. (2007). *Economía Jurídica. Introducción al Análisis Económico del Derecho Iberoamericano*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

basada en un análisis de costes-beneficios y sujeta a un factor de aversión al riesgo, y en última instancia como una decisión individual influida por diversos condicionantes o variables de tipo objetivo. La omisión de ingresos, la evasión o la elusión de las responsabilidades tributarias, con independencia de su tipificación como delitos fiscales se han venido interpretando como una forma de actividad delictiva resultado de un proceso de toma de decisiones en el que se opta por incumplir.

La situación económica imperante en un lugar y en un momento dado, la estructura impositiva, o la legislación vigente en materia de tributación, así como la capacidad del Estado para informar a los ciudadanos de sus deberes, y exigir el cumplimiento o sancionar el incumplimiento de sus obligaciones, son factores de índole social, jurídica y económica relacionados con el cumplimiento tributario.

Entre los factores económicos que influyen en el comportamiento tributario, no sólo se encuentran los relativos al contexto económico general, sino también la situación financiera del propio contribuyente, y la presión fiscal soportada. No hay que olvidar, tal como hemos mencionado con anterioridad, que el pago de impuestos es una conducta humana y social, y como tal se ve influida por todos los condicionantes que inciden sobre el comportamiento individual. Aunque exista una realidad económica objetiva, hay una percepción subjetiva de dicha realidad por parte del ciudadano, y una realidad social a la que no es ajeno. Estos factores de tipo personal, social y subjetivo son tan importantes como las variables de tipo económico,

jurídico y objetivo a la hora de explicar el fraude. Junto a los determinantes económicos y sociales, existen ideas, sentimientos, actitudes y valores personales que influyen en los procesos de toma de decisiones y se asocian a una mayor o menor predisposición individual al fraude fiscal (Leroy<sup>57</sup>, 2002; Ruibal<sup>58</sup>, 2010; Bergman<sup>59</sup>, 2007).

Pensemos por un momento en el contexto actual de crisis económica. Como hemos reseñado en el planteamiento inicial, en períodos de crisis económica, como la que ha vivido y se está viviendo en nuestro país, principalmente por la tasa de desempleo existente, que alcanza el 20,4 % en abril de 2016, según los datos publicados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la necesidad de aumentar la recaudación tributaria, ha llevado a los gobiernos a introducir nuevos impuestos y tasas, a suprimir bonificaciones y deducciones, y a aumentar los tipos impositivos, sobre todo en los años 2014 y 2015, con las dificultades que ello supone para el contribuyente.

Según los datos publicados en enero de 2015 por la Oficina Estadística Eurostat, la presión fiscal en España en 2014 fue del 34,4 % del Producto Interior Bruto, seis décimas más que un año

---

<sup>57</sup> LEROY, M. (2002). *La sociologie de l'impôt*. Paris: PUF.

<sup>58</sup> RUIBAL, L. (2010). *Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal*. *Crónica Tributaria*, 134, 143-178.

<sup>59</sup> BERGMAN, M. (2007). La Administración y el cumplimiento tributario: algunas lecciones a partir de una simulación. *Revista del Instituto AFIP*, 1, 8-26.

antes, pero por debajo de la media del 41,5% de la zona euro y del 40 % de la Unión Europea.

Los datos publicados por la Oficina Estadística Eurostat, señalan asimismo que en España, los ingresos procedentes de impuestos al consumo, fue del 11,60 % en 2014, de los cuales el 6,2 % procedían del IVA, mientras que los ingresos correspondientes a los impuestos que gravan la renta y la riqueza, según Eurostat, se correspondía con un 10,10 %, una cifra inferior a la media de la Unión Europea con un 12,80 %.

Como consecuencia de la crisis económica que también han sufrido las economías de nuestro entorno, en nuestro país ha aumentado de forma dramática el número de desempleados, una reducción de la oferta pública de empleo y, en general una pérdida del poder adquisitivo y un empobrecimiento de la población. En esta coyuntura de dificultad económica resulta difícil que los ciudadanos entiendan la necesidad que paguen más impuestos, toda vez que la situación económica de los mismos es muy delicada en el presente contexto económico.

En los últimos tiempos, también ha habido numerosos y conocidos casos de delitos fiscales de los que se han hecho eco los medios de comunicación social, y a través de ellos se han dado a conocer al conjunto de la ciudadanía. En muchos de estos casos se trata de delitos millonarios de evasión y blanqueo de capitales procedentes de las arcas públicas. El conjunto de la sociedad percibe estos hechos con evidente malestar y con la sensación de que se han podido cometer con un claro abuso de

poder y con una cierta impunidad. En esta coyuntura resulta difícil convencer a los ciudadanos de que paguen impuestos, toda vez que ser contribuyente podría ser percibido como identificarse con alguien que contribuye al sostenimiento de una situación así. Estas situaciones de fraude y corrupción, han provocado un sentimiento de decepción y pérdida de confianza, así como de rechazo, desinterés y deslegitimación hacia el pago de impuestos, que en ocasiones se ha reseñado con el término “desafección tributaria” o “desilusión financiera” (Goenaga<sup>60</sup>, 2014).

Autores como Delgado y Valdenebro (2010)<sup>61</sup>, señalan que más allá del ejercicio de la coacción legítima, la Administración tributaria debe erigirse en agente socializador, mediante el uso de métodos y estrategias educativas propias, cuyo objetivo sea la formación de una conciencia fiscal de los contribuyentes. Su justificación ideológica se basa en el concepto de “solidaridad”. El cumplimiento no debiera ser forzado, sino asumido voluntariamente por la ciudadanía, en base a un binomio de colaboración Ciudadano-Estado. La recesión económica, el desempleo, la mayor presión fiscal, la merma del gasto público, los hechos de corrupción, son factores que pueden incidir en la legitimidad percibida de la obligación tributaria, en la conciencia fiscal y en la motivación para tributar.

---

<sup>60</sup> GOENAGA, M. (2014). *Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España*. Documento de trabajo 184/2014. Madrid: Fundación Alternativas.

<sup>61</sup> DELGADO, M.L.; VALDENEBRO, M. (2010). *La educación fiscal: ¿Por qué y para qué? Educación Fiscal y cohesión social*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

En este apartado, intentaremos contextualizar nuestra investigación en un marco teórico y conceptual más amplio describiendo los principales modelos teóricos de comportamiento tributario que se han venido desarrollando hasta la fecha en el ámbito de las Ciencias Sociales. Proponemos un sistema de clasificación que permita considerar el fenómeno del fraude fiscal en toda su complejidad, enfocándolo desde diferentes perspectivas, considerando distintas dimensiones y adoptando diferentes niveles de análisis.

### **3.1. MODELOS UTILITARISTAS**

Los primeros modelos formales sobre el cumplimiento tributario se basan en la “teoría de la economía del crimen” formulada por el economista estadounidense, G.S. Becker<sup>62</sup> (1968). Su enfoque económico del crimen, puede ubicarse en el ámbito del Derecho y la Economía en una línea de investigación interesada en el análisis económico de las leyes que regulan el comportamiento de actividades no mercantilistas, tales como delitos, accidentes, responsabilidad civil.

El estudio inicial de Becker fue planteado como un intento de responder a dos preguntas fundamentales: ¿Cuáles son las causas del crecimiento del crimen? ¿Se pueden evitar las altas tasas de criminalidad? Según el autor, la delincuencia es una

---

<sup>62</sup> BECKER, G.S. (1968). Crime and Punishment. An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76.



actividad racional basada en un análisis de costes-beneficios y sujeta a un factor de aversión al riesgo.

En este sentido, la teoría subraya el carácter racional del comportamiento humano, y considera que los individuos parten de un análisis de coste-utilidad previo a la realización de cualquier actividad delictiva. El comportamiento delictivo sería, en definitiva, el resultado de un balance entre costes y beneficios, en el que intervienen factores como los beneficios económicos y personales derivados de la comisión del delito, y el riesgo o certeza de ser detenido y castigado.

En un fiel de una balanza, el infractor sopesa las ganancias: puede tratarse de una utilidad monetaria, cifrada en el beneficio material derivado del acto infractor en sí, como ocurre por ejemplo en el fraude fiscal, o en el blanqueo de capitales, o bien puede tratarse de una utilidad psíquica, cifrada en la gratificación o satisfacción emocional que experimenta el delincuente, ya sea por el placer inherente a la propia actividad delictiva o por la descarga o liberación de la tensión que va asociada a su ejecución, como ocurre por ejemplo en determinados trastornos o psicopatologías. En el otro fiel de la balanza el delincuente sopesa las pérdidas o costes, entre los que se encuentran el tiempo invertido, el coste de oportunidad ya que podría estar dedicado a otros menesteres o actividades legales, y la probabilidad de ser detenido y castigado.

Según Becker existe un mercado de actividades infractoras: los infractores de las normas son agentes que valoran los

beneficios y costes de cometer una acción y según las estimaciones que realizan cometen diferentes tipos de infracciones. Como todo mercado, dispone de mecanismos de asignación de recursos y prima la productividad. Los infractores tienden a reducir los costes y maximizar los beneficios atrayendo al sector a personas racionales y de este modo se ponen en marcha mecanismos de capacitación, competencia y promoción en la jerarquía infractora.

Del mismo modo que en un partido de tenis el jugador avanza en función de su capacidad frente a otro jugador, independientemente del nivel de juego de los demás jugadores, el infractor progresa con independencia de los demás infractores. En esta forma de competencia el rendimiento individual va ligado a incentivos que se fijan de forma anticipada.

Se trata de un enfoque eminentemente utilitarista, que contempla la actividad infractora como una actividad económica y considera al infractor como un individuo racional, que opta por cometer una infracción siempre que la utilidad o beneficio esperado de la actividad ilegal supere a la utilidad o beneficio de la actividad legal. De acuerdo con estas consideraciones Becker consideraba que podría utilizarse la economía para diseñar políticas públicas y privadas que minimizaran la pérdida social de ingresos causada por estas infracciones. En definitiva, la infracción es algo que se puede evitar, y asumía que para conseguirlo era más importante la celeridad que la severidad de las sanciones.

El modelo señala que un infractor solo comete un ilícito si los beneficios esperados tras ejecutarlo exceden sus costes, ya que el infractor maximiza su utilidad. Los incentivos más efectivos son los persuasivos que intentan impedir la comisión de los ilícitos imponiendo sanciones o a través del propio riesgo.

En su día, Becker analizó en términos económicos todo tipo de incumplimiento de una regulación estatal, asumiendo que fuera cual fuese ésta, el individuo se embarcaría en una actividad ilegal en la medida en que el beneficio esperado de dicha acción fuera positivo. El propio Becker reconoció que este esquema sería aplicable a la evasión de impuestos (1968, p. 170).

Según los “*modelos utilitaristas*” los seres humanos toman decisiones por un motivo, valoran pros y contras, sopesan opciones y responden a incentivos. Cualquier infracción, como por ejemplo las infracciones tributarias, se explica en buena parte por el precio: defraudar es, muchas veces, “barato”, y por eso, los defraudadores, suelen infringir las normas tributarias y penales. Como cualquier otro infractor o delincuente, los defraudadores tributarios no son, sino actores racionales que en el fondo lo que quieren es maximizar su bienestar, como lo querría cualquier otra persona, pero por medios ilegales, y por eso toman la decisión de defraudar o delinquir.

Como ya hemos señalado anteriormente, las utilidades o fuentes de gratificación personal que se obtienen van más allá de la riqueza, ya que el individuo puede buscar un mero placer psíquico o satisfacción emocional al cometer el delito; además

varían de un individuo a otro, y por eso no es fácil ni se debiera generalizar. La utilidad individual se desconoce y es imposible de calcular, no produce respuestas universales y no cumple su función de ayudar a reducir la criminalidad. En base a ello, si lo que se pretende es objetivar la economía, emplear la utilidad como criterio no parece una buena opción y es posible que el análisis costes-beneficios no sea adecuado como herramienta de análisis (Rubio y Arjona, 2007; Palacios, 2008).

Como una alternativa al enfoque clásico se plantearon modelos que hablaban de "*racionalidad limitada*". Con el concepto de racionalidad limitada se quiere hacer ver que cuando una persona se enfrenta a un proceso de toma de decisiones no puede tener pleno conocimiento de todos los elementos de la situación en su conjunto, ni estudiar todas las opciones posibles, ni contemplar todos los posibles resultados de las decisiones que pudiera tomar o de los actos que pudiera emprender. Por esta razón, más que hablar de un comportamiento plenamente racional, se debiera hablar de comportamiento maduro, que sea racional pero que tenga en cuenta las limitaciones humanas, y que sea compatible con las posibilidades reales de acceso a la información disponible en cada momento, la capacidad de procesamiento de dicha información, el contexto organizacional y las características particulares del entorno concreto en que se toma la decisión.

Este enfoque se basa en el trabajo pionero de Herbert A. Simon<sup>63</sup>, que orientó su trabajo al desarrollo de la ciencia de la Administración. En su obra "*Administrative Behavior*" ofreció un marco conceptual subrayando la necesidad de articular un sistema racional de organización de la Administración que supiera las limitaciones de los individuos, y proponiendo para ello la formalización y la automatización de los procesos de toma de decisiones bajo la supervisión y el control político. La tendencia no consistía tanto en imponer control político sobre la Administración, sino más bien en definir la política a imagen de la Administración.

Herbert A. Simon centró su atención en los procesos de pensamiento que emplean los agentes a la hora de tomar decisiones y señaló que el comportamiento racional tiene sus limitaciones. Estas limitaciones se referían fundamentalmente a tres aspectos: a) la imperfección del conocimiento, dado que el ser humano tiene un conocimiento parcial o incompleto de la situación o condiciones reales; b) la incapacidad para contemplar todas las opciones o modelos probables que uno pudiera llegar a poner en práctica; y c) la imposibilidad de prever o anticipar todas las posibles consecuencias de los actos. Como indica en el prefacio de su obra: "*Reason in human affairs*"<sup>64</sup> (1983) "los

---

<sup>63</sup> SIMON, H.A. (1945). *Administrative Behavior*. A study of decision making processes in administrative organizations. New York: The Free Press.

<sup>64</sup> SIMON, H.A. (1983). *Reason in human affairs*. Stanford: Stanford University Press.

*agentes racionalmente limitados experimentan límites en la experiencia, en la formulación y solución de problemas complejos y en el procesamiento (recepción, almacenamiento, recuperación, transmisión) de la información”.*

Para Simon, las acciones individuales se deben interpretar como hechos intencionales de los individuos, pero la racionalidad individual en el comportamiento económico no garantiza necesariamente que los resultados sean siempre socialmente óptimos. Según este autor: *“un individuo completamente racional puede prever todo lo que podría suceder, para evaluar y elegir en forma óptima entre las diferentes acciones que se presentan, todo ello en un abrir y cerrar de ojos y sin costo. En cambio, un individuo limitadamente racional trata de maximizar pero le resulta costoso hacerlo; al ser incapaz de prever todas las contingencias, y consciente de dicha incapacidad, toma providencia ex ante para un tiempo (casi inevitable) ex post cuando haya de presentarse una contingencia imprevista”.*

Los límites de la racionalidad son variables pero la conciencia de esos límites puede aportar información relevante para el análisis en un proceso de toma de decisiones. En este sentido proponía reemplazar la idea de una racionalidad global por la idea de un comportamiento racional intencionado y compatible con las posibilidades reales de acceso a la información existente y las capacidades de procesamiento en las personas en un entorno particular. Cualquier elección se hace siempre entre varias opciones posibles en un determinado contexto.

En casos de incertidumbre y de competencia se incorporan dos nuevos conceptos: búsqueda y satisfacción. Si el tomador de decisiones no conoce las alternativas de inicio, tendrá que buscarlas mediante un proceso de aproximaciones sucesivas hasta encontrar la alternativa más satisfactoria. El proceso de decisión o de elección no opta por la mejor opción, sino por la opción más satisfactoria en unas circunstancias particulares. Dado que es el resultado de un proceso de razonamiento y deliberación, en ocasiones el modelo también se conoce como modelo de racionalidad procesal.

En todo proceso de elección racional intervienen cuatro elementos:

1. Alternativas de elección o decisión que el sujeto considera o percibe;
2. Un posible estado de cosas o resultados de la elección;
3. Una función de pagos, definida por la utilidad o valor que asigna el decisor a cada resultado;
4. Información sobre los resultados, incluyendo el refinamiento de probabilidades esperadas, y donde la información puede ser incompleta (Simon, 1955, p. 102)<sup>65</sup>.

En lo que respecta al procedimiento vendría regido por tres tipos de reglas:

---

<sup>65</sup> SIMON, H.A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. 99-168.

1. Regla Max-Min, donde se evalúan los posibles peores resultados y se elige el menos malo;
2. Regla probabilística, donde se maximiza el valor esperado de los resultados, incorporando como información una función de probabilidad esperada;
3. Regla de certidumbre, donde se selecciona la alternativa que da el mejor resultado (Simon, 1955, p. 103).

En inglés se utilizan los términos “*maximicer*” y “*satisficer*” para identificar a dos tipos de personas según el modo de afrontar una toma de decisiones. El “*maximicer*” sería aquél que siempre intenta obtener el máximo de cada decisión, para lo cual considera todas las alternativas posibles, valora las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y busca la mejor opción. El “*satisficer*” es aquél que se conforma o al que le basta con que una de las opciones disponibles le satisfaga; aunque haya alguna opción mejor no importa, ya que la alternativa elegida es suficiente y no necesita más.

En estos modelos el decisor evaluaría los posibles resultados, los jerarquizaría y actuaría de forma consistente, optando por una decisión “satisfactoria”, en lugar de “la mejor”. La clave es el nivel de aspiración: el sujeto evalúa una serie de alternativas y se detiene cuando alcanza un nivel mínimo de utilidad o rendimiento. La resolución de problemas y toma de decisiones establecen un nivel de aspiración, buscan hasta que se encuentra una alternativa que sea satisfactoria para el criterio de nivel de aspiración, y se selecciona esa alternativa. Este nivel de aspiración es dinámico: se puede elevar si es más fácil



obtener información y procesar las alternativas, y puede bajar si el problema es más complejo de lo inicialmente esperado.

En definitiva, se está subrayando la importancia de los recursos de que dispone el actor como elementos clave para determinar el nivel o umbral de aspiración. En este sentido el esfuerzo debiera invertirse en la búsqueda y en el coste de información. En el caso del comportamiento tributario cobrarían importancia aspectos relacionados con la facilidad y disponibilidad de la información proporcionada por la Administración tributaria, o de los procedimientos tributarios, entre otros.

Una variante de este tipo de modelos de comportamiento tributario fue la propuesta por Allingham y Sandmo<sup>66</sup> (1972). Estos autores consideran que el comportamiento evasivo conlleva tanto beneficios potenciales, ya que si el contribuyente consigue evadir sin ser detectado se ahorra el impuesto, como costes potenciales, ya que si es detectado por la Administración tributaria sería objeto de sanción administrativa o penal. Partiendo de esta base, se considera el comportamiento de fraude fiscal dentro de un contexto de incertidumbre, asumiendo que el contribuyente es contrario al riesgo y siempre trata de maximizar su utilidad. En este sentido, cuantos mayores sean los beneficios potenciales en relación a los costes, mayor será la probabilidad de que intente defraudar impuestos.

---

<sup>66</sup> ALLINGHAM, M.G.; SANDMO, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.

La ecuación del modelo contiene cuatro variables: los ingresos no declarados, la probabilidad que el contribuyente sea inspeccionado, la alícuota proporcional y no progresiva del gravamen y el nivel de sanciones. Dentro de este contexto de incertidumbre, el nivel óptimo de fraude fiscal será función de la probabilidad de detección, de la magnitud de la sanción impuesta, del nivel de renta y de los tipos impositivos. Posteriormente, se demostró que la decisión entre evadir o cumplir es algo más compleja que una ecuación aritmética, e incluye otros conceptos, tales como la coercitividad, la equidad del sistema y la actitud de la sociedad hacia quienes no pagan (Spicer y Lundstedt, 1976)<sup>67</sup>.

Desde su formulación inicial, la teoría ha sido objeto de revisión crítica en numerosos estudios posteriores y el enfoque se ha venido desarrollando y perfeccionando en varias direcciones. Las investigaciones se han centrado fundamentalmente en el impuesto sobre las rentas obtenidas y en menor medida en los impuestos indirectos, y han servido para estudiar el efecto de las sanciones, los cambios en las tasas impositivas y en la aversión al riesgo relativa de los contribuyentes en la evasión fiscal (Cowell<sup>68</sup>, 1995; Myles<sup>69</sup>, 1996;

---

<sup>67</sup> SPICER, M.; LUNDSTEDT, S. (1976). Understanding Tax Public. *Public Finance*, 31, 295-305, 1976.

<sup>68</sup> COWELL, F. (1995). *Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión*. Madrid: Alianza.

<sup>69</sup> MYLES, G.; NAYLOR, R. A (1996). Model of Tax Evasion with Group Conformity and Social Customs. *European Journal of Political Economy*, 12, 49-66.

Andreoni, Erard y Feistein<sup>70</sup>, 1998; Slemrod y Yitzhaki<sup>71</sup>, 2000; Sandmo<sup>72</sup>, 2005; Slemrod<sup>73</sup>, 2003; Braithwaite<sup>74</sup>, 2008; Arias<sup>75</sup>, 2010).

Desde este enfoque, se parte de la premisa de que los contribuyentes pagan sus impuestos por temor a las sanciones o consecuencias negativas derivadas del incumplimiento tributario. Se asume que la sanción tendrá un efecto disuasorio y desalentará al defraudador a seguir actuando así en el futuro, al tiempo que servirá de ejemplo a otros posibles infractores. Tanto la probabilidad objetiva de detección y sanción del posible infractor, como la probabilidad percibida por el propio infractor, o lo que es lo mismo, la percepción subjetiva del riesgo de ser detectado y sancionado por la Administración tributaria, mejoran el cumplimiento tributario de los ciudadanos.

---

<sup>70</sup> ANDREONI, J.; ERARD, E.; FEINSTEIN, J. (1998). *Tax compliance*. *Journal of Economic Literature*, 36, 2, 818-860.

<sup>71</sup> SLEMROD, J.; YITZHAKI, S. (2002). Tax avoidance, evasion and administration. En A.M. Auerbach & M. Feldstein (Eds.): *Handbook of Public Economics*, Volume 3, Chapter 22, 1423-1470. Amsterdam: Elsevier Science.

<sup>72</sup> SANDMO, A. (2005). The Theory of Tax Evasion: A retrospective View. *National Tax Journal*, LVIII, 4, 643-663.

<sup>73</sup> SLEMROD, J. (2003). Trust in Public Finance. En S. Cnossen & H. Werner Sim: *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge: MIT Press.

<sup>74</sup> BRAITHWAITE, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better*. Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>75</sup> ARIAS, R. (2010). *Ensayos sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos*. La Plata: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

La evasión fiscal es un fenómeno que afecta a la equidad de los tributos, ya que es probable que contribuyentes de distinto nivel de ingresos defrauden proporciones diversas, con lo cual las tasas efectivas puede ser más regresivas o progresivas que las legisladas, y no es un fenómeno unitario, ya que hay diferentes tipos de impuestos y algunos son más fáciles de evadir que otros.

En la línea de argumentación expuesta en los párrafos precedentes, los modelos basados en estos planteamientos consideran la evasión como el resultado de una decisión tomada por un individuo que intenta obtener la máxima utilidad, decisión que dependerá de la estimación de los costes y beneficios esperados al dejar de pagar los impuestos. Los modelos analizan la conducta de pagar o eludir el pago de impuestos como un proceso de toma de decisiones bajo incertidumbre, lo que implica un ejercicio de evaluación de los riesgos. La incertidumbre está relacionada con los costes de evadir, ya que al momento de declarar los impuestos, el ciudadano no sabe si será objeto de comprobación por la Administración tributaria o no. Así, el coste viene determinado por el cómputo de la cuantía del impuesto defraudado, que en el caso de ser detectado por la Administración tributaria deberá ingresar en el Tesoro Público, más las sanciones, multiplicados por la probabilidad de una inspección, mientras que los beneficios vienen determinados por la cuantía del impuesto defraudado.

Partiendo de estos planteamientos teóricos, se han desarrollado dos tipos de modelos coercitivos sobre el modo de

combatir la evasión fiscal: los modelos de aversión al riesgo y los modelos de neutralidad frente al riesgo.

En los modelos básicos de aversión al riesgo (véase Marrelli<sup>76</sup>, 1984) se considera que los contribuyentes contemplan el riesgo que asumen al defraudar y tratan de minimizarlo, por lo que el aumento de las sanciones o de la probabilidad de comprobación o inspección reduciría el nivel de evasión. En este modelo, se considera que el nivel de actividad es independiente del nivel de defraudación. El contribuyente declara una parte de los ingresos reales para pagar menos impuestos y la Administración tributaria, realiza controles y comprobaciones de un porcentaje de las declaraciones tributarias presentadas, y como consecuencia de la información obrante en la propia Administración, así como de la información suministrada por el contribuyente y por terceros, observa y comprueba que ha declarado e ingresado a la Administración, ha sido una cantidad inferior a la que debería ingresar, y con ello se inicia un procedimiento de comprobación, que dará lugar, o bien a una resolución por la cual la declaración presentada es correcta, y no se devengaría cantidad alguna a favor de la Administración tributaria, o bien una liquidación provisional, por la que se indicaría la cuota tributaria dejada de ingresar, que si se confirma posteriormente dicha propuesta, dará lugar a una liquidación definitiva, donde el contribuyente deberá de satisfacer a la Administración tributaria, la cuota tributaria, más la sanción e

---

<sup>76</sup> MARRELLI, M. (1984). On direct tax evasion. *Journal of Public Economics*, 25, 181-196.

intereses correspondientes que se derivasen de la tramitación del preceptivo procedimiento sancionador al contribuyente.

En los modelos de neutralidad frente al riesgo (véase Cremer y Gahvari<sup>77</sup>, 1993), se considera que el contribuyente es neutral frente al riesgo que asume al defraudar. En la evasión lo que se hace es ocultar una parte del rendimiento a la Administración tributaria; existe una probabilidad de que contribuyente autor del fraude fiscal sea detectado en una comprobación o inspección tributaria, en cuyo caso se tendrá que pagar, además del impuesto, la sanción tributaria correspondiente. Así, cometer fraude fiscal tiene un coste administrativo directo porque hay que ocultar los ingresos, o aumentar los gastos, y el defraudador se enfrenta no a una, sino a dos decisiones, a saber: la cuantía o cantidad que tiene que ingresar y el nivel de fraude que debe cometer, con el objetivo de pagar la menor cantidad de impuestos.

Ambos modelos, sitúan la decisión de declarar o de no declarar las rentas en un escenario de incertidumbre, en el que el defraudador o evasor no sabe con certeza si el fraude será detectado o no en una eventual comprobación por la Administración tributaria, y relacionan la decisión de defraudar con la probabilidad de inspección y el riesgo percibido de sanción por parte del contribuyente.

---

<sup>77</sup> CREMER, H.; GAHVARI, F. (1993). Tax evasion and optimal commodity taxation. *Journal of Public Economics*, 50, 261-275.

En general, se consideran cuatro variables principales que influyen en el comportamiento tributario:

1. Los rendimientos obtenidos por el contribuyente;
2. El tipo impositivo del impuesto;
3. La cuantía de la sanción;
4. La probabilidad de detección del fraude.

Las sanciones y la probabilidad de detección del fraude, son elementos disuasorios del fraude tributario, por lo que se asume que, el incremento de las sanciones y el aumento en la probabilidad de ser descubierto, reducen considerablemente el ánimo de defraudar.

En cuanto al tipo impositivo, el efecto es ambiguo debido a los efectos de sustitución y renta. Por un lado se observa el efecto renta, según el cual, bajo el supuesto de aversión absoluta al riesgo, un aumento del tipo impositivo lo haría más aversivo, con lo que la disposición a evadir sería menor. En lo relativo al efecto sustitución, un aumento en el tipo impositivo del impuesto se traduce en una ganancia potencial mayor por evadir, mientras la sanción se mantiene constante, lo que incita al comportamiento evasor. Por tanto, un incremento en el tipo impositivo puede, tanto estimular el fraude fiscal como promover el debido cumplimiento de las obligaciones dependiendo del tamaño del efecto renta y la aversión al riesgo del contribuyente.

Una variante de estos modelos considera que el pago de impuestos no siempre es una decisión individual del contribuyente, sino que a menudo involucra a varios agentes,

entre los que se encuentran economistas, gerentes, financieros, asesores fiscales y otras figuras directa o indirectamente relacionadas con los declarantes de rentas y la tributación. Según Crocker y Slemrod<sup>78</sup> (2005) “*la evasión no nace de una decisión única de los individuos, sino de una negociación entre dos agentes que se ponen de acuerdo en el monto a evadir*” que son el asesor fiscal y el declarante o perceptor de los ingresos.

Estos autores asumen que el asesor tributario posee información sobre las deducciones y bonificaciones legales permitidas, y puede reducir la tributación del contribuyente. Los resultados muestran que cuando las sanciones se imponen a los contables y a los asesores fiscales, en lugar de al perceptor de los ingresos, el efecto sobre la reducción del fraude fiscal es mayor. En un reciente estudio, Ramírez y Oliva<sup>79</sup> (2012) han demostrado que la forma más efectiva de reducir el fraude fiscal es haciendo recaer las sanciones directamente sobre el contable o asesor fiscal del contribuyente.

Como señalan Crocker y Slemrod (2005), los departamentos financieros y tributarios de las grandes empresas han pasado del cumplimiento pasivo a la planificación fiscal activa, agresiva y a menudo al límite de la legalidad, pasando a ser vistos como

---

<sup>78</sup> CROCKER, K.J.; SLEMROD, J. (2005). Corporate tax evasion with agency costs. *Journal of Public Economics*, 89, 1593-1610.

<sup>79</sup> RAMIREZ, J.; OLIVA, N. (2012). Los contadores fiscales: ¿influyen en la declaración de impuestos de las sociedades? *Centro de Estudios Fiscales. Nota Tributaria*, 03-2012. Madrid: CEF.



asesores o fuentes de beneficio. Según Rego y Wilson<sup>80</sup> (2008) las retribuciones o incentivos que estas figuras perciben están relacionadas con esta planificación fiscal asumiendo que existe “una correlación positiva entre la agresividad en el pago de impuestos y las compensaciones extras que reciben los ejecutivos de alto nivel”.

De acuerdo con este tipo de modelos los factores importantes a tener en cuenta a la hora de explicar el fraude fiscal tienen que ver con la capacidad del Estado para informar, disuadir, detectar y castigar eventualmente el incumplimiento tributario y este tipo de comportamientos y prácticas fraudulentas.

Los modelos económicos de comportamiento tributario tienen ciertas limitaciones, y no conceden la suficiente importancia a otra serie de variables, que más allá del cálculo de utilidades y de la percepción del riesgo, condicionan la decisión individual de defraudar. Por esta razón se han desarrollado otro tipo de explicaciones en las que tienen mayor peso los determinantes de tipo individual y social.

---

<sup>80</sup> REGO, S.; WILSON, R. (2008). *Executive compensation, tax reporting aggressiveness and future firm performance*. Working Paper. University of Iowa.

### **3.2. MODELOS SOCIOCULTURALES**

Otro tipo de modelos son los denominados “*modelos socioculturales o de moral tributaria*”, llamados así, porque incluyen aspectos sociales, morales y culturales en el análisis de la evasión y del fraude fiscal. Uno de los primeros autores en establecer una relación entre la moral y la tributación fue Crowe<sup>81</sup> (1944), enfocando esta relación, desde tres puntos de vista diferentes: la relación entre el individuo y la sociedad, la relación entre el individuo y el Estado, y la relación entre el individuo y la religión. En esta misma línea se han desarrollado otros trabajos posteriores como los Erard y Feinstein<sup>82</sup> (1994), Myles y Naylor<sup>83</sup> (1996) o Torgler<sup>84</sup> (2003).

En general, los modelos de moral tributaria proponen la existencia de una “*cultura tributaria*” o “*moral tributaria*” e interpretan el pago de impuestos como una norma social y cultural y la defraudación como una violación de la norma que conlleva un coste moral. De acuerdo con estos modelos existe una correlación positiva entre la moral tributaria y el pago de

---

<sup>81</sup> CROWE, M. (1944). The Moral Obligation of Paying Just Taxes. *The Catholic University of America Studies in Sacred Theology*, 84.

<sup>82</sup> ERARD, B.; FEINSTEIN, J.S. (1994). The Role of Moral Sentiments and Audit Perception in Tax Compliance. *Public Finance*, 49.

<sup>83</sup> MYLES G. y NAYILOR, R. (1996). A Model of Tax Evasion with Group Conformity and Social Customs. *European Journal of Political Economy*, 12, 49-66.

<sup>84</sup> TORGLER, B. (2003). To evade taxes or not to evade: that is the question. *Journal of Socio-Economics*, 32, 283-302.

impuestos, porque el incumplimiento de la norma tiene repercusiones sociales y prácticas, conlleva sanciones, y tiene un costo psicológico para el defraudador (Torgler, 2003).

La cultura viene definida como el conjunto de conocimientos, modos de vida y costumbres de una sociedad determinada, o bien como el conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo. La cultura tributaria vendría definida por el conjunto de información y el grado de conocimientos que en un determinado país se tiene sobre los impuestos, y por el conjunto de percepciones, criterios, hábitos y actitudes que la sociedad tiene respecto a la tributación.

En este contexto, existen dos tipos de normas: personales y sociales. Las "normas personales" pueden definirse como convicciones profundamente arraigadas sobre lo que se debe o no se debe hacer, o como la creencia de que existe un imperativo moral que se debe cumplir (Wenzel<sup>85</sup>, 2005). En este sentido, las normas personales con respecto a los impuestos reflejan la ética fiscal y los valores del contribuyente y están relacionadas con las creencias, sentimientos y características de su personalidad (Kirchler<sup>86</sup>, 2007).

---

<sup>85</sup> WENZEL, M. (2005), Motivation or rationalization? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 26, 491-508.

<sup>86</sup> KIRCHLER, E. (2007). *The economic psychology of tax behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Las "normas sociales" se pueden definir como un conjunto de ideas, creencias y convicciones compartidas por los miembros de un determinado grupo social, que influyen y regulan el comportamiento de los individuos. Sirven para garantizar la cohesión del grupo generando una mentalidad o forma de pensar común, un sentimiento compartido y dándole una orientación común a las voluntades. Las normas sociales no son algo estático, sino dinámico, y cambian y evolucionan a través de los propios procesos de interacción social. En este sentido, las normas sociales con respecto a los impuestos reflejarían las creencias y sentimientos de los contribuyentes acerca del pago de tributos, sus actitudes, intenciones y el tipo de motivaciones y justificaciones relacionadas con el cumplimiento o no de las obligaciones tributarias, mayoritariamente presentes o extendidas en la sociedad.

De acuerdo con estos planteamientos, la falta de conciencia tributaria se traduce en conductas sociales reacias o contrarias al pago de impuestos, y en actitudes de rechazo, resistencia, fraude y evasión, que dan lugar a diversas formas de incumplimiento, bien mediante infracciones administrativas o delitos tributarios. Desde este modelo se considera que estos comportamientos ponen de manifiesto un déficit o falta de los valores éticos y de convivencia ciudadana que fundamentan y confieren legitimidad social a la tributación y al cumplimiento de las obligaciones tributarias, entendiendo éstas como una necesidad del país, para hacer viable el desarrollo económico, social y político y promover el Estado de bienestar.

Con frecuencia se justifican estas conductas alegando una mala gestión por parte de la Administración pública, por ineficiencia o falta de transparencia en el manejo de los recursos, corrupción, o con argumentos ideológicos acerca de la economía, la sociedad y el papel del Estado, aunque con frecuencia son el reflejo de una endeble cultura tributaria.

Desde esta perspectiva, se proponen iniciativas para la promoción de la cultura tributaria y la adopción de estrategias institucionales por parte de la Administración tributaria y de la Administración pública en general, orientadas a cambiar patrones y conductas de los contribuyentes, y a lograr transformaciones profundas en el pensamiento de los individuos y los grupos, que les muevan a actuar de una manera diferente, de forma responsable, plenamente consciente de sus derechos y obligaciones, promoviendo la conciencia cívica en la sociedad en la que viven.

No pueden llevarse a cabo políticas tributarias o fiscales verdaderamente eficaces sin contar con el factor humano, y en particular con las creencias, actitudes, percepciones y formas de conducta de los ciudadanos, su moral personal y colectiva, e incluso sus ideas sobre el modo de organizar la convivencia.

El deber de contribuir con los recursos del Estado, tiene a su vez una relación directa con el deber tributario fundado en la solidaridad con el resto de ciudadanos, para el mantenimiento del Estado, y que éste cumpla con sus obligaciones de redistribuidor de renta y de riqueza. En España, el principio de

solidaridad está consagrado en la Constitución Española, donde en el capítulo “*De los principios rectores de la política social y económica*”, en su artículo 40.1 señala que “*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*”, y en su artículo 138.1 CE, donde se señala como un deber del Estado “*la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*”.

En el mismo sentido que la Constitución Española, el deber de contribuir basado en el principio de solidaridad, también lo encontramos en la Constitución de la República Italiana de 1947, donde en su artículo 2 dispone “*La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya como individuo, ya en el seno de las formaciones sociales donde aquél desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes inexcusables de solidaridad política, económica y social*”. Es decir, el deber de contribuir en la República Italiana al sostenimiento de los gastos públicos, se enmarca en los principios de solidaridad política, económica y social.

La cultura tributaria es el producto de la conciencia tributaria, y el fomento continuo de esta conciencia tributaria es lo que permite, la aceptación y el cumplimiento de los deberes tributarios como imperativos de carácter ético. Las estrategias para la formación de la cultura tributaria pasan por evitar

cualquier ruptura o disfunción entre la ley, la moral y la cultura, que son los tres sistemas que regulan el comportamiento humano. Se trata de armonizar lo ético y lo cultural, para que redunde en el respeto de la normativa legal y su debido cumplimiento. El divorcio entre cultura, moral y ley no solo redundaría en una débil conciencia tributaria, sino que a menudo también es el reflejo de una crisis más amplia de valores sociales, y de una mentalidad que antepone las necesidades individuales a la responsabilidad social, la solidaridad y el bien común.

La educación tributaria no debe reducirse a aspectos meramente informativos, de tipo formal o legal, o a la mera enseñanza de prácticas y procedimientos administrativos que nos permitan atender nuestras obligaciones tributarias y cumplir debidamente con los requerimientos del régimen impositivo, sino que debiera tratarse de una verdadera educación cívica, con valor formativo, orientada a la adquisición de valores y a la revaloración de lo ético dentro del conjunto de la sociedad y, en última instancia a un cambio sociocultural.

Desde el punto de vista de estos modelos, el incumplimiento de las obligaciones tributarias se debe a diversos factores que influyen en la percepción que tiene el contribuyente del pago de impuestos y del destino de las contribuciones que realiza y, en general de la percepción que tiene del Estado y la actividad financiera del mismo.

Los órganos responsables de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de sus contribuyentes o penalizar su incumplimiento son las Administraciones tributarias. En el ejercicio de sus competencias se han destacado cuatro variables significativas que influyen en el cumplimiento tributario: complejidad, equidad, legitimidad y oportunidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, 2010; Goenaga, 2014).

En primer lugar, y en general, cuanto más complejo sea un sistema tributario tanto mayor la probabilidad de fraude fiscal por tres razones: porque el grado de comprensión de la legislación es menor, porque los costes de cumplimiento son mayores, y porque se encuentran más razones, más justificaciones y más oportunidades para incumplir.

En segundo lugar, y en general, cuanto mayor sea la presión fiscal y la carga tributaria, tanto mayor la probabilidad de fraude. Para que el contribuyente acepte voluntariamente el sistema tributario tiene que percibirse como justo y la carga tributaria moderada. Si por el contrario el pago de impuestos se percibe como injusto, desproporcionado o excesivo, el grado de aceptación de la norma será menor y la posibilidad de incumplimiento mayor.

En tercer lugar, en general, cuanto menos equitativo sea el sistema tributario, mayor la probabilidad de fraude. Los contribuyentes perciben falta de equidad en el sistema fiscal cuando aprecian que éste no trata de la misma manera a todo el mundo. Hablamos de falta de equidad horizontal cuando se



percibe que el sistema no trata igual a personas con la misma capacidad de pago, y hablamos de falta de equidad vertical cuando el sistema trata de distinta forma a personas con distinta capacidad de pago.

Del mismo modo, cuanto peor sea o menos legitimada esté la gestión de los recursos públicos, tanto mayor será la probabilidad de defraudar. El contribuyente tiene que percibir que los ingresos obtenidos de sus impuestos se usa adecuadamente, que se destina a los usos públicos establecidos, que se financian en cantidad suficiente los programas sociales, y que el pago de tributos se traduce en prestaciones sociales, bienes y servicios públicos de calidad. Cuando se disfruta de buenas prestaciones sociales y servicios públicos, sin ser consciente de lo que valen o saber el coste que suponen, sencillamente no se valoran, y al no percibir la importancia de las prestaciones, tampoco se percibe la gravedad del problema de la defraudación (Goenaga, 2014; Arana<sup>87</sup>, 2008).

### **3.3. MODELOS PSICOSOCIALES**

Numerosos estudios empíricos, entre los que se encuentran encuestas, estudios econométricos, estudios experimentales y simulaciones, han puesto de manifiesto que el cumplimiento impositivo o la decisión de defraudar o evadir impuestos no se

---

<sup>87</sup> ARANA, S. (2008). *Factores que inciden en el cumplimiento tributario de las obligaciones tributarias*. Madrid: Dykinson.

reduce a un simple cálculo de beneficios frente a la coerción, sino que es una decisión compleja influida por diversas variables de tipo psicológico y social. Partiendo de estas consideraciones se han propuesto algunos modelos, que junto a los factores de tipo económico analizan cualitativamente los factores de naturaleza subjetiva que subyacen al incumplimiento fiscal.

Estos modelos consideran que el interés debe centrarse en factores económicos, pero también en la psicología del contribuyente y en sus circunstancias personales. Mediante estudios transversales y longitudinales se investiga la forma en que los contribuyentes perciben la realidad fiscal, los procesos cognitivos implicados en el comportamiento fiscal, y el papel que juegan las actitudes, las características personales, la situación personal y el entorno social del contribuyente en el inicio y mantenimiento de su comportamiento fiscal y en la defraudación tributaria.

Uno de estos modelos psicológicos es el llamado modelo *psicoeconómico de evasión fiscal*, propuesto por De Juan y Truyols<sup>88</sup> (1992). En él se distinguen tres factores explicativos del comportamiento de evasión fiscal: 1) la predisposición a defraudar; 2) la habilidad subjetiva para defraudar; y 3) la oportunidad subjetiva para defraudar. Estos autores consideran que el presunto defraudador debe tener intención de engañar al fisco y tener oportunidades y aptitudes para ello. Partiendo de

---

<sup>88</sup> DE JUAN, A.; TRUYOLS, M.A. (1992). *Tres factores explicativos del fraude fiscal*. Papeles de Trabajo 14/2. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

estas consideraciones intentan determinar cuáles serían los aspectos y variables personales que mejor discriminan entre los defraudadores y no defraudadores.

Entre los factores psicosociales que mencionan destacan las actitudes de los contribuyentes hacia el sistema fiscal y hacia el fraude fiscal, y en particular y el grado de aceptación o rechazo de los contribuyentes hacia distintos aspectos del sistema fiscal. Entre ellos mencionan cuatro dimensiones básicas: a) la naturaleza coercitiva del sistema fiscal; b) la justicia fiscal; c) la complejidad fiscal; y d) la relación de intercambio entre el contribuyente y la administración. En el análisis de los factores que parecen predisponer o impulsar al fraude, los autores distinguen dos fases (De Juan y Truyols, 1992; Lagares, 1994).

En una primera fase, identifican tres componentes distintos que intervienen en la toma de decisiones del evasor potencial: un componente económico, un componente psicológico y un componente social. Son los siguientes:

- *Componente económico*: la equivalencia de la relación entre impuestos y servicios públicos o prestaciones sociales.
- *Componente psicológico*: la búsqueda de la compensación; el defraudador siente que está siendo tratado injustamente por parte del sistema impositivo y recurre al fraude como una forma de restablecer su apreciación subjetiva de equidad.
- *Componente social*: la insolidaridad.

Según Lagares (1994) estos tres grupos de factores determinantes del fraude fiscal se pueden sistematizar de la siguiente forma:

- *Con relación a la conducta de la Administración Pública.*
  - Desconocimiento del conjunto de gastos públicos que afectan realmente al defraudador potencial, beneficiándose de ellos de modo directo o indirecto.
  - Desconocimiento del coste efectivo de los servicios y prestaciones que recibe.
  - Desacuerdo con los servicios y prestaciones que recibe, aunque conozca su amplitud y sus costos, por no responder a sus demandas específicas y directas.
  - Desequilibrio entre costes de los servicios e impuestos que los financian, por entender el potencial evasor que sus impuestos financian no solo tales costes, sino además transferencias de renta en favor de otros ciudadanos y no estar de acuerdo con tal función redistributiva y de fomento de la igualdad de oportunidades.
  - Desconfianza en la eficiencia y honestidad en la Administración de los ingresos públicos, por entender que las cuantías de sus impuestos no son utilizados para el fin para el que deben ser destinados, o malversan por quienes los administran.

- *Con relación a la conducta de los demás contribuyentes:*
  - Percepción de inequidad horizontal o vertical del propio sistema fiscal por la que el potencial evasor se creería situado en una posición de desventaja con respecto a los demás contribuyentes de su mismo colectivo, o de él mismo con su propio grupo con respecto a otros colectivos.
  - El grado de defraudación fiscal conocido o sospechado en los demás contribuyentes.
  - La ejemplaridad manifestada en todos los ámbitos (y no solo en el meramente fiscal) por quienes desempeñan tareas de liderazgo político o de referencia social.
  
- *Con relación al grado de solidaridad*
  - Desvertebración social o un reducido sentimiento de colectividad o grupo a nivel de nación.
  - Una educación que preste poca atención a los valores cívicos o a los sentimientos morales y éticos y que, por el contrario, impulse la preeminencia del propio interés por encima de otro tipo de valores y mantenga un clima proclive al predominio de los valores individuales de carácter material.
  - Un estilo de vida que fomente relaciones fuertemente conflictivas o altamente competitivas entre los ciudadanos.

En una segunda fase los autores se refieren al cálculo de beneficio que puede reportar la defraudación tributaria. Este cálculo lo realiza el contribuyente que ya ha tomado la decisión de evadir, pero que todavía no ha concretado la cuantía. El cálculo se efectúa teniendo en cuenta el coste de las posibles sanciones que se le impondrían en caso de ser descubierto y condiciona el volumen de la defraudación y las circunstancias en que habrá de producirse (habilidad y oportunidad). En otras palabras, el defraudador lleva a cabo una evaluación económica que calcula el beneficio neto que el fraude puede generarle y el beneficio dependerá de los siguientes factores (Lagares, 1994):

- De la utilidad que proporcione la cantidad evadida, claramente vinculada al nivel y progresión de la tarifa.
- De la probabilidad, estimada por el propio defraudador potencial de que su conducta sea descubierta por las autoridades tributarias.
- De la cuantía y tipo de las sanciones que soportaría el defraudador fiscal en caso de ser descubierto.
- De la mayor o menor propensión al riesgo que tenga el defraudador.

El modelo también propone diferentes estrategias de lucha contra el fraude. Teniendo en cuenta los factores explicativos de la evasión y la forma en que actúan se proponen dos tipos de estrategias: preventivas y represivas.

- Las *medidas preventivas* actúan en una primera fase e intentan que los contribuyentes se inhiban y no tomen la

decisión de evadir, mediante pautas centradas en los factores identificados como desencadenantes esta primera fase.

- Las *medidas represivas* actúan en una segunda fase y están orientadas a descubrir a los defraudadores y sancionarlos.

Este tipo de modelos han servido como un intento de sistematización teórica de los factores más relevantes que conforman las causas de la evasión fiscal, insistiendo en la importancia de los factores de índole psicológica y social. Hay explicaciones de corte más psicológico y explicaciones de corte más sociológico, porque en la tributación y en la defraudación cuenta tanto lo individual como lo social, de ahí el uso del término "*psicosocial*".

Los modelos de corte más psicológico aspiran a un cambio de actitud y de comportamiento, y los de corte más sociológico a un cambio de modelo sociocultural. Ambos van unidos. Es decir, la sociedad está formada por individuos y los individuos actúan e interactúan en sociedad. Hay una mentalidad individual y una mentalidad colectiva. Una conciencia individual y una conciencia social.

Desde el punto de vista individual, decide la actitud y predisposición personal, la experiencia y circunstancias personales, la forma de pensar y de sentir genuinas, la motivación o razón que cada cual encuentra para actuar de una determinada forma en un momento dado, la decisión individual

que uno toma y el comportamiento que cada individuo libre y responsablemente ejecuta: decide el contribuyente.

Desde el punto de vista social, decide la mentalidad colectiva. Por el hecho de pertenecer a un grupo o en virtud de una determinada afiliación desarrollamos una forma parecida de pensar y de sentir, que nos lleva a actuar de forma parecida. En otras palabras, hay unas ideas comunes y un sentimiento compartido, que le dan una orientación común a nuestras voluntades. En este caso, decide el colectivo social.

La conciencia social surge de la agrupación individual, de nuestra inscripción o incorporación a una determinada organización o grupo, de ahí el nombre de "*mentalidad de grupo*" o "*mentalidad social*". Nos unimos y nos mantenemos unidos en la medida en que entendemos que en grupo conseguimos objetivos que no podríamos lograr individualmente, y en la medida en que entendemos que para funcionar como grupo necesitamos dotarnos de una organización social. En el género humano esta necesidad de organización y cohesión social es el origen de la Ética y del Derecho.

Así, en esta sociedad actual, se necesita un sistema tributario con normas y reglas de funcionamiento que sirvan para todos. Para que las normas sean efectivas tienen que cumplirse y para garantizar su cumplimiento, la Administración utiliza los medios que el Estado de Derecho le otorga en cada momento.

La actitud del ciudadano hacia el deber y obligación de contribuir con el Tesoro Público, es determinante para establecer



la eficacia de las normas tributarias que lo imponen, como la necesidad de obtención de los recursos con los que cuenta el Estado para gestión y recaudación de los impuestos<sup>89</sup>.

No se puede hablar, de la existencia de una aceptación activa del sistema impositivo por los ciudadanos, ya que las actitudes varían desde la indiferencia y el desconocimiento de las obligaciones tributarias hasta la aceptación del deber de contribuir. Consecuencia de ello, es necesario que la norma requiera de la adhesión social para asegurar su eficacia y su legitimidad, que hace que se requiera un plus de aceptación por la ciudadanía<sup>90</sup>.

Prioritariamente, se intenta que sean aceptadas voluntariamente como necesario e importante, como un “valor” en sí mismo. Las necesidades de organización y cohesión social anteponen el funcionamiento de grupo al funcionamiento individual y muchas veces obligan a subordinar las necesidades individuales al bien común. Si el individuo entiende que la norma que regula el funcionamiento individual está subordinada a un fin supremo, que tiene una importancia y un valor para el funcionamiento colectivo y que eso le beneficia a él o a ella, aunque sea de forma indirecta, la verá como algo importante y valioso. Cuando esto falla siempre queda el recurso a las medidas coercitivas y punitivas, como la sanción, la segregación

---

<sup>89</sup> PEREZ, M. (1980). *Deberes tributarios y moral*. Madrid; Edersa.

<sup>90</sup> BERLIRI, L.V. (1986). *El impuesto justo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 52-54.

y la marginación social, o incluso en casos extremos la eliminación del elemento disidente.

El discurso sobre la lucha contra el fraude fiscal está impregnado de valores: respeto, solidaridad, responsabilidad, civismo, cooperación..., que en su conjunto suelen agruparse bajo la denominación de “valores cívicos”. La psicología engloba éstos y otros términos complementarios bajo el concepto genérico de “*conducta prosocial*”, vinculándola al respeto y cumplimiento de las reglas sociales y desarrolla programas educativos que lo que pretenden en última instancia es reforzar la conciencia social, denominados “*programas de educación en valores*”.

En el ámbito tributario utilizamos términos como obligaciones fiscales, responsabilidades tributarias y hay un compromiso cívico de contribuir con la Hacienda Pública. El Estado se inviste de potestad tributaria como organismo legislador, recaudador, y administrador de los recursos públicos, y la legislación tributaria regula esa potestad del Estado dentro del marco constitucional. La percepción sobre lo justo o injusto que sea un impuesto (en relación con lo que otros aportan o reciben) junto con la valoración de la utilidad derivada de la evasión, son factores que pueden explicar la aparición del fraude fiscal.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> BORINSKY, M. (2013). *Fraude Fiscal. Un estudio histórico, comparado, de derecho penal, tributario, económico y sociológico*. Buenos Aires: Ediciones Didot.

Una realidad incuestionable es que el respeto a las normas o la cooperación entre los ciudadanos nos benefician a todos y redundan en una vida más pacífica, en un mayor grado de bienestar y de satisfacción personal. La adquisición de estos valores debe empezar a edades tempranas, como parte de un proceso de socialización más amplio, que comienza en la familia y continúa en el terreno de las relaciones humanas y del intercambio social.

Cada individuo y cada grupo establece su propia escala de valores, pero tener esa escala de valores significa que siempre estaremos dispuestos a sacrificar alguna cosa por otra que consideramos más importante. Escoger es renunciar, y renunciar siempre entraña un compromiso personal y social. Pensar en los demás y subordinar nuestras necesidades personales al interés colectivo no es fácil, pero siempre repercute en el bienestar común.

La vida en sociedad también exige "*confianza*": confianza en uno mismo y confianza en los demás. La confianza va unida a la tranquilidad de saber que hago lo que debo y que los demás van a actuar correctamente. En ocasiones, se justifica el incumplimiento tributario en términos políticos o ideológicos. Así por ejemplo, se puede justificar el fraude, por considerar el pago de impuestos como un abuso a los derechos de los ciudadanos y una intromisión inaceptable en la esfera privada de los ciudadanos, en la convicción moral y objeción de conciencia ante determinadas políticas fiscales, en el disgusto con la política del gobierno, o incluso por razones de mayor o menor identificación

con los gobernantes o dirigentes políticos del momento (Tipke, 2002)<sup>92</sup>.

La vida en sociedad debe de ser “*solidaria*” y todos debemos cooperar, colaborar, contribuir... Cooperar significa justamente eso: trabajar juntos para conseguir un objetivo común. Con este valor tendemos a favorecer al otro, pero entendiendo que debe existir reciprocidad, ya que sin ella tan sólo estaríamos hablando de ayuda. Ya hemos razonado que para que el contribuyente acepte el pago de impuestos, el sistema tributario tiene que percibirse como justo y la carga tributaria moderada. Si por el contrario el pago de impuestos se percibe como injusto, desproporcionado, o excesivo, el grado de aceptación de la norma será menor y la posibilidad de incumplimiento mayor. En general, cuanto menos equitativo sea el sistema tributario, tanto mayor la probabilidad de fraude. Los contribuyentes perciben falta de equidad en el sistema fiscal cuando aprecian que éste no trata de la misma manera a todo el mundo. Hay falta de equidad horizontal cuando se percibe que el sistema no trata igual a los contribuyentes con la misma capacidad de pago, y falta de equidad vertical cuando el sistema trata de distinta forma a estos mismos contribuyentes con distinta capacidad de pago.

Del mismo modo, cuanto peor sea, o menos legitimada esté la gestión de los recursos públicos, tanto mayor será la probabilidad de defraudar. El contribuyente tiene que percibir que

---

<sup>92</sup> TIPKE, K. (2002), *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*. Barcelona: Marcial Pons.

el dinero de sus impuestos se usa correctamente, que se financian los programas sociales, y que el pago de tributos se traduce en prestaciones sociales, bienes y servicios públicos de calidad. Cuando se disfruta de buenas prestaciones sociales y servicios públicos, sin ser consciente de lo que valen o saber el coste que suponen, sencillamente no se valoran, y al no percibir la importancia de las prestaciones, tampoco se percibe la gravedad del problema de la defraudación (Arana, 2008).

La solidaridad exige “empatía”, y la empatía exige inteligencia emocional, es decir, habilidad para identificar y controlar nuestros propios estados emocionales y sensibilidad para reconocer las emociones ajenas y prestar a los demás la ayuda que precisen. Pero no hace falta ser generoso: basta con ser justo. La “justicia” tiene una medida exacta para ser cumplida y es un valor necesario para que nuestras relaciones con los demás sean correctas. Reconocer un derecho es reconocer que la razón está por encima de la fuerza. Nuestros derechos son obligaciones de los demás hacia nosotros y nuestras obligaciones son derechos de los demás sobre nosotros. Ahora bien, precisamente por ello, ¿podría renunciar a mis derechos y dejar de pagar impuestos, desatender mis obligaciones fiscales?.

Cualquier interacción humana presupone un comportamiento social. La actitud con que afrontamos las situaciones sociales y el modo en que interactuamos en ellas es el resultado de múltiples tendencias, relacionadas tanto con nuestras características personales como con las circunstancias externas. La doctrina psicológica ha tratado de averiguar qué es lo que

mueve a los ciudadanos en determinados momentos y circunstancias a actuar eludiendo la responsabilidad.

En la medida en que el pago de tributos es una actividad social, resulta razonable esperar que los sentimientos, creencias, actitudes y valores de los contribuyentes hacia las normas y convenciones sociales puedan estar influyendo en su conducta fiscal. La conducta de defraudación y las infracciones tributarias podrían ir asociadas a un déficit en la conciencia social de los contribuyentes, y al igual que en cualquier otra forma de actividad social, las actitudes, valores y creencias prosociales podrían servir como un antídoto contra la defraudación fiscal.

Ciertas investigaciones se han dedicado a estudiar a personas que, con anterioridad nunca habían infringido las normas de forma intencional, y han tratado de averiguar cuáles son las motivaciones o los argumentos que utilizan estas personas para adherirse a ellas y cumplir de forma tan responsable con sus obligaciones (Corbett y Simon<sup>93</sup>, 1992). Entre los factores identificados se encuentran el compromiso moral que se ha adquirido con la ley, la convicción en que las normas se establecen por el bien de todos y para garantizar un mejor funcionamiento colectivo, y el hecho reconocido de pensar en los demás, querer hacer las cosas como los demás y tener en consideración al prójimo.

---

<sup>93</sup> CORBERT, C. y SIMON, F. (1992). Decisions to break or adhere to the rules of the road, viewed from the rational choice perspective. *British Journal of Criminology*, 32- 537-549.

En contrapartida, algunas investigaciones han estudiado a personas que infringen las normas de forma habitual, demostrando que cuando las infracciones a las normas se cometen con relativa frecuencia no suelen ser fruto del azar ni de las circunstancias del momento, sino el reflejo de actitudes antisociales pronunciadas, como la falta de consideración moral y social, el desafío a la autoridad y la indiferencia o desprecio a las normas. En diversos tipos de conducta antisocial y delictiva también se ha constatado un desarrollo inadecuado de ciertas habilidades cognitivas y sociales (Jessor et al<sup>94</sup>, 1997).

La mayoría de las vulneraciones de las normas tributarias se cometen consciente y voluntariamente por parte de ciudadanos que saben perfectamente lo que están haciendo, que actúan intencionada y deliberadamente realizando actos no permitidos por la legislación tributaria. Al realizar estos actos, contrarios a la norma, estos contribuyentes saben que este tipo de acciones pueden tener consecuencias negativas, y supone la consecuente imposición de sanciones administrativas o penales, en el supuesto de ser detectados por la Administración tributaria. Desde el punto de vista de la teoría del aprendizaje, las infracciones que quedan impunes suponen un reforzamiento positivo inmediato para el infractor, en la medida en que éste logra su propósito. El refuerzo positivo aumenta la probabilidad

---

<sup>94</sup> JESSOR, R.; TURBIN, M.S.; COSTA, F.M. (1997). Predicting developmental change in risky driving: The transition to Young adulthood. *Applied Developmental Science*, 1, 4-16.

de repetir ese comportamiento infractor en el futuro, y con el tiempo puede llegar a convertirse gradualmente en un hábito.

Uno de los factores que influye en la tolerancia de la presión fiscal, es el nivel de transparencia y eficiencia de la actuación pública en general, y de la Administración tributaria en particular. Así, Cordón Ezquerro entiende, que cuanto mayor es la transparencia, entendida como baja corrupción y adecuación de la Administración pública a los compromisos adquiridos con los ciudadanos, mayor será la equidad conseguida a través de la actividad pública. Según el mismo autor, se puede entender el concepto de transparencia, en el ámbito tributario, el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación y gestión, coherentes, estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación<sup>95</sup>.

El incumplimiento tributario, ya sea por desconocimiento, negligencia, o temeridad, es una conducta antisocial. Así, la conducta antisocial hace referencia a toda una serie de comportamientos que tienen como denominador común el incumplimiento de las leyes, y por consiguiente de las normas sociales. Todos estos comportamientos no sólo son contrarios a la norma, sino que además pueden comprometer seriamente el bienestar social o la integridad de los demás ciudadanos y justamente viene de ahí, en muchos casos, la necesidad de prohibición. Estas acciones, siempre entrañan un riesgo,

---

<sup>95</sup> Cordón, T. (2007). La imposición, la eficiencia y la equidad: una reflexión desde la perspectiva de la Unión Europea. *Nuevas tendencias en Política Fiscal*, 835, 179-179.



quebrantan reglas básicas de convivencia, y afectan a la cohesión social y al funcionamiento colectivo.

El término “conducta antisocial”, no solo incluye las infracciones tributarias o administrativas, o los delitos fiscales, sino todas aquellas actitudes y comportamientos insolidarios, incívicos, intolerantes e irrespetuosos, en los que se prima el bienestar personal sobre los demás, o se subordina el interés colectivo al interés propio. No siempre se trata de violaciones deliberadas de las normas, pero siempre se vulneran los códigos y prácticas estandarizadas por la sociedad, que hacen posible que la vida social discurra con fluidez, de forma segura y previsible, y que en definitiva garantizan el bienestar social y la seguridad colectiva.

Según estudios realizados, muchos contribuyentes no perciben como algo negativo el hecho de defraudar a la Hacienda Pública; es algo que contemplan con cierta tolerancia o permisividad, y para estos ciudadanos no es objeto de rechazo social. Este tipo de comportamientos antisociales en el ámbito fiscal se han venido denominando en ocasiones “conductas o actos de resistencia fiscal”.

Según Fernández Caínzos<sup>96</sup> (2006), en el concepto de resistencia fiscal se *“incluye un conjunto de opiniones, actitudes y reacciones que configuran una especie de predisposición psicológica al incumplimiento tributario y se traducen, en general,*

---

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ, J. (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

*en una falta de cooperación y rechazo de todas aquellas decisiones políticas que se consideran inadecuadas o irresponsables”.*

En el mismo sentido, Goenaga (2014) define la resistencia fiscal como el *“conjunto de actitudes y comportamientos que revelan el ánimo de oponerse a las decisiones fiscales y financieras de los poderes públicos y expresan, en ocasiones, como movimientos sociales de rechazo a tales decisiones”.*

Según estos autores los actos de resistencia fiscal se manifiestan, fundamentalmente en tres ámbitos complementarios: presión fiscal, gasto público y gestión tributaria. En general el nivel de resistencia fiscal, o el grado de aceptación de la carga fiscal soportada parece estar en función del destino percibido del dinero público. La pregunta a formular sería *“¿qué recibimos a cambio de nuestros impuestos?”* La resistencia será mayor o menor en función de la respuesta obtenida.

- En relación con la presión fiscal, parece existir un umbral de tolerancia a la carga impositiva, o lo que es lo mismo, un límite en la presión fiscal que el contribuyente es capaz de soportar, sobrepasado el cual se empiezan a constatar actitudes de rechazo u oposición manifiesta al pago de tributos. En este sentido el contribuyente asumirá la carga fiscal en la medida en que perciba que el dinero público es destinado a servicios públicos y prestaciones sociales, y se sentirá presionado fiscalmente cuando entienda que la

calidad de los servicios públicos o de las prestaciones sociales que recibe son insuficientes o que hay desproporción entre las cantidades ingresadas en la Hacienda Pública y el gasto público.

- En relación con el gasto público parece existir un sesgo en relación con las políticas de asignación y distribución presupuestaria, de tal manera que ciertos sectores como la educación, la sanidad o la seguridad ciudadana se consideran prioritarios, mientras que otros capítulos de gasto público como los de defensa o deuda exterior se consideran como secundarios o incluso innecesarios. En este sentido el contribuyente tendrá una mayor tendencia a la elusión o evasión fiscal cuando perciba que el dinero de sus impuestos se destina a objetivos que no se ajusten a sus expectativas o entienda que son inadecuados desde su punto de vista.
- En relación con la gestión tributaria, también hay un sesgo relacionado con los procedimientos puramente administrativos, de tal manera que el cumplimiento tributario para estar relacionado con el grado de competencia de la Administración tributaria. En este sentido el grado de cumplimiento será mayor, cuanto mayor eficiencia y flexibilidad se perciba en la gestión de la Administración tributaria, y la resistencia será mayor cuanto mayor sea la incompetencia percibida.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cumplir o no cumplir con las obligaciones tributarias, no depende exclusivamente de factores objetivos como las circunstancias

económicas o la presión fiscal, sino que intervienen también elementos de tipo afectivo y motivacional, que interactúan de forma compleja con los factores puramente económicos, influyendo en las decisiones que tomamos en el momento de tributar.

Estos factores de tipo motivacional tienen que ver con el modo de pensar, con el modo de sentir y con el modo de actuar y responder del contribuyente. Todos los seres humanos tienen una determinada forma de pensar y de ver las cosas, de sentir y de comportarse, que se mantiene relativamente estable a lo largo del tiempo y en diferentes situaciones, definiendo su personalidad. En ella, va implícito un modo determinado de relacionarse con los demás, y una forma propia de adaptarse a la realidad haciendo frente a las exigencias de la vida diaria, incluyendo el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Comprender las relaciones interpersonales y los procesos de interacción social en general, y en particular las ideas, sentimientos y motivaciones subyacentes al comportamiento del contribuyente, puede ayudar a mejorar su relación con las normas y con el resto de la sociedad, colaborando de forma decisiva al cumplimiento tributario.

#### 4. MODELOS DE INTERVENCIÓN

El fraude fiscal es fundamentalmente un *comportamiento voluntario* de los ciudadanos. Las razones que llevan a los ciudadanos a cometer fraude fiscal, van de un componente esencialmente *económico*, es decir, para obtener un beneficio, a la falta de una conciencia fiscal<sup>97</sup>. La conciencia fiscal, no se consigue en un espacio corto de tiempo, sino desde la niñez, y como parte de un proceso de aprendizaje y socialización.

Según Delgado y Valdenebro<sup>98</sup> (2010), la ciudadanía española muestra déficits de conciencia fiscal. Los autores consideran que en nuestro país *“la fiscalidad tiende a percibirse como el sometimiento a una imposición de los poderes públicos desprovista de todo sentido de aportación solidaria”*.

Goenaga (2014) abunda en esta cuestión cuando afirma que *“el fraude fiscal es un fenómeno complejo basado en una mentalidad de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades, es un problema de socialización inadecuada en los valores éticos de justicia y solidaridad”* (pág.40 ), e insiste en la necesidad de una correcta socialización para que todos los adultos asuman plenamente la

---

<sup>97</sup> DE LA TORRE, F. (2014). *¿Hacienda somos todos? Impuestos y Fraude en España*. Madrid: Debate, pág. 54.

<sup>98</sup> DELGADO, M.L.; VALDENEBRO, M.L. (2010), *La educación fiscal: ¿por qué y para qué? Educación Fiscal y Cohesión Social. Experiencias en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 3-16.

conducta fiscal y las obligaciones tributarias que tienen que cumplir como contribuyentes.

En palabras de la autora, *“el cumplimiento fiscal de los ciudadanos debe ser una cuestión de ciudadanía y producto de educación e información, tanto por parte del sistema educativo como de las Administraciones tributarias. Por ello, y en vista a que los adultos españoles no parecen haber sido correctamente educados e informados en las normas fiscales”*, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Australia, Canadá, Estados Unidos o muchos de los Estados miembros de la Unión Europea, donde los resultados obtenidos por las Administraciones tributarias son mucho más positivos que los nuestros.

El fraude fiscal genera desconfianza entre los ciudadanos, distorsiona la competencia y el buen funcionamiento de la actividad económica, y por ese motivo, la prevención y la lucha contra el fraude fiscal son objetivos estratégicos fundamentales de la Agencia Tributaria.

En este sentido, con los planes de control de ejercicios anteriores, las actuaciones de comprobación e investigación se desarrollaran sobre los obligados tributarios en los que concurren los perfiles de riesgos definidos en los instrumentos de planificación y, más concretamente, en el Plan de Control Tributario y Aduanero, al que el artículo 116 de la Ley 58/2003,

de 17 de diciembre, atribuye carácter reservado, sin perjuicio de la publicidad de las directrices generales que lo informan<sup>99</sup>.

En los próximos apartados consideraremos con mayor detenimiento las medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal en nuestro país, y revisaremos los tipos genéricos de medidas orientadas a mejorar el cumplimiento tributario, agrupándolas, con fines expositivos, en dos categorías, como medidas preventivas o correctivas.

Las medidas preventivas van dirigidas a la prevención del incumplimiento o fomento del cumplimiento. Para ello se utilizan distintos procedimientos que van desde la retención salarial, hasta las campañas informativas y de concienciación fiscal de la ciudadanía. Por su parte, las medidas correctivas, van dirigidas a la detección del incumplimiento e incluyen un conjunto de medidas coercitivas y punitivas que van desde el control ejercido por la Inspección de Hacienda hasta la imposición de sanciones. Incluiremos asimismo una mención a los programas de resocialización de delincuentes que podrían ser de aplicación en materia de delito fiscal.

---

<sup>99</sup> *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.* Art. 116: "La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de control tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen".

#### **4.1 MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL.**

En nuestro país, es la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la organización administrativa responsable de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal, y le corresponde desarrollar las actuaciones administrativas necesarias, en nombre y por cuenta del Estado.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria desempeña una importante función para contribuir al saneamiento de las cuentas públicas, y conseguir los recursos necesarios para financiar los servicios públicos.

Por ello, la prevención y la lucha contra el fraude fiscal son objetivos fundamentales de la Agencia Tributaria. Así, las actuaciones de control a desarrollar se reforzaran con las novedades introducidas en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, que tendrán una gran relevancia en los procedimientos de comprobación e investigación para algunos supuestos, y la ampliación de los plazos en el procedimiento inspector que permitirán incrementar la eficacia de la Administración.



#### 4.1.1 La Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Para combatir el fraude fiscal, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), realiza cada año más comprobaciones e inspecciones a los contribuyentes, con el fin que éstos cumplan con sus obligaciones tributarias. Según el último balance publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en fecha de 22 de febrero de 2016, la Administración tributaria ha obtenido 15.664 millones de euros en 2015, consecuencia de su labor en la prevención y lucha contra el fraude. Según el propio Ministerio de Hacienda dicha cantidad supone una cifra record en su historia que supera en un 27,2 % la conseguida en el año anterior<sup>100</sup>.

En el meritado Informe del Ministerio de Hacienda, los resultados de control incluyen expedienten singulares de minoración de devoluciones por un importe conjunto de 2.700 millones de euros que, por sus características especiales, resultaran de difícil repetir en el futuro.

Es relevante mencionar, que de la cifra global de los resultados obtenidos, 15.188 millones de euros se corresponden con resultados directos obtenidos por la Agencia Tributaria en el ejercicio de las funciones de prevención y lucha contra el fraude, que aumentan un 32,20

---

<sup>100</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS (2016), *Balance anual de resultados de control tributario*. Gabinete de Prensa. Madrid, 22 de febrero de 2016.

% con respecto al año 2014. Estas cuantías de recaudación se desglosan, en ingresos procedentes de actuaciones de control que aumentan un 11,60% hasta alcanzar los 9.687 millones de euros, y la minoración de devoluciones solicitadas por los contribuyentes, donde se registra un fuerte incremento del 96,20% consecuencia de los expedientes anteriormente mencionados (*Expedientes singulares de minoración de devoluciones*).

Además de los ingresos de la Agencia Tributaria por la lucha contra el fraude, hay que mencionar los 475,5 millones de euros procedentes de declaraciones extemporáneas, sin requerimiento previo por la Administración tributaria. Declaraciones extemporáneas, que pueden haber sido debidas a errores de los contribuyentes que omitieron involuntariamente la declaración e ingreso de rentas percibidas, o declaraciones presentadas por los contribuyentes, consecuencia de la lucha contra el fraude fiscal realizado por la AEAT, que procedieron a presentar las declaraciones tributarias e ingresar el correspondiente impuesto, antes de ser descubiertos por los órganos de gestión o inspección de la Administración tributaria.

De acuerdo con el Informe de la Agencia Tributaria correspondiente al año 2015, se destaca especialmente los ingresos procedentes de liquidaciones y actos de gestión recaudatoria. El mismo informe destaca, que estos ingresos, que históricamente reflejaban la base fundamental de los resultados económicos de la lucha contra el fraude fiscal,

aumentaron un 7,6 %, hasta situarse en los 8.346 millones de euros, la cifra más alta alcanzada hasta entonces.

En el mismo sentido, la actas de liquidación dictadas por los órganos de inspección de la Agencia Tributaria han crecido en una cuantía considerable, casi un 43%, hasta alcanzar los 7.129,20 millones de euros. Teniendo gran importante la deuda liquidada por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, que han liquidado por una cuantía de 3.142,30 millones de euros, lo que equivale a un 44% del importe total liquidado.

Al mismo tiempo, la Administración tributaria ha continuado con su actuación inspectora, practicando un total de 107.580 actuaciones de comprobación e inspección, incrementando en un 8% las actuaciones realizadas en 2014, y un 46% más que en el año 2011.

Dentro de las actuaciones de control, la Agencia Tributaria ha destacado por su incremento en la actuaciones inspectoras de control de devoluciones, más de un 11% con respecto al año anterior, y las actuaciones correspondientes a requerimientos y actuaciones de información, con un 16% más que en el año anterior, y que refuerzan las áreas que se venían impulsando en años anteriores y se ha reforzado en 2015, como el sector de los profesionales, con un incremento de inspecciones del 16%, y el de sociedad y socios, con un incremento de más del 10%.

Otro de las grandes actuaciones de lucha que ha tenido la Agencia Tributaria durante el año 2015, han sido las actuaciones tendentes al control y reducción de la economía sumergida. Así las actuaciones para la verificación del cumplimiento de la limitación de pagos en efectivo se ha traducido a principios de 2015 en un total de 6.087 expedientes de denuncias en relación con el incumplimiento de esta limitación legal, lo que supone un 27,8 % más de los iniciados en el ejercicio 2014. A finales de año, la Administración tributaria había iniciado 1.313 expedientes sancionadores, un 36,7 % más que en el año 2014.

En el mismo sentido, y de especial relevancia han tenido nuevamente las actuaciones de entrada y registro realizadas por el Área de Inspección con el apoyo de personal de las Unidades de Auditoría Informática. Así, las Unidades de Auditoría Informática han participado en 1.630 actuaciones como apoyo al Área de Inspección, lo que sigue incrementándose la labor de este grupo de la Agencia Tributaria, ya que desde 2012 han aumentado más de un 80% estas actuaciones de las Unidades de Auditoría Informática, que han resultado de gran eficiencia para la detección de los software de ocultación, la obtención de pruebas en general y una reducción muy considerable de tiempo en la duración de comprobaciones e inspecciones de la Agencia Tributaria.

En cuanto, a las actuaciones presenciales realizadas por miembros de la Administración tributaria, hemos de ver que

de las 21.840 actuaciones presenciales de verificación formal realizadas destacan las 14.449 visitas efectuadas en el marco del programa específico sobre economía sumergida, con un incremento del 28,7 motivado por el refuerzo de actuaciones y la inclusión de áreas de nuevas visitas.

Como apoyo a las visitas del programa específico de economía sumergida, se ha hecho un esfuerzo considerable en detectar alquileres opacos a la Administración tributaria, destacando las 5.469 visitas realizadas con el fin de comprobar la existencia de estos alquileres no declarados.

En cuanto a la recaudación por parte de la Agencia Tributaria, como en ejercicios anteriores, en el año 2015 la Administración tributaria ha seguido impulsando las actuaciones del Área de Recaudación para conseguir el cobro efectivo de las deudas tributarias, habiendo obtenido ingresos en vía ejecutiva por importe de 6.759 millones de euros. Así, y con el objetivo de detectar insolvencias ficticias, se ha efectuado 22.471 investigaciones de movimientos financieros, que equivale a un 28,20 % más que los realizados en 2014, y quintuplicando las actuaciones efectuadas en el 2012. Del mismo modo, y con el objetivo de evitar alzamientos de bienes y vaciamientos patrimoniales, la Administración tributaria ha adoptado 3.785 medidas cautelares, de las cuales aproximadamente la mitad se han

desarrollado al amparo de la Ley 7/2012, de 29 de octubre<sup>101</sup>, así como el incremento de un 8,7 % de acuerdos de derivación de responsabilidad (derivados a terceros distintos del deudor principal) hasta al alcanzar 16.719 actuaciones.

En la lucha contra el fraude fiscal, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria realiza cada año más de medio millón de comprobaciones de control. Según los datos del Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de 2013 se realizaron 499.683 declaraciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; 39.112 declaraciones del Impuesto de Sociedades; y 108.542 declaraciones del Impuesto sobre el Valor Añadido.

De acuerdo con el informe<sup>102</sup> de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español (2014), esta Comisión señala que el fraude fiscal *“es un fenómeno extraordinariamente perturbado que provoca una alteración muy negativa de la distribución de la renta y riqueza, con graves secuelas para la equidad. El fraude genera una mala asignación de los recursos disponibles, haciendo más ineficiente la economía del país que lo padece. Estas alteraciones en la competencia derivadas de las ventajas desiguales que otorga el fraude fiscal provocan asignaciones de recursos muy diferentes a*

---

<sup>101</sup> Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

<sup>102</sup> Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. Madrid, febrero 2014.

*las que se habrían producido en condiciones de cumplimiento tributario. Asimismo, el fraude reduce la recaudación esperada, así como produce una errónea estimación y valoración de indicadores básicos de la situación económica”.*

Dentro del contexto económico de dónde venimos, de una grave crisis financiera y económica, la Comisión Europea para los estudios sobre la evasión fiscal, la economía sumergida se ha disparado con el inicio de la crisis económica, y en nuestro país ha pasado del 15% estimado en 1985 a un 23% en 2015. Esta cifra es casi el doble que la del Reino Unido y seis veces más que la de Alemania, y supondría una pérdida de 72.700 millones de ingresos fiscales.

La disminución de ingresos obliga a los distintos gobiernos a subir los impuestos, crear nuevos impuestos o a recortar el gasto público, lo que afecta negativamente al bienestar social y a la recuperación económica. En los países del norte de Europa, el fraude fiscal es mucho menor que en los países mediterráneos y ello repercute en mejores servicios a los ciudadanos. Así, Noruega por ejemplo, deja de ingresar 27.600 millones de euros y Suecia, 33.839 millones de euros al año, lo que representa menos de la mitad de las pérdidas que se registran en España.

Para contrarrestar estos déficits de ingresos, los gobiernos ponen en marcha políticas de control tributario, que incluyen planes de lucha contra el fraude fiscal. En España, las políticas aplicadas en los últimos años han estado vinculadas a las

reformas económicas, de carácter estructural, aprobadas por el Gobierno.

Desde el punto de vista del control, las actuaciones de comprobación e investigación se desarrollarán sobre los obligados tributarios en lo que concurren los perfiles de riesgo definidos en los instrumentos de planificación y, concretamente, en el Plan de Control Tributario y Aduanero, al que el artículo 116<sup>103</sup> de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que atribuye el carácter reservado, sin perjuicio de la publicidad de las directrices generales del mismo.

#### **4.1.2 Planes de Actuación Tributaria y Aduanera.**

Dentro de la planificación estratégica de la Administración tributaria, la Agencia Estatal dispone de un *“Plan de Prevención del Fraude Fiscal”*, que actualiza y corrige periódicamente. El plan fue aprobado inicialmente en febrero de 2005, fue actualizado en noviembre de 2008 y corregido en marzo de 2010. Actualmente, la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ha aprobado por resolución de 22 de febrero de 2016, las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2016.

---

<sup>103</sup> Artículo 116 de la Ley 58/2003: *“La Administración tributaria elaborará anualmente un Plan de Control Tributario que tendrá carácter reservado, aunque ello no impedirá que se hagan públicos los criterios generales que lo informen”*.



En la Planificación anual o a corto plazo, la Agencia Tributaria aprueba cada año un *“Plan de Prevención General de Control Tributario”*, cuyas directrices generales se publican en el Boletín Oficial del Estado (BOE), y donde se detallan las actuaciones de control a desarrollar con el fin de alcanzar los objetivos fijados del ejercicio.

En este sentido, el Tribunal Supremo en Sentencias de 27 de junio de 2013, siguiendo lo dictado con anterioridad en sentencias de 20 de octubre de 2000 y 17 de febrero de 2001, señalan que: *“Debe tenerse presente que la inclusión de un contribuyente en un Plan de Inspección, por molesto que pueda resultar, coadyuva al logro de un sistema tributario justo que preconiza el artículo 31.1 CE, y es un acto reservado y confidencial, que “per se”, no afecta a los derechos subjetivos del contribuyente. El Tribunal Supremo en las Sentencias que hemos mencionado con anterioridad encuentra totalmente lógico que el artículo 19.6 del RGT estableciera, al igual que hoy establece el artículo 116 de la Ley General Tributaria cuando se refiere al “Plan de Control Tributario”, que los planes de los órganos que han de desarrollar las actuaciones inspectoras tengan carácter reservado y no sean objeto de publicidad, porque lo contrario dejaría inerte a la Inspección de Hacienda, por cuanto, enterados los contribuyentes que van a ser objeto en el año de que se trate de actuaciones de comprobación e investigación, procederían inmediatamente a presentar las correspondientes declaraciones complementarias o las principales no presentadas, lo cual equivaldría a una permanente “amnistía” fiscal de las*

*sanciones. Como corolario lógico de la reserva y confidencialidad de los planes desagregados de la Inspección, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no está obligada a notificar a los contribuyentes el hecho de su inclusión en un plan concreto de inspección”.*

En las directrices del Plan Anual de Control Tributario actual, la propia Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en cuanto organización administrativa que tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, desempeña una importante función para contribuir al saneamiento de las cuentas públicas, y conseguir los recursos públicos con lo que financiar los servicios públicos.

Siguiendo con las medidas de la AEAT contra el fraude tributario, a continuación vamos a detallar las directrices de la Administración tributaria para combatir la defraudación fiscal en el presente año. La Agencia Tributaria siguiendo con la lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal, a través de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>104</sup>, ha aprobado con fecha de 22 de febrero de 2016 (BOE 22 de febrero de 2016), las “*Directrices del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para 2016*”. Estas directrices se basan en tres grandes líneas de actuación: a) la comprobación e

---

<sup>104</sup> Resolución de 22 de febrero de 2016, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por el que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2016. BOE núm. 46, de 23 de febrero, págs. 13675 a 13691.

investigación del fraude tributario y aduanero, el control del fraude en fase recaudatoria y la colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas.

*I.- Comprobación e investigación del fraude tributario y aduanero.*

- Economía sumergida.
- Investigación de patrimonios y de rentas en el exterior.
- Planificación fiscal internacional.
- Economía digital.
- Prestación de servicios de alto valor.
- Fraude organizado en Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Control sobre operaciones, regímenes jurídico-tributarios y sectores de actividad específica.
- Control de productos objeto de Impuestos Especiales.
- Control de impuestos medioambientales.
- Control aduanero.
- Prevención y represión del contrabando, narcotráfico y blanqueo de capitales.

*II.- Control del fraude en la fase recaudatoria.*

*III.- Colaboración entre la Agencia Tributaria y las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas.*

Como hemos mencionado anteriormente, las cuotas descubiertas tras las actuaciones de las Unidades de auditoría informática fueron de 289 millones de euros, un 51% más que el año anterior.

La pérdida de ingresos públicos que la economía sumergida y las actividades que sobre ella se desarrollan supone una gran disminución en la recaudación tributaria, al mismo tiempo que incrementa la desigual contribución de los ciudadanos en el sostenimiento de los gastos públicos. Por ello, el fraude fiscal supone un desincentivo hacia los ciudadanos y entidades mercantiles que cumplen con sus obligaciones fiscales y laborales, y que deben de competir en el mercado con los mismos agentes económicos que sus desleales competidores, y en unas condiciones más desfavorables, lo que supone un perjuicio del contribuyente que cumple con sus obligaciones tributarias.

Así, la Agencia Tributaria mantendrá en 2016 una estrategia de lucha contra la economía sumergida, para lo cual, la Agencia Tributaria intensificará las actuaciones de prevención y control consistente en la obtención de información que permitan la detección precoz de actividades ocultas, y en especial de aquellos sectores en los que se aprecie una especial percepción social sobre la existencia de elevados niveles de economía sumergida.

La Administración tributaria continuando con las actuaciones emprendidas en 2015, reforzará en el año 2016 las actuaciones selectivas coordinadas a nivel nacional para detectar actividad opaca al fisco mediante el llamado *software de ocultación*, sobre todo en aquellas entidades que manejan grandes cantidades de efectivo, ya sea por realizar ventas directas al consumidor final, bien por formar parte de una cadena de distribución. Del mismo

modo, continuaran las actuaciones presenciales dirigidas al análisis de la facturación y los medios de pago al objeto de comprobar la efectividad del cumplimiento de la limitación de pagos en efectivo establecida en la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

Siguiendo las actuaciones de años anteriores, se mantendrán las actuaciones presenciales sobre aquellos particulares que ceden de forma opaca viviendas por internet u otras vías, así como sobre empresas turísticas regulares que no cumplen con sus obligaciones fiscales e incumplen sus obligaciones en el ámbito de importación de bienes.

Gran importancia tiene en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2016, es el control de la economía digital, así se realizarán protocolos de actuación en empresas que realizan comercio electrónico, y se efectúan comprobaciones de la tributación de negocios que operan a través de la red, así como de los ingresos que obtienen las entidades que publicitan bienes y servicios en internet.

Del mismo modo, el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero para el año 2016, dedica un apartado específico al control de los patrimonios y rentas que estén ocultos en el exterior. A tal fin, con la aprobación de la Orden HAP/72/2013, de 30 de enero, que aprueba el nuevo modelo 720 de “declaración

informativa sobre bienes y derechos situados en el extranjero” publicado en el Boletín Oficial del Estado el 31 de enero de 2013, y que desarrolla lo dispuesto por la Ley 7/2012, de 29 de octubre y el Real Decreto 1558/2012, de 15 de noviembre, la información aportada por el modelo 720 de declaración de bienes y de derechos en el exterior seguirá siendo un pilar básico para la detección de patrimonios deslocalizados, y a partir de este año acompañara también la información que reciba la Agencia Tributaria a través de la iniciativa FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) de los Estados Unidos de América sobre cuentas extranjeras, ya en funcionamiento, y posteriormente con terceros países.

#### **4.1.3. FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act).**

FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), es una legislación aprobada por el Internal Revenue Service (IRS) y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, con el fin de promover la transparencia fiscal y reforzar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos o residentes estadounidenses. FATCA requiere que las instituciones financieras de todo el mundo identifiquen a clientes con nacionalidad o residencia fiscal en EEUU que tengan –entre otros- cuentas financieras en el extranjero o reporten anualmente sus posiciones y movimientos a la autoridad fiscal de EEUU. Para asegurar el cumplimiento de FATCA, se aplica un 30% de

retención sobre determinados pagos realizados a entidades e individuos que no cumplan con FATCA.

Para la seguridad del sistema fiscal, FATCA exige a las instituciones financieras de todo el mundo que cumplan una serie de requerimientos:

- Identificar a cualquier cliente que mantenga una cuenta con la entidad financiera, que responda a las siguientes características:
  - Ciudadanos o personas residentes en los EE.UU.
  - Corporaciones Americanas.
  - Determinadas entidades legales, mayoritariamente patrimoniales, con propietarios estadounidenses.
  - Titulares de cuentas que no faciliten la documentación identificativa solicitada.
- Solicitar información de los titulares de cuentas mencionadas previamente, al *Internal Revenue Service* (IRS) o a la autoridad fiscal competente. La información a solicitar incluirá:
  - Información personal: nombre, dirección y número de identificación fiscal americano (US TIN).
  - Información de cuentas: número de cuenta, saldos y pagos realizados o cobrados a la cuenta.
  - Retener el 30% en determinados pagos de fuente estadounidense (intereses y dividendos principalmente) efectuados a cuentas de titulares que no cumplan con FATCA.

Así, el Acuerdo FATCA Estados Unidos- España sobre control fiscal de cuentas financieras extranjeras, fue firmado el 14 de mayo de 2013, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados Unidos y España, por el cual ambos países suscribían un acuerdo intergubernamental para la mejora de los niveles de cumplimiento de las obligaciones fiscales en el plano internacional por parte de los contribuyentes residentes en ambos países.

Si bien el origen de este acuerdo se encuentra en las disposiciones aprobadas el 18 de marzo de 2010 por los Estados Unidos conocidas como *Foreign Account Tax Compliance Act*, que establecen un régimen de comunicación de información para las instituciones financieras respecto de ciertas cuentas cuya titularidad corresponde a ciudadanos y residentes estadounidenses.

Estas disposiciones imponen sobre las instituciones financieras extranjeras (IFE) la obligación de declarar información relativa a ciertas cuentas. Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido apoyan los objetivos que representa la FATCA. A pesar de ello, esta ley ha planteado diversas cuestiones, entre ellas el que las IFE establecidas en esos países puedan no tener capacidad para cumplir los requisitos relativos a la comunicación, retención y cierre de cuentas debido a restricciones de índole jurídica.

Es de gran importancia indicar que el acuerdo FATCA EE.UU-España gira sobre la cláusula de intercambio de



información tributaria previsto en el artículo 27 (y protocolo 17) del actual Convenio de doble imposición hispano-norteamericano de 22 de febrero de 1999<sup>105</sup>, que establece un amplio marco para la transmisión de datos fiscales entre las autoridades competentes de ambos países que permite la modalidad de intercambio automático mediando el correspondiente acuerdo entre las mismas, articulando asimismo un régimen de secreto tributario internacional a efectos de proteger la confidencialidad de la información<sup>106</sup>.

Así, con la firma del acuerdo FATCA entre España y EE.UU. se constituyen unas medidas articuladas a nivel internacional para luchar contra el fraude tributario a nivel internacional, dentro de un contexto de globalización económica, donde las administraciones tratan de ser globales como los contribuyentes.

En el ámbito de la fiscalidad internacional, las directrices del Plan de Control de 2016, se mantiene las líneas básicas de actuación, tales como la detección de establecimientos permanentes o el estudio de los precios de transferencia.

Asimismo, cobra especial importancia, la información que aportan las empresas en el marco del Código de Buenas

---

<sup>105</sup> El Protocolo, de 14 de enero de 2013, que modifica el actual Convenio de doble imposición hispano-estadounidense de 22 de febrero de 1990, establece un nuevo marco de asistencia administrativa en materia de intercambio de información y en la recaudación tributaria.

<sup>106</sup> SEIJO, J.; ARIAS, R.; CALDERÓN, J.M. (2013). El acuerdo FATCA Estados Unidos-España sobre control fiscal de cuentas financieras extranjeras. *Spanish Tax Alert*, junio 2013, 1-5

Prácticas Tributarias en situaciones, como su grado de presencia en paraísos fiscales con los principios del BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de la OCDE.

#### **4.1.4 BEPS. Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.**

El proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), dota a los Estados de soluciones para limitar los vacíos normativos existentes a nivel internacional que permiten que los beneficios de las empresas, sean destinados artificialmente hacia otros países donde la tributación es baja o casi nula, y en las que se desarrolla una inexistente actividad económica. Así, de acuerdo con los datos emitidos por la OCDE, las estimaciones más prudentes señalan que los resultados de BEPS se cuantifican en unas pérdidas globales de recaudación en el Impuestos sobre sociedades de entre el 4% y el 10%, es decir, de 100 a 240 mil millones de dólares estadounidenses al año. En los países en vías de desarrollo el impacto potencial es todavía mayor, dado que su dependencia en la recaudación por este impuesto es generalmente más alta.<sup>107</sup>

Según lo dispuesto en el Informe de la OCDE, a través de su Secretario General, Angel Gurría, BEPS está privando a los países de los recursos necesarios para hacer despegar el

---

<sup>107</sup> Informe de la OCDE de los resultados del Proyecto BEPS de la OCDE y el G20 en la reunión de Finanzas del G20, celebrado el 8 de octubre de 2015 en Lima (Perú). [www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports-htm](http://www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports-htm)

crecimiento, abordar los efectos de la crisis económica global y crear más y mejores oportunidades para los países. BEPS ha erosionado la confianza de los ciudadanos en la imparcialidad del sistema tributario mundial. El informe de medidas BEPS incluye nuevos estándares mínimos que señalan requisitos sobre: “informe país por país” que, por primera vez, facilitaran a las Administraciones tributarias una visión global de las operaciones comerciales y financieras de las entidades multinacionales; la prevención del abuso de tratados, lo que conoce como “*treaty shopping*”, para erradicar el uso de sociedades “canalizadoras de inversiones” (tipo *conduit*); la limitación de prácticas tributarias nocivas, sobre todo, en el ámbito de la propiedad intelectual y a través del intercambio automático de acuerdos entre la Administración y el contribuyente (*Tax rulings*); y los procedimientos de mutuo acuerdo efectivos, con el fin de garantizar que la lucha contra la doble imposición (o desimposición) no genere situaciones de doble imposición.

Del mismo modo, Magraner et al (2015), el informe BEPS analiza las directrices relativas a la aplicación de las normas de precios de transferencias dirigidas a impedir que los contribuyentes recurran a determinadas entidades, como las denominadas “*cash boxes*”, establecidas en países de nula o baja tributación, que se utilizan para evitar pagar impuestos sobre sus beneficios, y además, redefine el concepto clave de “*establecimiento permanente*”, y así, zanjar el uso de acuerdos

que impiden determinar la existencia de una presencia fiscalmente imponible en un determinado país<sup>108</sup>.

Al mismo tiempo, el paquete BEPS proporciona a los gobiernos una serie de medidas nuevas cuya implementación debe realizarse a través de modificaciones de las normas tributarias del derecho nacional de cada país, incluyendo normas reforzadas sobre *Compañías Foráneas Controladas (CFC)*, un enfoque común para limitar la erosión de bases imponibles mediante la deducibilidad de intereses y nuevas normas tributarias para neutralizar los mecanismos híbridos, que pueden producir la doble no imposición a través de instrumentos financieros.

Del mismo modo, otras entidades internacionales, que también se ocupan de cuestiones de fiscalidad internacional, están cambiando su postura al respecto. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI), durante muchos años se postuló como líder en las críticas contra los impuestos “*heterodoxos*” como eran los gravámenes iberoamericanos sobre operaciones financieras, que el FMI denominaba erróneamente *debit tax*<sup>109</sup>, y, ahora, por el contrario, lidera un posicionamiento favorable, a la Imposición

---

<sup>108</sup> MAGRANER, F.; GARCIA, D.; BALLESTEROS, M. C. (2015). La influencia de las BEPS en el impuesto sobre sociedades español: situación actual y perspectivas de futuro. *XXVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. ILADT. México.

<sup>109</sup> Denominación errónea, pues este tipo de impuestos no recaía exclusivamente sobre operaciones de débito o crédito financiero, como lo demuestra el caso de Colombia.

sobre las Transacciones Financieras internacional (ITF) <sup>110</sup> . Cuando las Instituciones de la Unión Europea cada vez mas sensibilizadas por la lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional, tanto en lo referente a los impuestos directos, como en los impuestos como el IVA<sup>111</sup>, cuyo máximo exponente era el denominado “*fraude carrusel*”.

Por ello, no sólo la OCDE, sino que toda la comunidad internacional dedicada a la materia tributaria, se van elaborando fuentes originales propias del *soft law*<sup>112</sup>, como nuevo paradigma, y consiguiendo acabar con la problemática antigua de lucha contra la doble imposición fiscal<sup>113</sup>. Autores como CARBAJO, señala que “*cabe negar que el nuevo paradigma de la fiscalidad internacional, el modelo BEPS, pueda sustituir, de manera radical o, al menos, inmediatamente al antiguo o que se disponga ya, taumatúrgicamente, de soluciones a todos los problemas detectados*”. Continúa este autor, señalando que BEPS es la respuesta al impacto de dos factores en el marco de la fiscalidad internacional: el desarrollo de lo que se conoce

---

<sup>110</sup> MATHESON, T. (2011). *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidences*, IMF Working Paper, WP/11/54, March 2011.

<sup>111</sup> MORENO, P.A. (2011). El fraude en el IVA y sus desencadenantes. *Crónica Tributaria*, nº 139/2011,165-169.

<sup>112</sup> ROSEMBUJ, T. (2012), La regulación financiera global y la fiscalidad innovadora. *Crónica Tributaria*, nº 143/2012,185-203.

<sup>113</sup> CARBAJO, D. (2015). El plan de acción de la iniciativa BEPS. Una perspectiva empresarial. *Crónica Tributaria*, nº 154/2015, 49-67.

como “planificación fiscal agresiva” o “abusiva” y la incidencia de la crisis sistemática internacional.

Asimismo, la contradicción entre la globalización económica y social y la existencia de las Administraciones tributarias de los diferentes países, carentes de toda competencia para aplicar los impuestos más allá de sus fronteras nacionales, no ha hecho sino agudizarse y expandirse en los últimos años<sup>114</sup>. Así en un contexto de internacionalización y de ausencia de regulación internacional coactiva, no sólo tributaria, sino especialmente financiera, los agentes económicos que viven de la globalización, la nutren y la expanden, las empresas multinacionales. Estas entidades multinacionales, no sólo han podido organizar sus actividades económicas, sus beneficios y sus rentas y sus transacciones, como mejor le han convenido, sino que han proliferado formulas “innovadoras” de fiscalidad que han hecho que estas multinacionales puedan situar su bases imponibles en aquellos países o territorios donde tributen de manera mínima o nula.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> STIGLITZ, J. (2007). El malestar en la globalización. Madrid: Santillana, Punto de Lectura.

<sup>115</sup> ROSEMBUJ, T. (2012). La regulación financiera global y la fiscalidad innovadora. *Crónica Tributaria*, nº 143/2012, 185-203.

#### 4.1.5. Paraísos fiscales.

El término “paraíso fiscal” proviene de un error en la traducción del término anglosajón *tax haven*, que literalmente significa “refugio fiscal”, el cual se confundió con *tax heaven*, cuyo significado es “paraíso fiscal”. El llamar refugio fiscal a estos lugares tiene su origen, en un paralelismo, ya que el hombre de negocios se compara al marino que busca refugio, y atraviesa los océanos de legislaciones fiscales y sus tempestades, que son los controles y los impuestos sobre la riqueza, para después descansar en el paraíso fiscal.

La RAE define el término de paraíso fiscal como: *“País o territorio donde la ausencia o parvedad de impuestos y controles financiero aplicables a los extranjeros residentes constituye un eficaz incentivo para atraer capital extranjero”*.

En cambio, en el mundo anglosajón las instituciones se refieren a los paraísos fiscales de acuerdo con la terminología establecida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que los denomina *Offshore Financial Centers*, que en una traducción al castellano sería “Centros Financieros Exteriores”, también denominados “Centro Financieros Offshore”. Así, el Fondo Monetario Internacional define a los Centros Financieros Offshore como centros en los que la mayor parte de las transacciones financieras de la balanza comercial se realizan con personas o compañías no residentes en el centro, donde las transacciones pueden iniciarse desde cualquier parte, y donde la

mayora de las instituciones implicadas son controladas por no residentes.

La diferencia entre los Centros Financieros Offshore y el paraíso fiscal es inexistente. Fernández<sup>116</sup> (2009) utiliza como sinónimos los términos Centros Financieros Offshore y paraíso fiscal. El Fondo Monetario Internacional define los Centros Financieros Offshore como *“centros en los que la mayor parte de las transacciones financieras de la balanza comercial se realizan con personas o compañías no residentes en el centro, donde las transacciones pueden iniciarse desde cualquier parte, y donde la mayoría de las instituciones implicadas son controladas por no residentes”*.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los criterios para establecer si una jurisdicción es un paraíso fiscal, cuando se dan, al menos el primero y cualquier otro de los siguientes criterios:

- ✓ Si la jurisdicción no impone impuestos o estos son solo nominales. La OCDE reconoce que cada jurisdicción tiene derecho a determinar si impone imponer impuestos directos. Si no hay impuestos directos, pero sí indirectos, se utilizan las otras tres características.
- ✓ Si hay falta de transparencia.

---

<sup>116</sup> FERNANDEZ, A. (2009) *La mirada indiscreta: Los paraísos fiscales*. Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa en colaboración con la UNED.



- ✓ Si las leyes o las prácticas administrativas no permiten el intercambio de información para los propósitos fiscales con otros países en relación a contribuyentes que se benefician de los bajos tipos impositivos.
- ✓ Si se permite a los no residentes beneficiarse de rebajas impositivas, aun cuando desarrollen efectivamente una actividad en el país.

Una característica de un paraíso fiscal, es que en el mismo territorio suelen convivir dos regímenes fiscales diferenciados y legalmente separados. De una parte, una legislación impositiva que afecta a residentes y a empresas nacionales, los cuales estas sujetos al pago de impuestos y, de otro lado, los no residentes, que gozan de ventajas fiscales.

Palan<sup>117</sup> (2002), señala como una de las principales características de los paraísos fiscales su bajo o nulo nivel impositivo, el secreto en las transacciones financieras y la titularidad de cuentas, la escasa y flexible regulación financiera, la existencia de buenas telecomunicaciones en los mercados financieros y la publicidad de estas jurisdicciones como paraísos fiscales.

---

<sup>117</sup> PALAN, R. (2002), Tax Havens and the Commercialization of the State Sovereignty. *International Organization*. 56 (1): Winter, 151-176.

Maingot <sup>118</sup> (1995), señala que en un paraíso fiscal, además de las propiedades enunciadas con anterioridad, se dan otras como la ausencia de controles de tipo de cambio y de depósitos de moneda extranjera o el desproporcionado peso del sector financiero en la economía.

En el mismo sentido Roberts <sup>119</sup> (1995), entiende como inherente a los paraísos fiscales aspectos no contenidos en otras definiciones, como son la existencia de privilegios fiscales para ciertos tipos de personas o eventos, o la tributación solo por los ingresos obtenidos internamente y no a los provenientes del extranjero.

Gutierrez <sup>120</sup> (2012), señala que para determinar una definición legal de paraísos fiscales, se han utilizado dos bloques de sistemas:

- i. Aquellos que se basan en la tributación efectiva o nominal del país de origen, bien sea como en el caso alemán que considera países de baja tributación aquellos en los países en que el tipo aplicable sea inferior al 30 por 100,

---

<sup>118</sup> MAINGOT, A.P. (1995), Offshore secrecy Centers and the Necessary Role of States: Bucking the Trend. *Journal of Interamerican Studies of World Affairs*. 37 (4): Winter, 1-24.

<sup>119</sup> ROBERTS, S.M. (1995), Small Place, Big Money: The Cayman Islands and the International Financial System. *Economy Geography*. 71 (3): 237-256.

<sup>120</sup> GUTIERREZ, G. (2012), Bancos offshore: diversos aspectos sobre su utilización a través de instrumentos financieros. *VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Financiera*. Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2012.

bien por remisión al tipo interno como en el caso inglés o francés.

En el caso inglés se consideran paraísos fiscales aquellos donde la tributación sea inferior en un 50 por 100 a la tributación que correspondería en Inglaterra.

En el caso francés, cuando la carga fiscal sea de al menos un tercio menos del que le hubiera correspondido tributar en Francia.

- ii. El otro sistema, es el de aquellos países que dan una lista de paraísos fiscales, como es el caso de España. El efecto que tiene el estar incluido en la lista de paraísos fiscales, no es otro que el ser objeto de las normas anti paraíso que endurecen las presunciones y los elementos de prueba, para las relaciones que se tienen con un residente en paraíso fiscal.

Algunos autores (Palan, 1998; Torres, 1998; Roberts), vienen a señalar que el origen de los paraísos fiscales tal y como hoy los conocemos se remontan a los años 1960 y 1970, periodo en el que se dieron una serie de acontecimientos que los impulsaron:

1. Las restricciones de tipos de interés, así como la inversión y el crédito exteriores en EE.UU. Estas últimas no eran aplicables a las oficinas de bancos estadounidenses situadas fuera del país.
2. El establecimiento de un mayor número de impuestos y cada vez más altos con el objeto de financiar el estado de bienestar en muchos países de la OCDE.

3. El establecimiento de estrictos controles a las transacciones de capital en la mayor de los países de la OCDE debido a los crecientes déficits de las balanzas de pagos.
4. El desarrollo de mercados financieros no regulados, sobre todo los mercados de Europa.
5. La generalización de la aviación comercial en los años 1950, y de internet ya en los años 1990, que permitió aumentar la rapidez con la que se movía el flujo de capital.

Una de las características principales de los paraísos fiscales es el secretismo con el que se llevan a término las operaciones financieras. Esto es así porque la falta de transparencia es una de las ventajas competitivas de los paraísos fiscales en los mercados financieros (Hernández, 2008)<sup>121</sup>.

Según Palan (2002), se estima que en torno al 20% de la riqueza total de los particulares, y el 22% de los activos bancarios sitos en el exterior de la jurisdicción de origen de su matriz se sitúan en paraísos fiscales. Queda patente que los paraísos fiscales no son un fenómeno aislado, sino más bien un canal fundamental por el que circulan los fondos de un sistema financiero basado en la acumulación de riquezas<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> HERNANDEZ, J. (2008), La ventaja competitiva de la opacidad offshore. *Temas para el debate*. 158, 32-42.

<sup>122</sup> PAREDES J.; RODRIGUEZ, J.M. y DE LA CUESTA, M. (2014), Los paraísos fiscales a discusión. *XIV Jornadas de economía crítica*. Valladolid.

En cuanto a la legislación fiscal española, en fecha de 5 de julio de 1991, se promulgo el Real Decreto 1080/1991, en el cual se estableció un régimen fiscal distinto en la percepción de intereses o incrementos de patrimonio, cuando éstos eran obtenidos a través de determinados países o territorios de nula o escasa tributación, para lo cual se estableció una lista de 48 países y territorios. Posteriormente, se promulgó el Real Decreto 116/2003, que modifica el RD 1080/1991, por el que los países y territorios incluidos en el referido listado, se comprometieran a intercambiar información con España, y firmarán, un acuerdo específico de intercambio de información o suscribieran un convenio para evitar la doble imposición.

En este sentido, en su artículo 2º del RD 116/2003, se señala que *“Los pases y territorios a los que se refiere el artículo 1 que firmen con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información dejaran de tener la consideración de paraísos fiscales en el momento en que dichos convenio o acuerdos entren en vigor”*.

En este contexto, con la Ley 26/2014, de 17 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y demás normas tributarias, se modifica con fecha de efectos 1 de enero de 2015, y entrada en vigor en ese mismo día.

La disposición adicional primera de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, queda redactada por la Ley 26/2014, de la siguiente manera: “Disposición adicional primera. Definición de paraíso fiscal, de nula tributación y de efectivo intercambio de información tributaria.

1. Tienen la consideración de paraísos fiscales los países y territorios que se determinen reglamentariamente.
2. La relación de países y territorios que tiene la consideración de paraísos fiscales se podrá actualizar atendiendo a los siguientes criterios:
  - i. La existencia con dicho país o territorio de un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo que le resulte de aplicación.
  - ii. Que no exista un efectivo intercambio de información tributaria en los términos previstos por el apartado 4 de esta disposición adicional.
  - iii. Los resultados de las evaluaciones inter pares realizadas por el Foro Global de Transparencia e intercambio de Información con Fines Fiscales.

3. Existe nula tributación cuando en el país o territorio de que se trate no se aplique un impuesto idéntico o análogo al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades, o al Impuesto sobre la Renta de no Residentes, según corresponda.

A efectos de lo previsto en esta disposición, tendrán la consideración de impuesto idéntico o análogo los tributos que tengan como finalidad la imposición de renta, siquiera parcialmente, con independencia de que el objeto del mismo lo constituya la propia renta, los ingresos o cualquier otro elemento indiciario de esta. En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, también tendrán dicha consideración las cotizaciones a la Seguridad Social en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Se considerará que se aplica un impuesto idéntico o análogo cuando el país o territorio de que se trate tenga suscrito con España un convenio para evitar la doble imposición internacional que sea de aplicación, con las especialidades previstas en el mismo.

4. Existe efectivo intercambio de información tributaria con aquellos países o territorios que no tengan la consideración de paraísos fiscales, a los que resulte de aplicación:
  - i. Un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, siempre que en dicho convenio no se establezca expresamente que el nivel de

intercambio de información tributaria es insuficiente a los efectos de esta disposición.

- ii. Un acuerdo de intercambio de intercambio de información en materia tributaria.
- iii. El Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010.

No obstante lo anterior, reglamentariamente se podrán fijar los supuestos en los que, por razón de las limitaciones del intercambio de información, no exista efectivo intercambio de información tributaria.

- 5. Las normas de cada tributo podrán establecer especialidades en la aplicación de las normas contenidas en esta disposición.
- 6. Se habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo regulado en esta disposición adicional, así como para actualizar la relación de países y territorios que tengan la consideración de paraísos fiscales”.

En el mismo sentido, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas, a través de la Dirección General de Tributos, en fecha de 23 de febrero de 2014 emitió informe, por la que mantiene la definición vigente, según la cual *“tienen la consideración de paraísos fiscales los países y territorios que se determinen reglamentariamente”*.



Según el informe de la Dirección General de Tributos, desde el 2 de febrero de 2003, fecha de la entrada en vigor el RD 116/2003, han salido de la lista original que establecía el RD 1080/1991, 15 territorios de los 48 paraísos fiscales que estaban enumerados en dicho Decreto, bien por la firma de un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, bien por la firma de acuerdos de intercambio de información en materia tributaria, por lo que dichos territorios han perdido la consideración de paraíso fiscal. Dichos territorios son los siguientes: Principado de Andorra, Antillas Neerlandesas<sup>123</sup>, Aruba, República de Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Hong-Kong, Las Bahamas, Barbados, Jamaica, República de Malta, República de Trinidad y Tobago, Gran Ducado de Luxemburgo, República de Panamá, Republica de San Marino y República de Singapur.

En este sentido, la vigente lista de territorios, con las modificaciones establecidas en el Real Decreto 116/2003, seguirá siendo de aplicación hasta que se apruebe una nueva relación de territorios considerados paraísos fiscales. Por ello, en estos momentos tienen la consideración de paraísos fiscales, de acuerdo con la modificación del RD 116/2003, los siguientes territorios: Emirato del Estado de Bahrein, Sultanato de Brunei, Gibraltar, Anguilla, Antigua y Barbuda, Bermuda, Islas Caimanes,

---

<sup>123</sup> Con efectos de 10 de noviembre de 2010, las Antillas Neerlandesas dejaron de existir como tales. A partir de esa fecha San Martín y Curaçao tienen el mismo estatus que Aruba (forman parte del Reino de los Países Bajos, aunque gozan de independencia), y el resto de islas de las antiguas Antillas Neerlandesas (Saba, San Eustaquio y Bonaire) ha pasado a formar parte de los Países Bajos.

Islas Cook, República de Dominica, Granada, Fiji, Islas de Guernesey y de Jersey (Islas del Canal), Islas Malvinas, Isla de Man, Islas Marianas, Mauricio, Montserrat, República de Naurú, Islas Salomón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Islas Turks y Caicos, República de Vanuatu, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos de América, Reino Hachemita de Jordania, República Libanesa, República de Liberia, Principado de Liechtenstein, Macao, Principado de Mónaco, Sultanato de Omán, República de Seychelles.

Esta relación de países y territorios que tienen la consideración de paraísos fiscales podrá se actualizada atendiendo a los siguientes criterios, de acuerdo con lo estipulado en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 36/2006:

- a) La existencia con dicho país o territorio de un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010, que resulte de aplicación.
- b) Que no exista un efectivo intercambio de información tributaria en los términos previstos por el apartado 4 de esta disposición adicional.
- c) Los resultados de las evaluaciones inter pares realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.

Dentro del contexto del estudio de los paraísos fiscales, debemos detenernos, en una figura de actualidad en estos momentos, nos estamos refiriendo a las sociedades offshore.

Una sociedad offshore es una empresa cuya característica principal es que está registrada en un país o territorio en el que no realizan actividad económica alguna. Es decir, son sociedades mercantiles domiciliadas normalmente en un paraíso fiscal por un no residente, que están exentas de impuestos y cumplen con las siguientes características:

- ✓ Se inscriben en un registro a través de abogados y agentes especializados acreditados ante la jurisdicción "offshore. Estos despachos de abogados o agentes, tienen como función organizar la constitución de la sociedad, redactar los estatutos de la misma, proveer a la sociedad de accionista, incluso "facilitan" el legal representante de la misma, así como su inscripción en el registro.
- ✓ No operan económicamente en el país en el que se domicilian. Están controladas por personas o entidades no residentes que tienen sus negocios en otros lugares y utilizan el territorio (paraíso fiscal), únicamente como domicilio legal de la sociedad, para aplicar una legislación que les es favorable.
- ✓ Estas sociedades se benefician de leyes de privacidad, propias de los paraísos fiscales, que permiten, o bien

que no sea necesario comunicar al Registro Mercantil los directores y accionistas, utilizando testaferros, permaneciendo oculto el titular real de la sociedad, quien tiene plenos poderes para operar desde su residencia, de manera totalmente anónima.

- ✓ Existe una total opacidad informativa, no existe información y transparencia de la actividad y operaciones financieras y económicas de estas sociedades, ni tampoco del propietario de las mismas.

Las sociedades offshore están sometidas a regulaciones legales y fiscales muy laxas, que supone una exención casi total de impuestos. Como hemos comentado con anterioridad, estas sociedades suelen domiciliarse en los llamados paraísos fiscales, es decir jurisdicciones, con niveles de tributación baja, o inexistente, en los que los operadores económicos gozan del anonimato que proporciona el secreto bancario, mercantil y profesional, garantizados por normas de rango legal<sup>124</sup>.

De interés en este contexto, debemos de mencionar a la *Tax Justice Network*. Es una red internacional independiente creada en 2003 para denunciar y lograr un cambio positivo y sistemático en una amplia gama de cuestiones relacionadas con los impuestos, los paraísos fiscales y la globalización financiera. El modelo de la *Tax Justice Network* es un interesante ejemplo de red internacional al servicio de la lucha contra el fraude, que

---

<sup>124</sup> MAGRANER, F. (2012). *La imposición sobre las rentas obtenidas en España por artistas y deportistas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

aspira a un reparto más justo y solidario en beneficio de todos. Con ideas propias, tiene como objetivo extender el concepto de “*justicia tributaria*” y el respeto de los derechos humanos, y sobre esta premisa, trata promover una nueva forma de entender la economía a nivel internacional y la globalización financiera en todas sus formas (Murphy, 2003).

La organización está formada por un pequeño núcleo de personas, altamente motivadas, que trabajan en colaboración con una amplia gama de expertos entre los que se encuentran académicos y profesionales de diferentes campos. Comenzó hermanada con otra organización de similar naturaleza, la *Global Alliance for Tax Justice* (GATJ), de la que se escindió en 2013, aunque sigue manteniendo vínculos y estrechas relaciones de cooperación con ésta y otras muchas organizaciones y personas de todo el mundo, actuando como foro de discusión y debate, animadora y catalizadora en el diseño de iniciativas e investigaciones sobre los impuestos y el fraude fiscal.

La red se compone de grupos con estructura y financiación propias y base organizativa independiente en América Latina, Canadá, Australia, Europa, y EE.UU, con grupos emergentes en Asia, y viene recopilando estadísticas y elaborando informes por países desde su lanzamiento en 2003.

Según las estadísticas de esta organización, en el año 2012 España se situaba en el 10º lugar en la lista de países del mundo con mayor índice de fraude, con una estimación de 245.000

millones de euros en economía sumergida, lo que supone el 23,3% del PIB español.

En el año 2011, los técnicos de la *Tax Justice Network*, estimaron una cifra de fraude en nuestro país de 107.350 millones de dólares, es decir, aproximadamente 80.900 millones de euros.

#### **4.1.6. La lucha contra el fraude fiscal en el marco de la Unión Europea.**

La Unión Europea, con el fin de luchar contra el fraude fiscal, creó en el año 1999, mediante Decisión 1999/352/CE, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Dicha entidad tiene como función la investigación de la corrupción y faltas graves en las instituciones de la Unión Europea, el fraude al presupuesto de la UE, así como su contribución a la elaboración de la política de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude.

Entre las funciones que tiene la OLAF, se encuentra investigar el fraude que pudiera existir en el ámbito de la UE, el pago indebido de fondos de los presupuestos de la Unión Europea, o el no transferir los ingresos al presupuesto de la UE, como son los derechos de aduana, derechos agrícolas y cotizaciones sobre el azúcar.

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, tal como hemos indicado anteriormente, se creó por una Decisión de la

Comisión. Así, dos Reglamentos y un Acuerdo institucional desarrollan el funcionamiento de la misma. Y entre las funciones que tiene la OLAF, detallamos las siguientes:

- Desarrolla investigaciones administrativas externas de los Estados miembros (así como de aquellos Estados no miembros con los que la UE mantiene acuerdos de cooperación), con el objetivo de combatir el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales que puedan afectar negativamente a los intereses financieros comunitarios.
- Realizar investigaciones administrativas internas (dentro de las instituciones de la Unión) con los mismos objetivos.
- Ayuda a reforzar la cooperación para la prevención del fraude entre los Estados miembros.
- Desarrollar estrategias para la lucha contra el fraude (incluyendo la preparación de iniciativas legales y reguladoras).
- Mantener contacto directo con las autoridades policiales y judiciales.
- Representar a la Comisión en el ámbito de la prevención del fraude.

Así, en el marco de sus investigaciones externas, la OLAF puede llevar a cabo registros sobre el terrero, y en cuanto a las investigaciones internas, la OLAF tiene el derecho de acceso inmediato y sin previo aviso a cualquier tipo de información en posesión de las instituciones comunitarias, organismos, oficinas y agencias, así como solicitar a cualquier persona afectada información y llevar a cabo registros a operadores económicos.

La OLAF, ejerce sus funciones realizando, con total independencia, investigaciones internas y externas, organizando la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros con objeto de coordinar sus actividades en materia antifraude, y para ello aporta a los Estados miembros la asistencia necesaria y los conocimientos técnicos para apoyarse en las actividades antifraude.

La independencia de las investigaciones es crucial para la eficacia de la OLAF. Para ello, disfruta de un estatuto especial dentro del marco institucional de la UE, y a pesar de que creó como parte de la Comisión Europea, a su Director General, no se le permite aceptar instrucciones de ningún gobierno, ni institución, incluida la propia Comisión. Para el caso, de que viera en peligro la independencia en sus investigaciones, la OLAF puede llevar dichas presiones o intromisiones en su independencia ante el Tribunal Europeo.

De igual manera, el Parlamento Europeo a través de sus diversas resoluciones, combate el fraude fiscal en los países miembros de la Unión Europea. Así, podemos observar entre las más recientes, la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2015, sobre el informe anual de fiscalidad (2014/2144(INI)).

La soberanía fiscal es uno de los derechos fundamentales de los Estados miembros de la Unión Europea, en la que los Estados han cedido alguna de sus competencias a la UE en este aspecto. La distintas disposiciones y resoluciones que dicta la



UE en materia fiscal, está dirigida al buen funcionamiento del mercado único, y a la armonización de los impuestos de todos los países que forman la Unión Europea, y con mayor intensidad los impuestos indirectos. Asimismo, la UE está dictando disposiciones encaminadas a la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, que como ya hemos mencionado en anteriores apartados constituyen una amenaza de competencia desleal, y una disminución de ingresos a las arcas pública.

Así, en un contexto como el actual, los Estados miembros deben de adoptar por unanimidad las medidas fiscales de conformidad con el Tratado. Así, mientras la política fiscal está incluida por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Parlamento Europeo solamente dispone del derecho de ser consultado en este ámbito, excepto en cuestiones presupuestarias en las que, como autoridad presupuestaria, comparte con el Consejo las competencias para tomar decisiones.

En este sentido, la estrategia de la UE en materia de política fiscal, se explica en la Comunicación de la Comisión titulada "*Política fiscal de la Unión Europea – Prioridades para los próximos años*"<sup>125</sup>. Si bien, siempre que los Estados miembros cumplan con las normas de la Unión Europea, cada uno de los Estados es libre de elegir el sistema fiscal que considere idóneo. Así, las prioridades de la política fiscal de la Unión Europea son la eliminación de los obstáculos fiscales a la actividad económica

---

<sup>125</sup> (COM (2001) 260).

---

transfronteriza, la lucha contra la competencia fiscal perjudicial<sup>126</sup>, y el fomento de una mayor cooperación entre administraciones fiscales para garantizar el control y combatir el fraude<sup>127</sup>. Esta mayor coordinación de las políticas fiscales garantizar que las políticas de los Estados miembros apoyan objetivos políticos más amplios de la UE, tal como se indica en la reciente Estrategia Europa 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>128</sup>.

Los informes de actividad en materia fiscal<sup>129</sup> que viene publicando la Comisión presentan los logros de la Unión Europea y las cuestiones sobre fiscalidad que son necesarios revisar. El informe (2013) se ocupa de los impuestos directos e indirectos, *la elusión y la evasión de impuestos*, la coordinación fiscal, las decisiones fiscales de ayuda estatal y los procedimientos de infracción.

En este contexto, una cuestión fundamental en nuestro trabajo, es la política fiscal que la Unión Europea lleva a término en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y que la Comisión

---

<sup>126</sup> De especial importancia el Informe del Grupo del Código de Conducta del Consejo, de 23 de noviembre de 1999, al Consejo Ecofin sobre el *Código de Conducta (fiscalidad de empresas)* (SN 490/99)

<sup>127</sup> MAGRANER, F. (2009), *La coordinación del impuesto sobre sociedades en la Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 64-66.

<sup>128</sup> Parlamento Europeo. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2016*.

<sup>129</sup>

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/gen\\_info/info\\_docs/tax\\_reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/gen_info/info_docs/tax_reports/index_en.htm)

ha convertido en prioridad<sup>130</sup>. La política fiscal de la UE en la lucha contra la economía sumergida y el fraude fiscal hace que el intercambio de información entre los países integrantes sea fundamental en esta lucha. Es de vital importancia para la UE, combatir la elusión de impuestos ya que la UE deja de ingresar un billón de euros de ingresos fiscales debido a la evasión fiscal, además de la competencia desleal que la misma supone. En este sentido, la Comisión ha creado un plan de acción (COM (2012) 722) y dos recomendaciones, una primera sobre el fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal (C(2012) 8805) y una segunda sobre la planificación fiscal agresiva (C(2012) 8806).

Así, en fecha de 6 de diciembre de 2012, la Comisión remite Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo denominado “Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal” COM (2012) 722 final.

Después de estas resoluciones, en mayo de 2013, el Consejo adopta medidas sobre fraude fiscal<sup>131</sup>, en que el Consejo destaca la necesidad de aunar esfuerzos a escala estatal, de la UE y mundial, y promueve el intercambio de información en el seno del G-8, el G-20 y la OCDE. Continuando con la necesidad de combatir el fraude fiscal, con fecha de 24 de marzo de 2014, el Consejo dicta una Directiva que modifica la Directiva

---

<sup>130</sup> De gran importancia el escrito remitido por el Presidente de la Comisión Sr. Juncker y de su Vicepresidente Sr. Timmermans a los presidentes del Consejo y del Parlamento Europeo, en fecha de 12 de noviembre de 2014.

<sup>131</sup> Documento del Consejo 9405/13.

2003/48/CE que afecta a la fiscalidad del ahorro, así como refuerza las reglas de la UE en materia de intercambio de información sobre los rendimientos del ahorro, y permite que los Estados miembros puedan adoptar medidas más eficaces contra el fraude y la evasión fiscal. Asimismo, se registran avances en el trato fiscal de los pagos intragrupal y de las transacciones de precios de transferencia (por ejemplo, en la Directiva 2014/86/UE del Consejo, de 8 de julio de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/96/UE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes –trato fiscal de los pagos intragrupal). Del mismo modo, ha progresado a gran escala el intercambio de información a nivel internacional<sup>132</sup>. Así, los Estados miembros de la UE, aplicarán el intercambio automático de información, que tiene como objetivo trasladar la norma mundial de la OCDE sobre intercambio de información en la legislación de la UE<sup>133</sup>.

En este mismo contexto, el Parlamento Europeo aprueba la Resolución de 25 de marzo de 2015, denominado “*Informe anual sobre fiscalidad*”<sup>134</sup>, elaborado por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, y en dicha Resolución se indican aquellas medidas a tomar por los Estados miembros, y destaca

---

<sup>132</sup> El acuerdo de 29 de octubre de 2014 sobre la aplicación temprana de la nueva norma mundial de la OCDE para el intercambio automático de información permite que la información que tengan los Estados firmantes (50 países, incluidos los 28 Estados miembros de la UE), se empezará a intercambiar en 2017, y no en 2018 como estaba previsto.

<sup>133</sup> Resolución del Consejo de 14 de octubre de 2014.

<sup>134</sup> Resolución del Parlamento Europeo (2014/2144(INI)).

la *“lucha contra el fraude y la evasión fiscal, la planificación fiscal agresiva y los paraísos fiscales”*.

El Parlamento Europeo, en dicha Resolución viene a dictar, entre otras, las siguientes consideraciones:

- ✓ El Parlamento Europeo acoge con satisfacción el acuerdo sobre el intercambio automático de información y la perspectiva de una rápida aplicación del mismo; pide, en este sentido, la abolición definitiva del secreto bancario dentro de la UE a partir de junio de 2015.
  
- ✓ Insiste en el principio general de que los impuestos deben pagarse donde se consumen los servicios públicos; condena firmemente las políticas fiscales agresivas que inducen a los contribuyentes a cambiar de base impositiva fuera de los países donde consumen servicios públicos o se benefician de una fuerza de trabajo que los presta.
  
- ✓ Subraya que la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, la planificación fiscal agresiva y los paraísos fiscales, como un marco mejorado para el correcto funcionamiento del mercado único a través de una legislación eficaz en materia de política fiscal, pueden lograrse mejor mediante un planteamiento común; hace hincapié en que es mejor impulsar tal planteamiento común no solo en el plano europeo, sino también a escala mundial.

- ✓ Recuerda la necesidad de mantener una competencia sana y transparente en materia fiscal entre los Estados miembros, en beneficio del crecimiento y empleo, y al mismo tiempo permitir al sector bancario europeo seguir siendo competitivo a escala mundial, a fin de evitar la evasión fiscal fuera de la UE.
  
- ✓ Condena los acuerdos secretos relativos a exenciones fiscales suscritos entre determinados Estados miembros y algunas multinacionales con la finalidad de atraer empresas en perjuicio de los sistemas fiscales de otros Estados miembros, así como del buen funcionamiento de la libre competencia, de la eficiente asignación de los recursos y del mercado interior.
  
- ✓ Pide a la Comisión que proponga, y a los Estados miembros que acuerden, una posición común de la UE y un conjunto ampliado de criterios detallados en materia de definición de los paraísos fiscales y sanciones coordinadas contra las jurisdicciones que no colaboren; así, como recuerda el llamamiento a favor de una lista negra de dichos paraísos fiscales y de los países que distorsionan la competencia mediante condiciones fiscales favorables.
  
- ✓ Pide a los Estados miembros que doten a sus autoridades competentes a fin de que puedan llevar a cabo investigaciones rigurosas y exhaustivas, y que presenten

sanciones tales como suspender o revocar las licencias bancarias o de asesoría de las entidades financieras, a los contables, los bufetes de abogados u otros asesores financieros si se demuestra que han contribuido al fraude fiscal.

- ✓ Se pronuncia a favor de la introducción de sanciones estrictas para prevenir que las empresas violen o esquiven las normas fiscales denegando a las empresas fraudulentas o a las empresas situadas en paraísos fiscales o países que distorsionan la competencia con condiciones fiscales favorables la concesión de fondos de la UE y el acceso a acceso a ayudas estatales o a la contratación pública; insta a los Estados miembros a que recuperen todo tipo de ayudas públicas concedidas a las empresas cuando éstas estén implicadas en una infracción de las normas fiscales de la UE.
  
- ✓ Destaca la obligación que tienen los Estados miembros que han recibido o esperan recibir ayuda financiera de tomar medidas para reforzar y mejorar su capacidad de recaudación y luchar contra el fraude y la evasión fiscal; insta a la Comisión a que amplíe esta obligación para incluir las medidas dirigidas a luchar contra el blanqueo de capitales, la elusión fiscal y la planificación fiscal agresiva.
  
- ✓ Pide a los Estados miembros que elaboren un marco de cooperación necesario entre las administraciones tributarias y la sociedad civil que fomente la responsabilidad social y la

transparencia; opina que esta cooperación con contribuyentes honestos puede generar resultandos tangibles a la hora de detectar, en particular, nuevos tipos de fraude y evasión.

#### **4.1.7. Medidas normativas de control tributario y prevención del fraude.**

En el actual contexto económico español, caracterizado por crecimientos negativos de PIB en los años 2011 a 2014, y un el crecimiento del 3,2 % del PIB para el año 2015, así como un déficit de las cuentas públicas, el Ministerio de Hacienda aprobó medidas encaminadas a la lucha contra el fraude fiscal y al aumento de la recaudación tributaria, así como una amnistía fiscal para hacer aflorar bases imponibles ocultas e incentivar a los evasores a regularizar su situación.

En general, estas reformas han sido diseñadas para que exista mayor transparencia y mayor control sobre los grandes patrimonios, para tener más información sobre los bienes que algunos contribuyentes tienen en el exterior, para que el dinero que permanecía opaco para Hacienda empiece a tributar en España, y para endurecer las sanciones contra los grandes defraudadores. En ese contexto económico, el Gobierno, aprobó una normas tributarias, en un momento de una grave crisis económica, con el fin de recaudar los suficientes impuestos, para atender los servicios sociales y las prestaciones públicas, que iban aumentando como consecuencia de la menor recaudación



de ingresos públicos (- impuestos), y mayor gasto en prestaciones y servicios sociales (mayoritariamente prestaciones por desempleo).

Así, por parte del ejecutivo, se están tomando medidas para erradicar o reducir el fraude fiscal. En este sentido, con fecha de 30 de octubre de 2012 se publicó en el Boletín Oficial del Estado, la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, la cual introduce importantes modificaciones que afectan a los diferentes impuestos.

Una de las primeras medidas de control tributario y prevención del fraude, introducida en enero de 2012, fue la limitación de los pagos en efectivo, de tal modo que desde entonces están prohibidas las transacciones en metálico de más de 2.500 euros. La ley 7/2012 de 29 de Octubre, sobre prevención y lucha contra el fraude fiscal, que establece la prohibición expresa de realizar cobros y pagos en efectivo en aquellas operaciones en las que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional y cuyo importe sea igual o superior a 2.500 euros o su contravalor en moneda extranjera. Se excluyen, en todos los casos, las operaciones con entidades financieras.

Otras medidas de control fueron modificaciones en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido, entre las que destaca la

regulación de nuevos supuestos de inversión del sujeto pasivo en los siguientes casos:

- En las entregas de bienes inmuebles cuando se renuncie a la exención del art. 20.Uno. 20º y 22º (Entrega de terrenos no edificables y segundas y ulteriores entregas de edificaciones).
- En las entregas efectuadas en ejecución de la garantía constituida sobre los bienes inmuebles, supuesto que se extiende expresamente a las operaciones de dación en pago y cuando el adquirente asume la obligación de extinguir la deuda tributaria.
- En las ejecuciones de obras inmobiliarias que sean consecuencia de contratos directamente formalizados entre promotor y contratista, cumpliendo determinados requisitos.

De especial trascendencia resulta el nuevo supuesto de inversión del sujeto pasivo en las ejecuciones de obra, regulado en el art. 84.Uno.2º letra f, de tal modo que el que liquida el impuesto sea el último sujeto en lugar del primero. Con la inversión del sujeto pasivo, el comprador solo podrá deducirse el IVA de las operaciones inmobiliarias si acredita que ha ingresado el IVA repercutido. Además, Hacienda premia la delación, de manera que el contribuyente que informe sobre estas operaciones queda exonerado de la sanción, debiendo en cualquier caso identificarse.

En su plan tributario para 2013, la Agencia Tributaria también incluyó un programa de controles masivos de actividades no declaradas, incluyendo la limitación del régimen de módulos para sectores con más riesgo, como los vinculados a la construcción y los transportes para limitar el fraude en la facturación, así como la estrecha vigilancia de los empresarios que facturan a otros empresarios una parte importante de sus operaciones, con más de 17.000 visitas para inspeccionar locales. Transportistas, fontaneros o albañiles que facturen menos del 50% a particulares y con ingresos que superen los 50.000 euros al año se excluyen de este régimen, así como los que facturen más de 225.000 euros a otros empresarios.

La ley antifraude también amplía la responsabilidad de los sucesores de las sociedades. De esta forma, el fisco trataba de evitar el vaciamiento de empresas que vayan a ser liquidadas. También se establecen nuevos supuestos de responsabilidad de los administradores en empresas sin patrimonio que realizan autoliquidaciones pero no ingresan, y más sanciones por obstrucción a los inspectores. La ley endurece las sanciones a quienes obstaculicen la inspección tributaria, hasta los 600.000 euros.

Los esfuerzos de la Agencia Tributaria se centraron particularmente en las sociedades profesionales, incluyendo deportistas, artistas, músicos, cineastas o presentadores, aumentando las inspecciones tributarias sobre este grupo en un 25%, dado su valor ejemplar por su especial repercusión en los medios de comunicación social. Según lo publicado en el Boletín

Oficial del Estado en fecha de 1 de marzo de 2012, según resolución de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por la que se aprueba las directrices generales del plan anual de control tributario y aduanero de 2012, la Agencia Tributaria prestará *"atención preferente a aquellos profesionales que obtienen ingresos no sometidos a retención a cuenta y aquellos que incorporen como gastos de la actividad, partidas que, en realidad, son gastos de naturaleza personal"*.

El Ministerio de Hacienda también decidió tomar medidas para limitar el fraude y atajar los abusos fiscales de las multinacionales y grandes fortunas. Siguiendo el ejemplo de naciones como el Reino Unido, Alemania o Francia, creó una Oficina Internacional para reforzar la vigilancia de las grandes empresas que se aprovechan de su implantación en varios países para eludir el pago de impuestos, e intensificó los acuerdos de intercambio de información y doble imposición con otros países para descubrir a los que huyen del fisco.

Uno de los objetivos es el control de las grandes empresas que se deducen los gastos financieros generados artificialmente para no pagar impuestos. España es uno de los países europeos que cuenta con mayores posibilidades de deducción de gastos en el impuesto de sociedades, lo que grandes multinacionales aprovechan para reducir su coste fiscal con los precios de transferencias entre sus filiales y trasladar gastos a la filial española, donde podrá deducir una mayor parte de los costes, al tiempo que derivan los beneficios a otros

países, como Irlanda, con uno de los tipos impositivos más bajos en el impuesto sobre sociedades.

Dentro de este sistema tributario, las grandes empresas multinacionales reducen al máximo su carga fiscal con prácticas fraudulentas o planificaciones fiscales de este tipo. Obtienen ingresos (dividendos) que están exentos y se generan gastos (provisiones o costes fiscales) deducibles. A España llegan las empresas que tienen pérdidas, porque aquí el tipo de sociedades es del 30% y las minusvalías se deducen en ese porcentaje. Estas sociedades trasladan su residencia a países como Irlanda, donde tributan al 12,5%. Según los expertos, este mecanismo puede llegar a rebajar el tipo efectivo del impuesto de sociedades desde el 30% hasta menos del 15%.

Otra de las medidas del Gobierno para luchar contra el fraude, ha sido el deber de información de bienes y derechos situados en el extranjero, configurada por el *Real Decreto 1558/2012, de 15 de noviembre, por el que se adaptan las normas de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, a la normativa comunitaria e internacional en materia de asistencia mutua, se establecen las obligaciones de información sobre bienes y derechos situados en el extranjero y se modifica el reglamento de procedimientos amistosos en materia de imposición directa, aprobado por el Real Decreto 1797/2008, de 3 de noviembre.*

*La Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa*

*financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude*, refleja en la nueva disposición adicional decimoctava de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, la obligación de informar sobre los bienes y derechos situados en el extranjero.

Con la aprobación del Real Decreto 1558/2012, se consiguen dos objetivos: en primer lugar, se incrementa la recaudación a corto plazo por medio de la regularización de los rendimientos, y no declarados en ejercicios que hayan prescrito, y en segundo lugar, se consigue que los contribuyente cumplan en ejercicios posteriores con las obligaciones fiscales en España de la tenencias de bienes y derechos situados en el extranjero.

El deber de información por los contribuyentes, tiene como objetivo que la Administración tributaria tenga información de los bienes y derechos situados o gestionados en el extranjero, así como tener conocimiento de las cuentas que los contribuyentes tengan abiertas en el extranjero en entidades financieras, o dedicadas al tráfico bancario.

Así, a inicios de 2013 todas aquellas personas físicas como jurídicas residentes o con domicilio fiscal en España, así como los establecimientos permanentes, (*art. 35.4 LGT*), que sean titulares de cuentas bancarias, o cuentas depositadas en entidades financieras a final del ejercicio 2012, o en cualquier momento al que se refiera la declaración, tendrán la obligación de presentar la declaración informativa anual.

La norma tributaria obliga a los contribuyentes a informar sobre las cuentas corrientes, inmuebles, carteras de valores y otros bienes que tengan en el extranjero. Estos contribuyentes tendrán la obligación de demostrar que esos bienes proceden de rentas declaradas. A este respecto España tiene 107 acuerdos con otros países para impedir la evasión de impuestos: 93 acuerdos de doble imposición y 14 de intercambio de información con países considerados como paraísos fiscales<sup>135</sup>.

Una de las críticas más importantes que ha recibido esta norma por la doctrina, es la obligación de informar, no sólo de los titulares de las cuentas, esta obligación se extiende también a los representantes, autorizados, beneficiarios, aquellos que tengan poder de disposición sobre las cuentas, así como a aquellos que hubieran sido titulares reales.

Sin embargo, a pesar del interés de la Administración tributaria de conocer toda la información de los bienes y derechos situados en el exterior, la norma ha exceptuado algunos supuestos de exoneración de presentar la declaración informativa:

- En los supuestos que el obligado tributario sea una entidad totalmente exenta del Impuesto sobre Sociedades.
- Cuando el obligado tributario sea una persona jurídica, entidad residente en territorio español, o un establecimiento

---

<sup>135</sup> Según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 de la Ley 10/2010, de 28 de abril de 2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

permanente en España de un no residente y las tenga registradas e identificadas de forma individualizada en su contabilidad.

- Si el obligado tributario es una persona física residente que desarrolle una actividad económica y lleve su contabilidad de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio y las tenga registradas e identificadas, de forma individualizada, en su contabilidad.
- Si las cuentas están abiertas en establecimiento en el extranjero de entidades de crédito domiciliadas en España, siempre que estas estén obligadas a declarar las mencionadas cuentas.
- Cuando el saldo de las cuentas a 31 de diciembre no supere, conjuntamente, los 50.000 euros, y la misma circunstancia concorra con los saldos medios del último trimestre del año.

En los años siguientes la obligación de presentar la declaración informativa, no será automática, puesto que sólo tendrán obligación de presentarla aquellos contribuyentes que el saldo a 31 de diciembre o el saldo medio del último trimestre del año hubieran experimentado un incremento superior a 20.000 euros respecto del que fue presentado en la última declaración.

Están también obligados a informar sobre las cuentas en entidades financieras situadas en el extranjero, los contribuyentes que posean bienes y derechos en el extranjero como:



- Valores o derechos representativos de la participación en cualquier tipo de sociedad jurídica.
- Valores representativos de la cesión a terceros de capitales propios.
- Valores aportados para su gestión o administración a cualquier instrumento jurídico, incluido los fideicomisos y *trusts*.
- Acciones y participaciones en el capital social o fondo patrimonial de instituciones de inversión colectiva situadas en el exterior.
- Seguros de vida o invalidez y las rentas temporales y vitalicias respecto de los que sean tomadores o beneficiarios.

También, como en el supuesto de las cuentas en entidades financieras, existe una serie de excepciones a la obligación de presentar declaración informativa:

- Cuando el obligado tributario sea una entidad totalmente exenta del Impuesto sobre Sociedades.
- Cuando el obligado tributario tenga registradas e identificadas de forma individualizada en la contabilidad de las personas jurídicas y demás entidades residentes en territorio español, así como los Establecimientos permanentes en España de no residentes, los valores, derechos, seguros y rentas.
- Cuando el valor conjunto de las inversiones en los bienes y derechos mencionados, es decir en instituciones de inversión colectiva, seguros, participaciones en el capital o fondos propios de entidades jurídicas, valores representativos de la

cesión a terceros de capitales propios, etc., no supere a 31 de diciembre la cantidad de 50.000 euros.

Asimismo, en cuanto a la obligación de informar de bienes inmuebles y derechos sobre bienes inmuebles situados en el extranjero, los obligados tributarios tendrán la obligación de indicar en la declaración los siguientes datos: Identificación del inmueble situado en el extranjero; dirección del inmueble; fecha de adquisición y valor de adquisición.

De este Real Decreto, resulta destacable lo importante por lo elevado de las cuantías de las sanciones por el incumplimiento de la obligación de declarar, o la presentación no acorde a la realidad. Así, la falta de presentación de la declaración informativa conlleva dos realidades que van a su vez unidas: en primer lugar, la comisión de una infracción tributaria por la falta de presentación o la presentación extemporánea, incompleta, inexacta o con datos que no se ajusten a la realidad. Y en segundo lugar, la regularización de los bienes y derechos respecto de los que no se haya informado, tanto en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, calificando dichos bienes como ganancias de patrimonio no justificadas, o bien en el Impuesto sobre Sociedades, como bienes y derechos adquiridos con cargo a renta no declarada.

Tal como se ha mencionado con anterioridad, las sanciones establecidas para las infracciones relacionadas con el incumplimiento de aportar información que debiera haberse informado son muy elevadas.

Así, el hecho de no presentar o presentar de forma incompleta, inconexa o con datos falsos, dará lugar a una infracción de 5.000 euros por dato y un mínimo de 10.000 euros. Y en los supuestos de no presentar en plazo, o su presentación por medios distintos a los electrónicos, informáticos y telemáticos en aquellos supuestos en que hubiera obligación de hacerlo por dichos medios, una sanción de 100 euros por dato, y un mínimo de 1.500 euros. Estas sanciones son incompatibles con las establecidas en los artículos 198 y 199 de la Ley General Tributaria<sup>136</sup>.

Novedad importante introducida por la Ley 7/2012, que ha introducido una medida novedosa en nuestro ordenamiento tributario que conlleva la calificación de los bienes y derechos que no se hubieren declarado, como ganancias de patrimonio no justificadas, en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o como bienes y derechos adquiridos como renta no declarada, para el Impuesto sobre Sociedades, imputadas al último ejercicio abierto a prescripción sin poder alegar la prescripción de las rentas con las que hubiera adquirido los bienes y derechos como era hasta la fecha.

---

<sup>136</sup> Art. 198 LGT: *Infracción tributaria por no presentar en plazo autoliquidaciones o declaraciones sin que se produzca perjuicio económico, por incumplir la obligación de comunicar el domicilio fiscal o por incumplir las condiciones de determinadas autorizaciones*".

Art. 199 LGT: *"Infracción tributaria por presentar incorrectamente autoliquidaciones o declaraciones sin que se produzca perjuicio económico o contestaciones a requerimientos individualizados de información"*.

Asimismo, esta medida se ve agravada por la disposición adicional primera de la Ley 7/2012 que establece un régimen sancionador específico para aquellas situaciones en que se apliquen las medidas citadas anteriormente, que consiste en la imposición de una sanción del 150 por cien del importe de la base de la sanción, es decir la cuota íntegra resultante en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o Impuesto sobre Sociedades, sin tener en cuenta deducciones, cantidades pendientes de compensación o cualquier otro concepto que pudiera minorar la base imponible, liquidable o la cuota tributaria. Como en el caso anterior, la sanción a imponer será incompatible con las de los artículos 191 a 195 de la Ley General Tributaria<sup>137</sup>.

En este sentido, hemos de considerar, que la Comisión Europea comunicó en fecha de 23 de noviembre de 2015, la apertura de un expediente sancionador a España, por entender que la declaración sobre bienes y derechos situados en el extranjero podría vulnerar el Derecho Comunitario, en relación a su desproporcionado régimen sancionador y su

---

<sup>137</sup> Art. 191 LGT: *“Infracción tributaria por dejar de ingresar la deuda tributaria que debiera resultar de una autoliquidación”.*

Art. 192 LGT: *“Infracción tributaria por incumplir la obligación de presentar de forma completa y correcta declaraciones o documentos necesarios para practicar liquidaciones”.*

Art. 193 LGT: *“Infracción tributaria por obtener indebidamente devoluciones”.*

Art. 194 LGT: *“Infracción tributaria por solicitar indebidamente devoluciones, beneficios o incentivos fiscales”.*

Art. 195 LGT: *“Infracción tributaria por determinar o acreditar improcedentemente partidas positivas o negativas o créditos”.*

imprescriptibilidad. La investigación de la Comisión, se está centrando en los dos aspectos siguientes<sup>138</sup> :

- Desproporcionalidad del régimen sancionador por no presentar el modelo en plazo, o hacerlo de forma inexacta, incorrecta o con datos erróneos. Así, las sanciones varían entre 5.000 euros por cada dato o conjunto de datos aportados de forma incompleta, inexacta o falsa, con un mínimo de 10.000 euros, que resultan desproporcionadas respecto a las aplicables en situaciones internas y que pueden superar el valor de los activos no declarados.
- Ampliación del plazo de prescripción es contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que solo justifica tal ampliación en casos relacionados con la lucha contra el fraude fiscal y la Administración tributaria no dispone de datos de los bienes en el extranjero.

En relación a este punto, la Comisión opina que *“a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la normativa española podría infringir el Derecho de la UE en lo que se refiere a los activos situados en el territorio de la UE y del EEE y que estén sujetos a cierto grado de intercambio de información. Aun cuando una restricción derivada de un plazo de prescripción más*

---

<sup>138</sup> Comisión Europea. Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera. Refe, EU Pilot 5652/13/TAXU (ex CHAP(2013)1826), Asunto: Declaración en España de determinados activos situados en el extranjero-Modelo 720.

*prolongado pueda estar justificada por la necesidad de luchar contra el fraude fiscal, hace falta, no obstante, que sea proporcionada. El TJUE ha aceptado la aplicación de un periodo de recuperación más largo exclusivamente cuando “... esos activos extranjero y los rendimiento que de ellos se obtienen se ocultan a las autoridades tributarias del ... Estado miembro, las cuales no disponen de indicio alguno sobre su existencia que les permita iniciar una investigación”, Así pues, un plazo de prescripción más largo podría no ser compatible con el Derecho de la UE cuando la Administración tributaria dispone ya de datos procedentes de otras fuentes sobre los activos en el extranjero, en particular en un marco legal de la UE o del EEE”.*

La Comisión, así mismo estudia, si puede vulnerar la normativa comunitaria la regulación que considera ganancia patrimonial no justificada el valor de los activos en el extranjero no declarados o declarados fuera de plazo, imputándose al último año no prescrito con sanción adicional del 150 por 100.

Según datos del Ministerio de Hacienda, se realizan anualmente más de 600.000 actuaciones para combatir el fraude fiscal en nuestro país, incluyendo actuaciones de comprobación e investigación a través de la inspección, actuaciones de recaudación en fase ejecutiva y actuaciones presenciales para combatir la economía sumergida.

Gracias a su “Plan de prevención y control del fraude” la Agencia Tributaria pudo recaudar un total de 11.517 millones en el año 2012. En el año 2013 la cifra fue de 10.479 millones de euros, a los que habría que añadir 471 millones, debido de un cambio de criterio contable del Gobierno, que se corresponden con la disminución del importe de las devoluciones de impuestos solicitadas por los contribuyentes derivadas de rectificación de autoliquidaciones, coincidiendo con un aumento de las devoluciones en 2013, lo que elevaría la cifra de recaudación en 2013 a 10.950 millones. En 2014 la recaudación fue de 12.318 millones de euros, gracias a las medidas de prevención y control del fraude tributario y aduanero. Durante el año 2015 se aspira a aumentar la recaudación en 1.568 millones de euros adicionales, lo que supondría un incremento de la recaudación de un 17%, algo que se pretende lograr mediante un Plan Especial de Intensificación de Actuaciones en la Agencia Estatal de Administración Tributaria acordado entre la Administración tributaria y cuatro sindicatos, CCOO, UGT, SIAT y GESTHA, que suman una representación sindical del 70%.

El plan<sup>139</sup>, de carácter voluntario para los trabajadores y funcionarios de la Agencia Tributaria, contempla un aumento de las actuaciones de control y prevención del fraude solicitando a los trabajadores de la de la Administración tributaria un esfuerzo adicional añadido al ordinario, a cambio de un incentivo

---

<sup>139</sup> AEAT, Departamento de Recursos Humanos. Acuerdo entre la AEAT y las Organizaciones Sindicales sobre los criterios de distribución de la productividad extraordinaria por resultados destinada al impulso del Plan Especial de Intensificación de Actuaciones para 2016, Madrid, 3 de febrero de 2016.

económico. Se pretende que dediquen más horas al control del fraude bajo la dirección y supervisión de los Inspectores de Hacienda del Estado: aquellos trabajadores que lo deseen podrán sumarse de forma voluntaria a la iniciativa, con lo que verán aumentada su jornada laboral y, en consecuencia, su retribución salarial por productividad. Para recibir este incentivo económico tendrán que aumentar los ingresos un mínimo del 12% sobre el objetivo previsto y un máximo del 17%. En otras palabras, los empleados de la Agencia Tributaria percibirán la retribución adicional por el tiempo invertido y el esfuerzo adicional realizado a partir de una recaudación mínima de 10.318 millones de euros (112% del objetivo de ingresos), y hasta un tope máximo (117% del objetivo de ingresos); los incrementos por debajo del mínimo o por encima del máximo no supondrán remuneración adicional alguna.

Aunque este tipo de medidas podrían parecer suficientes, los principales fiscalistas suelen coincidir en que son ineficaces, instando a una reforma en profundidad del sistema. Según algunos expertos, el sistema tributario español funcionó bien durante la época de auge económico, pero ahora está agotado, y los recursos que se destinan son insuficientes.

En los años 2012 y 2013, el presupuesto de la Agencia Tributaria para la lucha contra el fraude era de 1.357 y 1.328 millones de euros respectivamente (Barrilao<sup>140</sup>, 2014; Villar y

---

<sup>140</sup> BARRILAO, P. (2014). El presupuesto de la Agencia Tributaria para la lucha contra el fraude fiscal. Análisis de los gastos de funcionamiento. *Quincena fiscal*, 17, 21-42.



Barrilao<sup>141</sup>, 2013). En comparación con otros países de nuestro entorno, se destinan muchos menos recursos. A grandes rasgos, la cifra representa el 0,13% del PIB de nuestro país, frente al 0,5% que se destina en los Países Bajos. España destina al control tributario un tercio de lo que gasta Francia y menos de la mitad de lo que invierte Alemania.

Sin embargo no parece sólo una cuestión de recursos materiales, sino también de enfoque. Según los expertos, en España se aplica un modelo de inspección obsoleto muy focalizado sobre las rentas del trabajo y que solo ocasionalmente comprueba los grandes patrimonios y multinacionales (Carbajo<sup>142</sup>, 2014).

En el año 2009, los técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha) calcularon una pérdida de ingresos por fraude fiscal de 59.515 millones de euros, cantidad que ha ido *in crescendo* en los años sucesivos. Cerca del 72% de la evasión fiscal de España (42.711 millones) se localiza en las grandes empresas y patrimonios, aproximadamente un 18% en las pymes (10.150 millones) y en torno al 10% en los autónomos (5.111).

Sin embargo, y paradójicamente, casi la mitad de los impuestos recaudados por la Hacienda española procede de las

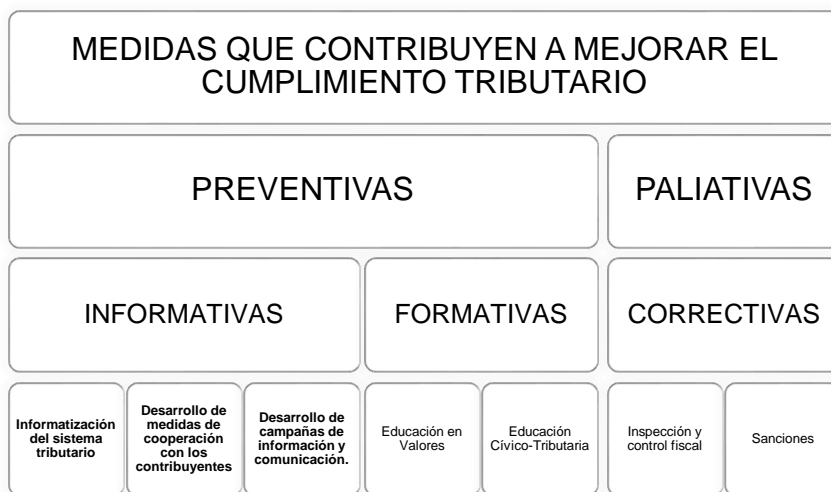
---

<sup>141</sup> BARRILAO, P.; VILLAR, E. (2013). Presión fiscal e incidencia de los ciclos económicos en la recaudación tributaria. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 29, 7, 25-40.

<sup>142</sup> CARBAJO, D. (2014). *Reforma fiscal española y agujeros negros del fraude. Propuestas y recomendaciones*. Madrid: Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y el 93% de esta recaudación procede de los rendimientos del trabajo. En lo que respecta a la lucha contra el fraude, según la Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE, 2014), en 2012 la Agencia Tributaria recaudó 11.500 millones. Aproximadamente el 40% de la recaudación provenía de actuaciones en el impuesto sobre sociedades, un 25% de irregularidades en el IRPF y otro 20% del IVA, y sólo un tercio de lo recaudado por Hacienda por las inspecciones tributarias durante ese año (unos 3.000 millones) procedía de las multinacionales y grandes patrimonios.

Aunque dos tercios de la evasión fiscal proceden de las actividades económicas de grandes grupos empresariales, y de los fraudes de las multinacionales y grandes compañías, resulta paradójico que el peso del fisco siga recayendo principalmente sobre los asalariados, y que se destine el 80% de los recursos a investigar microempresas, pymes, asalariados y autónomos.



#### 4.2 MEDIDAS PREVENTIVAS.

Como su propio nombre indica el pago de impuestos siempre es una forma de imposición. Lo que se trata de conseguir es que el contribuyente acepte esta imposición *ex lege*, de tal manera que no sea necesario recurrir a la coerción directa a través de comprobaciones, inspecciones, sanciones o multas. Las medidas preventivas consisten básicamente en una serie de acciones informativas y formativas que intentan potenciar el acatamiento y cumplimiento fiscal reforzando la colaboración con el contribuyente.

Se trata de diseñar una estructura organizativa que se adapte a las necesidades de los ciudadanos y sea vista como algo cercano a ellos. El contribuyente pasa a ser el destinatario del servicio, se busca la satisfacción del usuario del servicio,

considerando que dicha satisfacción conlleva el acatamiento o cumplimiento de la obligación tributaria (Díaz, 2003)<sup>143</sup>. Con esta finalidad se utilizan medios como la comunicación institucional y el sistema educativo, junto a los más tradicionales, para proporcionarles educación fiscal y cívica, facilitarles información sobre sus derechos y obligaciones, prestarles la asistencia y ayuda necesaria para el cumplimiento de las normas tributarias y procedimientos administrativos, y reforzar su conciencia fiscal.

A modo de ejemplo, se pueden citar los servicios de información y ayuda al contribuyente por la Administración tributaria. A través del uso de las nuevas tecnologías, se mejora considerablemente la relación de cooperación con el contribuyente y los servicios prestados por la Administración, facilitando los procedimientos administrativos, simplificando los trámites, reduciendo las molestias y, en general, los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Este tipo de medidas se pueden dividir a su vez en medidas informativas y formativas.

---

<sup>143</sup> DIAZ, F. (2003). *Aspectos más destacados de las Administraciones tributarias avanzadas*. Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 14, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

#### **4.2.1. Medidas informativas.**

Las medidas informativas consisten en actuaciones de mejora de la política de información y comunicación de la Agencia Tributaria para trasladar a la sociedad las normas tributarias y formas de control más relevantes, facilitar, simplificar o hacer más fácilmente comprensible el procedimiento de liquidación, y concienciar a los ciudadanos.

Dentro de este tipo de medidas se incluyen acuerdos de entendimiento y colaboración social con otras instituciones y sectores externos, como asociaciones y colegios profesionales y otras instituciones públicas y órganos de la Administración del Estado que se implican como entidades colaboradoras en la gestión tributaria. De esta manera se facilita la difusión de la información relevante y el cumplimiento de obligaciones, al tiempo que se previene el incumplimiento en los sectores económicos más susceptibles de fraude, a través de estrategias conjuntas de cooperación e intercambio de información.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha desarrollado una serie de servicios de información y asistencia al contribuyente para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Las medidas desarrolladas en esta línea, consisten básicamente en las tres siguientes:

- a) *Implantación y desarrollo de las nuevas tecnologías al servicio del contribuyente.*

A lo largo de estos últimos años, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha aprovechado las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para desarrollar servicios de información y ayuda al contribuyente a través de internet. La Agencia Estatal de Administración Tributaria dispone de su propia página web a desde la cual se ofrecen estos servicios, entre los cuales se incluye la posibilidad de presentar declaraciones vía telemática, el acceso a normativa tributaria, consultas a la Dirección General de Tributos, etc. Con el uso de las nuevas tecnologías se mejoran considerablemente los servicios prestados por la Administración, en términos de agilidad y eficacia, facilitando los procedimientos administrativos, simplificando los trámites, reduciendo las molestias al contribuyente y, en general, los costes de cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

*b) Desarrollo de medidas de cooperación con los contribuyentes;*

La informatización del sistema tributario ha ido acompañada de una mejora de las relaciones entre la Agencia Tributaria y los contribuyentes, no solo por la mayor eficiencia en los servicios administrativos, sino también por el trato dispensado a los ciudadanos. La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha tratado de diseñar una estructura organizativa adaptada a las necesidades de los ciudadanos y que los ciudadanos puedan ver como algo accesible y cercano a ellos. En este modelo de gestión, el

contribuyente pasa a ser considerado como un cliente y como cualquier servicio de atención al cliente, se busca la satisfacción del usuario del servicio, considerando que dicha satisfacción contribuirá al cumplimiento de la obligación tributaria.

Esta nueva filosofía se basa en el desarrollo de relaciones de cooperación y confianza mutua entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los contribuyentes. Para lograr este objetivo se utilizan medios como la comunicación institucional y el sistema educativo, junto a los más tradicionales, para proporcionar a los ciudadanos información sobre sus derechos y obligaciones y educación fiscal, prestarles la asistencia y ayuda necesaria en los procedimientos administrativos, facilitarles el cumplimiento de las normas tributarias y reforzar su conciencia fiscal.

Entre las medidas más relevantes adoptadas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria se incluiría la mejora de los servicios de información y asistencia al contribuyente en las sedes de la Agencia Tributaria, la apertura de vías alternativas de comunicación a través del teléfono, correo electrónico y página web, y la firma de convenios de colaboración social con diversas entidades como asociaciones y colegios profesionales y otras instituciones públicas y órganos de la Administración del Estado, que pueden participar en tareas de información, gestión y recaudación, o como canales de comunicación

entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los contribuyentes para facilitar el cumplimiento tributario.

A través de estos acuerdos de entendimiento y colaboración social otras instituciones y sectores externos, se implican como entidades colaboradoras en la gestión tributaria. De esta manera también se facilita la difusión de la información relevante y el cumplimiento de obligaciones al tiempo que se previene el incumplimiento en los sectores económicos más susceptibles de fraude, a través de estrategias conjuntas de cooperación e intercambio de información con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, contribuyendo a una mayor eficiencia en la gestión tributaria.

*c) Desarrollo de campañas de información y comunicación.*

La tercera de las iniciativas consiste en el desarrollo de campañas de información y comunicación para ayudar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias. A través de estas campañas se informa de los servicios que presta la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de su trabajo en la recaudación y gestión de los impuestos, y de otras cuestiones de interés relacionadas con las declaraciones tributarias a presentar, los periodos de presentación, las novedades introducidas en el sistema



tributario, y en general con las dudas y problemas más habituales que encuentran los contribuyentes.

Estas campañas se desarrollan a través de distintos canales como publicaciones impresas (guías o folletos informativos sobre el IRPF), campañas informativas a través de los medios de comunicación o información disponible en la propia página web de la AEAT.

#### **4.2.2. Medidas formativas.**

Las medidas formativas incluyen una serie de actuaciones de información y educación tributaria. Este tipo de programas tiene como objetivo potenciar la conciencia fiscal de los contribuyentes para que identifiquen el deber fiscal como deber cívico e interioricen las normas tributarias como normas morales. El desarrollo de la conciencia moral se fomenta a través de programas de educación en valores, y la conciencia fiscal se identifica como un aspecto más de la conciencia moral y del compromiso cívico.

Este tipo de iniciativas se dirige tanto a los ciudadanos adultos ya contribuyentes, como a los ciudadanos más jóvenes y futuros contribuyentes a través de programas de educación fiscal. La educación fiscal tiene como objetivo fundamental inculcar ideas, fomentar actitudes y adquirir o interiorizar valores favorables a la responsabilidad fiscal y contrarias al fraude, tanto desde el punto de vista del ingreso como del gasto público. Este

propósito general se concreta en una serie de objetivos específicos, que serían los siguientes: (Delgado y Valdenebro<sup>144</sup>, 2010; Goenaga<sup>145</sup>, 2014)

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

Desde el punto de vista educativo, la defraudación tributaria se interpreta como un problema de socialización inadecuado, por lo que los programas de educación fiscal intentan revertir esta situación desde la edad escolar.

Las medidas educativas dirigidas a la población adulta van orientadas a conseguir una mejor comprensión del sistema tributario. El objetivo es informar a los contribuyentes sobre sus obligaciones tributarias: el porqué y el para qué de los impuestos; en que se invierte lo recaudado con sus impuestos; por qué es

---

<sup>144</sup> DELGADO, M.L.; VALDENEbro, M.L. (2010). *La educación fiscal: ¿por qué y para qué? Educación Fiscal y Cohesión Social. Experiencias en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

<sup>145</sup> GOENAGA, M. (2014). *Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España*. Documento de trabajo 184/2014. Madrid: Fundación Alternativas.

importante la solidaridad fiscal; cómo se lucha contra el fraude; etc. Los programas de educación fiscal dirigidos a los ciudadanos más jóvenes se articulan como programas de formación que se desarrollan en los centros educativos.

El sistema educativo es un agente de socialización y preparación para la vida adulta que debe informar a los jóvenes sobre las normas que regulan la vida en sociedad. La socialización durante su etapa escolar comporta la asimilación e interiorización de las normas sociales que regulan la convivencia. A través de este proceso de socialización los más jóvenes se convierten en miembros activos y productivos de la sociedad, capaces de asumir las responsabilidades ciudadanas propias del adulto, incluyendo el pago de tributos. Un déficit de socialización conducirá a que el cumplimiento fiscal no se entienda como una responsabilidad.

En este sentido, parece oportuno que se eduque a los más jóvenes y se desarrolle en ellos una mayor conciencia fiscal. No se trata de formar expertos en materia tributaria, sino de conseguir que estén más y mejor informados de sus futuras responsabilidades tributarias, y de desarrollar en ellos actitudes positivas hacia el cumplimiento tributario y actitudes negativas hacia el incumplimiento, haciéndoles comprender la razón de ser y la finalidad de los impuestos que (Delgado et al., 2005).

Para ello, se forma a los más jóvenes en principios tributarios, se presenta la solidaridad tributaria como uno de los pilares básicos del modo de organizar la convivencia social, y se

insiste en las consecuencias negativas del incumplimiento y en el perjuicio que causa a aquéllos que cumplen correctamente con sus responsabilidades tributarias, y en general al conjunto de la sociedad.

En este tipo de iniciativas, las normas fiscales se presentan como parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir cada ciudadano en una sociedad democrática, y las responsabilidades fiscales, como parte del conjunto de valores que todo ciudadano tiene que asumir, respetar y defender. En este sentido se fomenta la adquisición y la interiorización de valores éticos como la justicia, la solidaridad y la cooperación, y se presenta la responsabilidad tributaria y el respeto por lo público como parte de los valores cívicos.

Por su parte, los programas de educación en valores dirigidos a los contribuyentes adultos, asumen que éstos ya han adquirido e interiorizado estos valores, por lo que tratan de corregir o en su caso mejorar las creencias, opiniones actitudes y percepciones de los contribuyentes sobre el pago de tributos y la fiscalidad. Se trata de mejorar su conciencia fiscal, recordando a los contribuyentes que las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo, y que las responsabilidades fiscales forman parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende. Generalmente se implantan por medio de campañas de información dirigidas a la población general, a través de distintos medios publicitarios y de comunicación social.

La estrategia educativa actual de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, incluye distintos tipos de actuaciones como el acercamiento a los niños y jóvenes al trabajo de la Administración tributaria española a través de las “jornadas de puertas abiertas” a sus oficinas o la formación en línea para niños y profesores a través de su web, además de una serie de actividades paralelas, como la formación de formadores o la asistencia a foros y congresos educativos, o visitas institucionales a centros educativos concebidas para reforzar la conciencia fiscal de los ciudadanos más jóvenes, entre otras.

Otro ejemplo de este tipo de iniciativas son los programas de educación en valores de los contribuyentes. Existen numerosos programas educativos de estas características desarrollados por Administraciones tributarias internacionales.

El primer país en desarrollar este tipo de iniciativas fueron los Estados Unidos, que en 1954 desarrolló un programa conocido como “*Understanding Taxes*”. En Europa se empezaron a desarrollar programas de este tipo entre los años cincuenta y sesenta del siglo XX. Los primeros países en desarrollar este tipo de iniciativas fueron los países nórdicos y posteriormente Gran Bretaña con programas como *Tax Matters* o *The Red Box*. En América, la educación fiscal empezó a implantarse a finales del siglo XX en países como Brasil, Argentina, Perú, México y Canadá.

Los programas internacionales difieren tanto en aspectos formales como de contenido en cuestiones relativas a la edad de

aplicación (escolar o universitaria), contenidos (educación en valores o aspectos técnicos; ámbitos de aplicación (educación formal o informal); denominación de los programas (educación fiscal, educación cívico-tributaria, educación en cultura tributaria).

En España, el Ministerio de Hacienda desarrolló las primeras iniciativas de educación fiscal dirigidas a niños en edad escolar a finales del siglo XX, incluyendo la publicación de los libros titulados *“La Hacienda de todos”*, y *“El puente”*. En 1994 se desarrollaron formalmente las primeras iniciativas que configuran lo que hoy se conoce como Educación Cívico Tributaria. En el año 2013, fueron institucionalizadas a través del llamado *“Programa de Educación Cívico-Tributaria (PECT) de la AEAT”* (Alvira et al., 2000)<sup>146</sup>. En las próximas líneas describimos con mayor detenimiento la finalidad y contenidos de este tipo de programas.

#### **4.2.3. Programas de educación cívico tributarias.**

La educación cívico-tributaria tiene como objetivo primordial transmitir valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. No consiste en la enseñanza de unas prácticas que capaciten para abordar los requerimientos del sistema fiscal, ni en una mera exposición académica del sentido y la finalidad de los impuestos en una

---

<sup>146</sup> ALVIRA, F.; GARCIA, J.; DELGADO, M<sup>a</sup>. L. (2000). *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

sociedad democrática. Su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos cuanto contenidos cívicos.

La educación cívico-tributaria ha de tratarse como un tema de responsabilidad ciudadana que se traduce en asumir las obligaciones tributarias, primero porque lo manda la ley y, después, porque se trata de un deber cívico, poniendo de relieve qué efectos tiene el incumplimiento de estas obligaciones sobre el individuo y sobre la sociedad.

De este modo, la educación cívico-tributaria debe convertirse en un valor, para:

- Conocer el valor económico y la repercusión social de los bienes y servicios públicos.
- Reconocer las diversas fuentes de financiación de los bienes y servicios públicos, especialmente las tributarias.
- Establecer los derechos y responsabilidades a que da lugar la provisión pública de bienes y servicios.
- Interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común.
- Asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social en una cultura democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias con un deber cívico.
- Entender la fiscalidad, en su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, es uno de los ámbitos donde se hacen

operativos los valores de justicia, equidad y solidaridad en una sociedad democrática.

De este modo, la educación cívico-tributaria pretende, por tanto, proporcionar a los ciudadanos más jóvenes unos esquemas conceptuales sobre la responsabilidad fiscal que les ayuden a incorporarse a su rol de contribuyentes con una conciencia clara de lo que es un comportamiento lógico y racional en una sociedad democrática. La formación de una verdadera conciencia fiscal consiste en asumir que, por encima de opciones y modelos fiscales concretos, cambiantes como es previsible en toda sociedad dinámica, existe una serie de criterios justificativos de la financiación solidaria de las necesidades públicas y comunes. El principal de tales criterios es el de ciudadanía, que implica asumir las responsabilidades sociales como una contrapartida necesaria al ejercicio de los derechos cívicos.

En ocasiones, se considera la fiscalidad como un hecho que afecta solamente a los adultos. Por tanto, los jóvenes no tendrían que preocuparse por la fiscalidad ya que serían totalmente ajenos al hecho fiscal hasta que se incorporaran a la actividad económica y estuvieran obligados al cumplimiento de las obligaciones tributarias. La educación cívico-tributaria de los ciudadanos más jóvenes carecería, por tanto, de sentido desde esta perspectiva.

En sociedades que han alcanzado un cierto grado de desarrollo y bienestar, los jóvenes empiezan muy pronto a tomar



decisiones económicas como consumidores de bienes y servicios. Por tanto, desde la vertiente de los ingresos públicos, su consumo está generando ingresos tributarios. Desde la vertiente de los gastos públicos, la fiscalidad está posibilitando la igualdad de oportunidades en múltiples aspectos, entre los que destacan la sanidad y la educación, por ser los más visibles en estos estratos de edad. Sin esa inversión de solidaridad, que se efectúa desde el esfuerzo tributario aportado por los ciudadanos y que se gestiona a través de las diferentes administraciones públicas, la vida cotidiana y las perspectivas de futuro de los jóvenes serían muy distintas. Por ello, resulta preciso hacerles conscientes de esta realidad.

En la actualidad, la conducta fiscal es una pauta que han de incorporar los individuos en su etapa adulta, sin que se les haya socializado adecuadamente en este aspecto desde edades tempranas. Así suele reducirse el complejo tema de la fiscalidad al pago material de los impuestos, e incluso, a cuánto se paga a Hacienda, cuando el mero pago es una parte importante pero no agota el significado de las obligaciones tributarias.

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

En la opinión pública española existe una percepción ampliamente generalizada: el grado de cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de los años de vigencia del actual sistema fiscal, si bien esta evolución positiva se atribuye más al control ejercido por la Administración tributaria que a la elevación de la conciencia ética o solidaria de los contribuyentes.

En este déficit de conciencia fiscal coinciden todos los sectores sociales que, además, lo conciben como un reflejo parcial de un fenómeno más amplio: la crisis generalizada de valores en nuestra sociedad.

En 1994, la Unidad Especial para el Estudio del Fraude incluía, en su Informe sobre el Fraude en España (UEEF, 1994)<sup>147</sup>, varias recomendaciones acerca de la conveniencia de introducir temas relativos a la educación en valores cívico-tributarios en el sistema educativo, basándose en los siguientes datos:

La práctica totalidad de los representantes de sectores económicos y entidades sociales con los que había consultado aludían a la educación ética y ciudadana como un factor de gran importancia, cuyas carencias están en la base de los comportamientos irregulares y fraudulentos.

También lo percibía así la sociedad en su conjunto, que consultada mediante una encuesta, situaba la falta de educación

---

<sup>147</sup> UNIDAD ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL FRAUDE (1994). *Informe sobre el fraude en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

y conciencia cívica en el cuarto lugar entre once tipos de causas de fraude, siendo mencionada en primer lugar por el 31% de los encuestados (Área de Sociología Tributaria, 1995)<sup>148</sup>.

Del mismo modo lo entendían los propios responsables de la aplicación del sistema fiscal, altos funcionarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que consultados mediante una encuesta específica, situaban la "preponderancia del individualismo frente a la solidaridad y otros valores democráticos" y la "insuficiencia y/o inadecuada formación ética individual", en primer y segundo lugar, respectivamente, entre el conjunto de las causas que, relacionadas con las actitudes del contribuyente, influyen de manera decisiva en el fraude fiscal.

Posteriormente, los datos de sucesivas ediciones del barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales han ido corroborando estas percepciones:

Desde el principio una amplia mayoría de la población se mostraba favorable a incluir en el sistema educativo algún tipo de educación fiscal. Así, un 57,6% del conjunto de la población expresaba su acuerdo inequívoco con tal iniciativa (alcanzado incluso el 62,2% en el segmento de empleados y trabajadores asalariados); acuerdo aún más claro en el caso de los informantes cualificados, puesto que los dos tercios (exactamente el 66%) eran favorables a dicha inclusión.

---

<sup>148</sup> AREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA (1995). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995*. Madrid: Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 3/95.

En la siguiente edición del barómetro fiscal (Área de Sociología Tributaria, 1997)<sup>149</sup>, el 88,2% de los profesores entrevistados opinaba que “el sistema educativo debería participar más en la formación de la cultura fiscal” porque, ya desde edades tempranas, los jóvenes deben conocer “las relaciones entre gastos e ingresos públicos, y entre derechos ciudadanos y responsabilidades fiscales”. El 76,5% de estos profesores, reconocía que no se trata este tipo de temas en las aulas escolares de nuestro país, manifestándose dispuestos a hacerlo siempre y cuando la Administración tributaria les ayudara con recursos y orientaciones suficientes.

Los datos correspondientes al año 2005 (Área de Sociología Tributaria, 2005)<sup>150</sup>, indican que el 73% de los entrevistados estima que, si se impartiera algún tipo de educación cívico-fiscal en la etapa escolar, los ciudadanos cumplirían mejor sus obligaciones tributarias al llegar a la etapa adulta.

En definitiva, actualmente existe en la sociedad española una demanda de ética civil en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias en la que coinciden tanto la opinión pública, como los expertos altamente cualificados de diversos sectores sociales, incluidos funcionarios de la Agencia Estatal de

---

<sup>149</sup> AREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA (1997). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*. Madrid: Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, nº 1/1997.

<sup>150</sup> AREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA (2006). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*. Madrid, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 10/2006.

Administración Tributaria y los profesores del sector educativo público, y que todavía no ha tenido una respuesta satisfactoria.

Por ello, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal del Ministerio de Economía y Hacienda, presentado al Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2005, recomendó la profundización del programa de “Educación Cívico-Tributaria”, instando a la continuación del programa de educación tributaria dirigido a niños, jóvenes y profesorado: jornadas de puertas abiertas de las oficinas de la Agencia Tributaria y portal en Internet sobre educación tributaria.

A su vez, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha podido constatar el interés de profesores y alumnos por la materia fiscal en las más de 1300 jornadas de puertas abiertas que ha venido organizando desde mayo de 2003. En estas jornadas, la Agencia ha recibido a más de 39.000 alumnos y más de 2.600 profesores. Con ocasión de la celebración de estas jornadas, muchos profesores han solicitado materiales para poder tratar esta cuestión en el aula.

Por todo ello, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, ofrecen a los educadores que deseen implicarse en esta actividad educativa una serie de recursos y materiales para su trabajo en las aulas y les brindan su colaboración

En la actualidad, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, ha desarrollado un portal en Internet de “Educación Cívico-

Tributaria” con el propósito de proporcionar a los educadores que deseen implicarse en esta actividad materiales y recursos disponibles en castellano, catalán, gallego y valenciano. Se ha elegido el medio Internet debido a que es el formato preferido por los jóvenes por su inmediatez, tecnología moderna, interactividad y facilidad de puesta al día. La descripción del Programa de Educación Cívico Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, está disponible por la Administración tributaria en el citado portal de internet a disposición de los ciudadanos.

El discurso sobre el fraude fiscal está impregnado de valores: respeto, orden, responsabilidad, civismo, cooperación... La psicología engloba éstos y otros términos complementarios bajo el concepto genérico de “conducta prosocial”, vinculándola al respeto y cumplimiento de las reglas sociales y desarrolla programas educativos que lo que pretenden en última instancia es reforzar la conciencia social.

### **4.3 MEDIDAS CORRECTIVAS**

La forma más antigua de prevenir la conducta antisocial consiste en el empleo de medidas de tipo coercitivo, restrictivo y punitivo, con el fin de que los ciudadanos cumplan la legislación en materia tributaria, y para dar efectividad a ese cumplimiento, la Administración ejerce la función de control y fiscalización de los mismos.

El empleo de este tipo de medidas se basa en mecanismos psicológicos de activación del castigo: se espera que el miedo a las consecuencias tenga un efecto disuasorio que haga que los transgresores y los contribuyentes en general, se sientan con el deber del cumplimiento de la ley fiscal. Se asume, que cuanto mayor sea la probabilidad de ser descubierto en la comisión de una infracción y mayor la severidad del castigo, mayor será la adhesión a la norma y menor la probabilidad de infracción. En consecuencia, este tipo de medidas abogarían por una legislación más estricta, sanciones más duras para todo aquel que incumpla las normas, y un mayor control tributario incrementando el número de inspecciones y control fiscal, para aumentar así la probabilidad de detectar al infractor.

En este sentido, la Administración tributaria dedica la mayor parte de sus recursos al control de la conducta tributaria de los contribuyentes, por lo que la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene la función de verificar, controlar y corregir eventuales errores e infracciones de las declaraciones tributarias, así como la detección de rentas y patrimonios ocultos a la Administración.

La potestad sancionadora en materia tributaria debe de regirse, como así lo establece la Ley General Tributaria en los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad y no concurrencia<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> MAGRANER, F.; MARTIN, J. (2007). Los principios rectores de la potestad sancionadora en materia tributaria: su expreso reconocimiento en la Ley

Un ejemplo de medidas correctivas serían las sanciones. El fraude fiscal es una forma de incumplimiento de la ley que causa perjuicio a la sociedad, razón por la cual la propia legislación contempla esta eventualidad y disponen un sistema de sanciones para el incumplimiento tributario que preserven los principios de justicia y equidad.

En nuestro país, incumplir la obligación de declarar y consecuentemente dejar de ingresar el impuesto correspondiente a la cantidad a ingresar en el Tesoro Público, representa una conducta constitutiva de infracción tributaria y, superado determinado umbral (120.000 €), conllevaría la comisión de un delito fiscal.

En relación con la naturaleza del procedimiento, Manonellas<sup>152</sup> (2011) reflexiona sobre si la instrucción de la investigación del fraude fiscal debiera ser un procedimiento meramente administrativo o directamente judicial. A este respecto hay que tener en cuenta que el fraude fiscal se desarrolla en sede administrativa y que por lo tanto, las actuaciones administrativas no son un mero mecanismo subsidiario ni están condicionadas por las actuaciones judiciales, y sólo se instruirían en la jurisdicción penal, si la Administración tributaria en el ejercicio de sus funciones, observará que la conducta del contribuyente es objeto de un ilícito penal, por

---

General Tributaria de 2003. *Derecho, Historia y Universidades, Estudios dedicado a Mariano Peset*, II, 129-137.

<sup>152</sup> MANONELLAS, G.N. (2011). *La instrucción en la investigación del fraude fiscal*. Buenos Aires: Ad Hoc.



concurrir en dicha conducta los hechos tipificados en el Código Penal.

En este contexto, vemos que las sanciones constituyen medidas coercitivas que promueven el cumplimiento fiscal, no tanto por el convencimiento y la aceptación voluntaria, cuanto por el riesgo o temor a las consecuencias negativas derivadas del incumplimiento.

Delgado y Goenaga<sup>153</sup> (2007), señalan que la coacción es el fundamento de la tributación dada la naturaleza impositiva de los impuestos. En este sentido afirman “...*el pago de los impuestos es un tema inevitablemente conflictivo, porque toda obligación tiene como contrapartida la infracción, y toda coacción, la elusión. Lo que sucede es que el conflicto puede ser más o menos intenso, más o menos leve, dependiendo del grado de legitimidad que tenga quien detente la capacidad de coacción*” (p. 23).

Algunos estudios han mostrado que las medidas punitivas pueden ser efectivas, en la medida que la sanción impuesta al infractor puede servir para que el autor de la infracción tome mayor conciencia de su conducta antisocial y se sienta transitoriamente culpable o arrepentido (Redelmeier, Tibskirani y Evans, 2003)<sup>154</sup>. Sin embargo, la experiencia demuestra que este

---

<sup>153</sup> DELGADO, M.L.; GOENAGA, M. (2007). Del tributo al impuesto: la legitimidad de la fiscalidad. *Revista del Instituto AFIP*, 2, 32-59.

<sup>154</sup> REDELMEIER, D.A.; TIBSKIRANI, R.J.; EVANS, L. (2003). Traffic law enforcement and risk of death from motor vehicle crashes: A case-crossover study. *Lancet*, 361, 2177-2182.

efecto es transitorio, y que la mayor parte de los infractores, suele olvidarse con facilidad, tal como demuestran las estadísticas al poner de manifiesto el alto porcentaje de infractores reincidentes.

En un estudio a gran escala con personas acusadas por delitos de tráfico, se constató que el efecto disuasivo de la detención dejaba de ser estadísticamente significativo apenas tres o cuatro meses después (Redelmeier et al., 2003). Se estima que durante el año siguiente a la infracción tenían un riesgo de sufrir un accidente o de cometer otro delito de tráfico dos veces mayor que cualquier otro conductor (Elliot, Waller, Raghunathan, Trivellore y Little, 2000)<sup>155</sup>.

Además de la transitoriedad del efecto, otro inconveniente de las medidas punitivas reside en el limitado alcance del control externo. No tenemos más que pensar en la facilidad con la que cambia nuestro comportamiento en presencia de cualquier autoridad, un agente de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o una simple cámara de vigilancia. Tan pronto como dejamos de sentirnos observados el efecto disuasorio se disipa porque depende de su presencia crítica. Para que estas medidas fueran plenamente efectivas, harían falta una vigilancia

---

<sup>155</sup> ELLIOT, M.R.; WALLER, P.F.; RAGHUNATHAN, T.E.; SHOPE, J.T.; TRIVELLORES, R.; LITTLE, R.J.A. (2000). Persistence of violation and crash behavior over time. *Journal of Safety Research*, 31, 229-242.

permanente e inspectores de Hacienda por doquier, lo cual es algo imposible, lógicamente (Beenstock, Gafni y Goldin, 2001)<sup>156</sup>.

El celo o la intensidad con que se ejerce la vigilancia también influye. Por una parte, la falta de vigilancia o un control demasiado laxo o permisivo es poco probable que llegue a tener efecto alguno sobre la conducta antisocial. Por otra parte, una excesiva vigilancia o férreo control pueden perder eficacia e incluso llegar a tener hasta un efecto contraproducente ya que consiguen que los ciudadanos estén más centrados en los controles que el propio objetivo. Algunos ciudadanos no dudarían en poner objeciones a un recrudecimiento de este tipo de medidas restrictivas, interpretándolas como una vulneración contra su libertad individual y sus derechos civiles.

Desde un punto de vista estrictamente psicológico, las medidas punitivas carecen de valor a menos que el castigo sea real, se aplique siempre que se rompan las reglas, inmediatamente después de cometer la infracción, y además sea proporcional a la gravedad de la falta. En el caso de las infracciones tributarias y delitos fiscales no ocurre así. El hecho de que los controles e inspecciones tributarias no puedan comprobar todos los hechos imponibles, da lugar a la omisión de rentas que permanecen ocultas al fisco. Cuando un infractor percibe que la probabilidad de que sea descubierto de la

---

<sup>156</sup> BEENSTOCK, M.; GAFNI, D.; GOLDIN, E. (2001). The effect of traffic policing on road safety in Israel. *Accident Analysis & Prevention*, 33, 73-80.

comisión de una infracción por la Administración tributaria es baja, el riesgo que asume el contribuyente es mayor.

En el ámbito fiscal, la infracción tributaria no suele ser algo puntual, sino algo recurrente. Los contribuyentes creen que el hecho de haber sido objeto de una comprobación o inspección tributaria, hace que sea menos probable que vuelvan a ser objeto de otro control por parte de la Administración tributaria. Pensar que la ocurrencia de un evento poco probable hace su recurrencia menos probable es un error muy común de razonamiento (Paternóster y Piquero <sup>157</sup>, 1995; Piquero y Pogarsky <sup>158</sup>, 2002; Pogarsky <sup>159</sup>, 2002; Pogarsky y Piquero <sup>160</sup>, 2003; Piquero y Paternóster<sup>161</sup>, 1998).

En ocasiones, los ciudadanos no piensan en las consecuencias negativas que puedan derivarse de sus acciones.

---

<sup>157</sup> PATERNOSTER, R.; PIQUERO, A. (1995). Re-conceptualizing deterrence: An empirical test of personal and vicarious experiences. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 32, 251-286.

<sup>158</sup> PIQUERO, A.R.; POGARSKY, G. (2002). Beyond Stafford and Ware's reconceptualization of deterrence: Personal and vicarious experiences, impulsivity and offending behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 39, 153-186.

<sup>159</sup> POGARSKY, G. (2002). Identifying offenders: Implications for research on deterrence. *Justice Quarterly*, 3, 431-452.

<sup>160</sup> POGARSKY, G.; PIQUERO, A.R. (2003). Does punishment encourage offending? Investigating the resetting effect. *Journal of Research in Crime & Delinquency*, 40, 92-117.

<sup>161</sup> PIQUERO, A.R.; PATERNOSTER, R. (1998). An application of Stafford and Ware's reconceptualization of deterrence to drinking and driving. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 35, 5-41.

Ocasionalmente calculan las consecuencias de sus actos antisociales o no hacen balance de costes y beneficios. Simplemente actúan, sin contemplar el riesgo o el peligro potencial que pueda suponer (Chapman y Underwood<sup>162</sup>, 2000; Evans<sup>163</sup>, 2000).

Cuando infringen la norma lo hacen por motivos irracionales, bajo la influencia de estados emocionales o como una forma de expresar sentimientos como la frustración, la indignación, o el resentimiento. Muchas veces, la decisión de infringir la norma o de cometer un delito es más emocional que racional.

La mayoría de la ciudadanía sopesa las consecuencias de la realización de actos contrarios a las normas, pero existe una parte de estos ciudadanos que no contemplan las consecuencias de sus actos, y subestiman los riesgos. Dichos contribuyentes creen que las autoridades fiscales no van a detectar las irregularidades tributarias, o que si detectan éstas, emplearán el sistema de recursos que les ofrece el Estado de Derecho, con el fin de que no ser sancionados, o procedan al pago de la deuda tributaria y de la sanción en un plazo relativamente largo.

Ante esta situación, y a pesar de endurecer la legislación, recrudescer las sanciones e intensificar la vigilancia y el control

---

<sup>162</sup> CHAPMAN, P.; UNDERWOOD, G. (2000). The effects of training in social perspective-taking on socially maladjusted girls. *Child Development*, 61, 178-190.

<sup>163</sup> EVANS, L. (2000). The effects of educational change on morale, job satisfaction and motivation. *Journal of Educational Change*, 1, 173-192.

fiscal, los contribuyentes seguirán defraudando, si bien, la detención del fraude será más efectiva, y hará que los defraudadores antes de cometer el fraude, piensen en las consecuencias que ello conlleva.

De hecho, la experiencia demuestra que las medidas de tipo restrictivo y punitivo, basadas en el control externo, pueden llegar a ser más efectivas si se combinan con medidas educativas y programas de formación, a través del cambio de actitudes y en la percepción del riesgo.

Se podrían incluir aquí una serie de medidas disuasorias dirigidas a influir sobre la percepción social que los contribuyentes tienen sobre el sistema tributario y la política fiscal. Se asume que algunas de las opiniones y actitudes de los españoles sobre el fraude fiscal son susceptibles de cambio o de mejora, y que una mayor información sobre determinados aspectos contribuiría a un cambio de actitud y a un mayor índice de cumplimiento tributario.

Entre las actitudes y opiniones más generalizadas y susceptibles de mejora se encuentra, por ejemplo, el fraude fiscal, la impunidad de los defraudadores, el desconocimiento del coste de los servicios públicos o prestaciones sociales; el alto nivel de presión fiscal soportado, la inequidad en el sistema tributario, o la baja probabilidad de sanción o inspección (disuasión):

- Para mejorar las actitudes que justifican el fraude o el aumento del fraude se pretende proporcionar una

mayor información y transparencia sobre cómo y en qué se invierte el dinero de los impuestos y por qué se recauda, de tal manera que los ciudadanos sean más conscientes de la vinculación entre impuestos y gasto público dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

- Para mejorar la percepción de inequidad del sistema tributario español y recalcar la importancia de la responsabilidad tributaria individual, se pretende explicar el principio de progresividad del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de tal modo que los contribuyentes sean más conscientes de que se paga más, según las rentas que cada contribuyente obtiene, y que todos contribuimos con la Hacienda Pública en función de nuestra capacidad económica.
- Para mejorar la percepción de una presión fiscal excesiva, se pretende informar sobre el coste real de los bienes, servicios públicos y prestaciones sociales, para que los contribuyentes tengan la impresión de correspondencia fiscal y balance entre los ingresos que percibe el Estado y el gasto público.
- Para mejorar la percepción de una baja probabilidad de comprobación e inspección, dentro del sistema tributario, se pretende incrementar el número de comprobaciones e inspecciones, y su difusión a

través de la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria, y los medios de comunicación social, para que el contribuyente constate un incremento objetivo en la probabilidad de una comprobación de su situación tributaria, y con ello aumente el nivel de cumplimiento fiscal.

#### **4.4. PROGRAMAS DE RESOCIALIZACIÓN.**

De acuerdo con la doctrina científica mayoritaria, existen tres formas de prevenir y de reducir la conducta antisocial: el control que se ejerce por las autoridades, los programas de educación y los programas de rehabilitación del infractor. Las dos primeras constituyen formas de prevención primaria, que se implementan antes de que ocurra el problema. La tercera es una forma de prevención secundaria que debiera implementarse cuando se detectan los primeros indicios del problema, para evitar que el problema se acentúe. El control es una forma de selección negativa que trata de reducir la frecuencia de ciudadanos que incumplen la norma. La educación es una forma de selección positiva que trata de aumentar la frecuencia de personas que la cumplen. La tercera de ellas es una vía alternativa que trata de transformar a los infractores, ayudándoles a adquirir un conjunto de habilidades y competencias básicas de tipo cognitivo, social e interpersonal para que cambien su comportamiento antisocial por un comportamiento prosocial.



En el ámbito fiscal, no existen precedentes de iniciativas de este tipo, aunque hemos visto cómo las medidas preventivas del incumplimiento tributario incluyen estrategias de tipo educativo y formativo para inculcar actitudes y valores prosociales. Educación, formación, aprendizaje, y socialización son los pilares básicos de este tipo de medidas.

Así, los programas de educación no sólo deben incidir en los aspectos técnicos y de procedimiento administrativo, sino también en la importancia de los principios de respeto, de responsabilidad y de solidaridad, tratando de dotar al ciudadano, especialmente al contribuyente novel, de las motivaciones prosociales básicas.

Informar no es lo mismo que formar, por lo que más allá de la mera transmisión de información, lo que se intenta desarrollar es el sentido crítico del contribuyente y fomentar actitudes y comportamientos responsables en relación con el pago de tributos. El deudor no comete las infracciones tributarias o los delitos fiscales debido a un déficit de información, sino más bien debido a un déficit de socialización, no lo hace por una falta de conocimiento sino más bien por una falta de motivación o por una motivación inadecuada ( Brown, Groeger y Biehl<sup>164</sup>).

Cuando se plantean iniciativas de este tipo se asume que hay que aprender a respetar las normas tributarias y los

---

<sup>164</sup> BROWN, I.D., GROEGER, J.A.; BIEHL, B. (1987). Is driver training contributing enough towards road safety? En: J.A. Rothengatter & R.A. de Bruin (Eds.): *Road users & traffic safety*. Assen: Van Gorcum, 135- 156.

principios sociales. Hay que modificar creencias, actitudes y conductas antisociales, y hay que enseñar valores y habilidades cognitivas, sociales y emocionales que hagan posible la conducta prosocial.

Las acciones de esta índole, debieran fomentar las capacidades intelectuales, afectivas y morales necesarias para garantizar la adquisición y desarrollo de la competencia prosocial, e incompatibles con la conducta antisocial. Para ello debieran basarse en la utilización de estrategias y técnicas como el entrenamiento en habilidades cognitivas, entrenamientos en habilidades sociales y habilidades emocionales, estrategias de resolución de problemas, razonamiento lógico para aprender a considerar las consecuencias de la conducta, fomento de la empatía o habilidad para comprender los pensamientos y sentimientos de otras personas, estrategias de auto-control emocional, desarrollo de la capacidad para comprender y apreciar las reglas y obligaciones sociales, y educación en valores.

Las investigaciones llevadas a cabo hasta la fecha, han demostrado que estos programas funcionan, y sirven para reducir de forma significativa la conducta antisocial, incluso en las personas más conflictivas. Los estudios realizados han servido para detectar qué programas son eficaces y cuáles no, y también para identificar qué aspectos o componentes de los programas parecen ser críticos de cara a su eficacia. En este sentido casi todos los programas eficaces tienen un denominador común: la adopción de un enfoque cognitivo y la aplicación de

técnicas de entrenamiento centradas en el desarrollo de habilidades cognitivas, habilidades emocionales, habilidades sociales y valores, en la línea que acabamos de exponer.

Ross y Antonowicz<sup>165</sup> (2004), por ejemplo, han desarrollado un programa que ya se ha aplicado con éxito a más de 40.000 infractores de normas, y personas con problemas de conducta antisocial en instituciones penitenciarias y centros de asistencia social en más de 14 países, entre los que se encuentran Canadá, EE.UU, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, China, Líbano, Venezuela, Repúblicas Bálticas, Dinamarca, Suecia, Alemania y España. Se trata de un programa de modificación de la conducta antisocial, conocido como “Programa de Razonamiento y Rehabilitación (R&R)”, basado en estudios que han demostrado ser efectivos en la mejora de la conducta antisocial, mediante evaluaciones independientes realizadas a nivel internacional.

Desde el punto de vista cuantitativo, los resultados de este estudio muestran importantes reducciones en las tasas habituales de reincidencia, que oscilan entre el 56% y el 66%.

En el estudio original, sólo el 18% de los participantes fueron detenidos por algún delito en los 9 meses posteriores a su participación en el programa, frente al 49% de los del grupo de control. Desde el punto de vista cualitativo, los participantes

---

<sup>165</sup> ROSS, R.; ANTONOWICZ, D. (2004). *Antisocial Drivers: Prosocial Driver Training for Prevention and Rehabilitation*. Springfield: Charles C. Thomas Publisher.

experimentaron un cambio positivo de actitud y una mejora estable y significativa en sus habilidades cognitivas de resolución de problemas, impulsividad, perspectiva social y empatía y actitudes hacia las reglas.

El programa fue inicialmente concebido como un programa institucional de asesoramiento y tratamiento para jóvenes con problemas característicos de conducta antisocial, como el abuso de alcohol y drogas o la conducta disruptiva en el hogar y en la escuela, que, en palabras de los propios autores, funcionaba a modo de “hospital de enseñanza” para el estudio y tratamiento de conductas antisociales. El programa inicial incorporaba diversas técnicas de tratamiento, incluyendo psicoterapia individual y de grupo y técnicas conductuales de modificación de conducta, que no resultaron ser efectivas. La eficacia del tratamiento mejoró, no obstante, cuando se incorporaron técnicas de entrenamiento en habilidades sociales basadas en el análisis y promoción de la conducta prosocial de otros compañeros.

El programa sirvió para cambiar actitudes, comportamientos y valores de los jóvenes adolescentes, sustituyendo el pensamiento egocéntrico por la preocupación por los demás, y adquiriendo la habilidad social necesaria para mejorar sus interacciones interpersonales con compañeros y adultos, primero dentro de la institución y luego en la comunidad. Esta mejora se tradujo en un significativo descenso en las tasas de reingreso en la institución, de sólo el 6% frente al 33% habitual.

Con el objeto de evaluar la eficacia general y diferencial del tratamiento de la conducta antisocial, los autores llevaron a cabo una exhaustiva revisión de la literatura, y diversos análisis cuantitativos y meta-análisis, de cientos de estudios independientes publicados desde los años 70, sobre programas de intervención con delincuentes. Una parte de estos estudios mostraba resultados positivos de la intervención, especialmente con jóvenes de alto riesgo, delincuentes violentos y drogadictos, resultados que se mantenían estables a medio y largo plazo, durante periodos de seguimiento de 3 a 15 años.

Estos estudios de revisión indican que para que un programa tenga éxito el primer requisito tiene que ver con la conceptualización de la conducta antisocial. El modelo teórico es el que determina las metas de la intervención y el objetivo en el que el programa debería centrarse para alcanzarlas, al tiempo que guía la selección y aplicación de estrategias de intervención y técnicas de tratamiento. Los programas eficaces son los que se basan en un modelo “cognitivo”, mientras que la mayoría de los que no incluyen este componente cognitivo fracasan.

En otras palabras, los programas efectivos no consideran la conducta antisocial como sintomática de alguna psicopatología, sino más bien como la consecuencia de un conjunto de circunstancias y factores de índole psicosocial y cognitiva. Por esta misma razón, no se basan en la aplicación de remedios, a modo de cura, sino más bien en técnicas de enseñanza, centradas en la adquisición de nuevos aprendizajes y en el desarrollo de una mayor competencia y habilidad social, que

permita a los individuos lograr sus objetivos sin recurrir a la conducta antisocial. Casi todos los programas que funcionan incluyen además alguna técnica para cambiar la mentalidad del infractor, y en general su pensamiento, razonamiento, actitudes y valores.

Saber cómo piensan los ciudadanos es tan importante como saber cómo actúan, por lo que los programas efectivos no sólo toman como objetivo las actitudes, sentimientos, y habilidades sociales, sino también sus cogniciones, es decir, el modo en que perciben e interpretan la realidad, su modo de pensar y razonar, sus atribuciones y en general su escala de valores y su forma de entender el mundo. Otro elemento importante de los programas efectivos parece ser la inclusión de técnicas de auto-control. Mejorando el control de impulsos mejora el razonamiento, la sensibilidad a las consecuencias de la conducta, la habilidad para comprender las ideas y sentimientos de los demás, y la capacidad para ver y entender de otro modo las reglas y obligaciones sociales.

Estas conclusiones, han llevado a pensar que tal vez los individuos antisociales piensen de modo diferente al resto de personas, o bien presenten algún tipo de déficit en su funcionamiento cognitivo. Diversos estudios han mostrado, efectivamente, que muchas de estas personas carecen de determinados valores y habilidades específicas de tipo cognitivo, que son esenciales en la competencia prosocial, siendo características comunes en ellos la impulsividad, la impaciencia, la rigidez de pensamiento y el egocentrismo, entre otras

actitudes, valores y creencias antisociales, de ahí la importancia de los entrenamientos en habilidades cognitivas.

Desde este punto de vista, podemos asumir que los ciudadanos antisociales se pueden rehabilitar, y que la conducta antisocial se puede cambiar. Sin embargo, para cambiar la forma de actuar de las personas debemos equiparlas con recursos prosociales y motivarlas para que elijan un estilo de conducta prosocial.

La asunción básica del modelo cognitivo es que los individuos antisociales carecen de las habilidades cognitivas-emocionales necesarias para la competencia prosocial, y tienen creencias, actitudes y conductas que les llevan a actuar de forma antisocial. El modelo sugiere cambiar estas ideas y creencias antisociales y promover el desarrollo de valores prosociales. El Programa de Razonamiento Rehabilitación (R&R) se basa en este modelo, e incluye los siguientes componentes:

- *Auto-control*: A los ciudadanos se les enseña a detenerse y pensar antes de actuar, para considerar todas las posibles consecuencias antes de tomar una decisión y se usan técnicas de auto-control emocional y reestructuración cognitiva para regular emociones y conductas.
- *Meta-cognición*: A los ciudadanos se les enseña a pensar en lo que van a hacer cuando asumen un riesgo, y a pensar críticamente, para que se den cuenta de que lo que piensan influye en cómo se sienten y cómo actúan.

- *Habilidades sociales:* A los participantes se les enseña a actuar de forma prosocial donde habitualmente actuaban de forma antisocial, y se les refuerza cuando lo logran.
- *Habilidades cognitivas de resolución de problemas interpersonales:* A los participantes se les enseña a analizar problemas interpersonales, a tratar de entender y considerar los sentimientos, acciones y valores de otras personas, a apreciar los efectos que su conducta tiene sobre los demás y el modo en que les afecta, y a entender por qué los demás reaccionan de una determinada manera.
- *Pensamiento alternativo:* A los participantes se les enseña a pensar en posibles alternativas a la conducta antisocial.
- *Razonamiento crítico:* A los participantes se les enseña a pensar de forma lógica, objetiva y racional, sin distorsionar la realidad, eludir la responsabilidad o atribuir la culpa a factores externos.
- *Perspectiva social y empatía:* A los participantes se les enseña a tomar en consideración el punto de vista, los sentimientos y pensamientos de los demás, tratando de desarrollar la empatía.
- *Mejora de valores:* A los participantes se les enseñan valores mediante técnicas de discusión en grupo, de modo que cambien el egocentrismo por la consideración de las necesidades ajenas.



- *Autocontrol emocional*: A los participantes se les enseña a controlar y dirigir sus emociones, tales el ímpetu, el miedo o la ansiedad.

Aunque el Programa de Razonamiento y Rehabilitación (R&R) fue diseñado inicialmente con un carácter genérico, para su aplicación con todo tipo de individuos antisociales, el análisis de la literatura y de las necesidades de grupos específicos de individuos antisociales, ha hecho que se deriven versiones específicas del programa para grupos particulares de población, incluyendo adolescentes, niños con problemas de conducta en el colegio, individuos antisociales con deficiencias de aprendizaje y conductores antisociales.

A partir del conjunto de reflexiones elaboradas hasta el momento podemos pensar en la posibilidad de desarrollar un programa de estas características, específicamente adaptado a las características cognitivas y motivacionales de los defraudadores fiscales.

---

## **5. REVISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE EL FRAUDE FISCAL.**

Buena parte de nuestros conocimientos actuales sobre el fraude fiscal procede de estudios empíricos. En ocasiones, se trata de estudios de simulación en los que se plantea al sujeto una situación ficticia o hipotética para observar cuál sería su eventual reacción, y analizar el comportamiento potencial del contribuyente. En otras ocasiones se trata de estudios experimentales que se desarrollan en situaciones que han sido especialmente diseñadas para poner a prueba una hipótesis, y bajo condiciones controladas por el investigador para comprobar la incidencia de determinadas variables sobre el comportamiento del contribuyente. En ninguno de los dos casos se trata de situaciones reales, lo que afecta a la validez y generalidad de las conclusiones, aunque como cualquier otro estudio científico aportan importantes conocimientos y arrojan luz sobre cuestiones de interés en relación con los fenómenos estudiados.

Entre los estudios clásicos de simulación más influyentes, se encuentran los de Spicer y Lundstedt<sup>166</sup> (1976) y Kaplan & Reckers<sup>167</sup> (1985). Estos autores enfrentaron a un grupo de ciudadanos a una serie de decisiones hipotéticas de fraude fiscal, y estudiaron la relación existente entre la decisión de

---

<sup>166</sup> SPICER, M.W.; LUNDSTEDT, S.D. (1976). Understanding Tax Evasion. *Public Finance*, 3, 339-346.

<sup>167</sup> KAPLAN, S.E.; RECKERS, M.J. (1985). A Study of Texas Evasion Judgments. *Michigan Law Review*, 102, 71.

evadir y una serie de variables relacionadas con el sistema tributario.

En general, estos primeros estudios pusieron de manifiesto que en la relación entre el contribuyente y el gobierno en materia impositiva intervienen tres elementos fundamentales: 1) las actividades de fiscalización, coerción y sanción por parte de la Administración; 2) el intercambio de impuestos por bienes y prestaciones públicas; 3) las expectativas y normas internas de comportamiento del contribuyente. Estos tres elementos influyen en el comportamiento tributario, pudiendo identificarse una serie de patrones o reglas de carácter general, que a modo de resumen pasamos a exponer a continuación:

- A mayor coerción, menor defraudación, es decir, la defraudación es menos probable cuando se percibe que las inspecciones y sanciones son mayores o más severas, o cuando la probabilidad de detección es mayor
- A mayor edad, menor evasión, ya que cuanto mayor es la edad, mayor la aversión al riesgo.
- A mayor equidad del sistema tributario, menor defraudación, es decir, cuanto más equitativa es la relación tributaria, mayor es el cumplimiento fiscal; en cambio, cuando los contribuyentes perciben que esta relación no es equitativa en relación con otros contribuyentes tienden a ajustar sus ingresos tributarios y a evadir impuestos a modo de compensación.
- A menor número de defraudadores, menor defraudación, es decir, cuando se tiene conocimiento de la existencia de

muchos casos de evasión, se piensa en la evasión como un fenómeno generalizado y se debilita la obediencia hacia la norma, aumentando la probabilidad de evadir.

- A mayor número de comprobaciones y fiscalizaciones previas, menor defraudación.
- A mejor valoración positiva de los bienes públicos financiados por los impuestos, menor evasión (Alm, Sánchez y De Juan, 1995)<sup>168</sup>.

También existe tradición en estudios transculturales o estudios de comparación entre diferentes países, en los que se ha considerado la influencia de un considerable número de variables (Alm, Sánchez y De Juan, 1995). Se trata tanto de estudios experimentales como de estudios basados en la metodología de encuesta, cuyos resultados han servido para ilustrar que el comportamiento tributario es complejo y está motivado por diversos factores, así como para demostrar que los contribuyentes no siempre se guían por la utilidad esperada, como predice el modelo económico, sino que suelen guiarse generalmente por normas sociales.

La mayor parte de los estudios clásicos se han centrado en el contribuyente individual como persona física. En ellos se intenta relacionar el cumplimiento tributario con una serie variables que describen características personales de los individuos, como el

---

<sup>168</sup> ALM. J.; SANCHEZ, I. y DE JUAN, A. (1995), *Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance*. Kiklos, 48, 1, 3-18.

género, la edad o el estado civil, y características de la Administración tributaria como las acciones de supervisión y control, las políticas públicas y otros factores externos.

Así, por ejemplo, en un estudio llevado a cabo en Canadá hace unos años, Boame<sup>169</sup> (2009) puso de manifiesto que las mujeres son más propensas que los hombres a declarar correctamente sus impuestos y pagar a tiempo sus impuestos antes que los hombres. En relación con la edad, la relación es inversa, de tal modo que los jóvenes (14-34 años) son más propensos que los contribuyentes de mediana edad (35-54 años) y éstos más propensos que los mayores de 55 años a declarar y pagar tarde. En cuanto al estado civil, se aprecia que los contribuyentes casados son más cumplidores. Como hipótesis explicativa se apuntaba que las mujeres, las personas mayores y los casados cumplían más o defraudaban menos porque tenían mayor aversión al riesgo, mayor moral tributaria o un mejor entendimiento del funcionamiento del sistema fiscal.

En un estudio previo Plumley<sup>170</sup> (1996) analizó las tasas de cumplimiento en una determinada región geográfica considerando las características demográficas de la población residente y encontró que la tasa de declaración de la renta es peor cuando hay mayor concentración de solteros y menores de

---

<sup>169</sup> BOAME, A. (2009). A Panel Analysis of Behavior Change in Individual Income Tax Compliance. *IRS Research Bulletin*, 3-60.

<sup>170</sup> PLUMLEY, A.H. (1996). The determinants of individual income tax compliance. Estimating the impact of Tax Policy, Enforcement and IRS responsiveness. *IRS Publication*, 1916, 11-96.

30 años, y mejor cuando se concentran casados y mayores de 64 años.

Una variable que también ha sido sistemáticamente estudiada en este tipo de investigaciones son las rentas o el nivel de ingresos. Sin embargo, los resultados a este respecto no han sido del todo concluyentes. Algunos estudios concluyen que los ingresos de los ciudadanos están relacionados negativamente con la tasa de cumplimiento (Plumley; 1996), mientras que otros asumen que incide positivamente en el cumplimiento, de tal modo que un mayor ingreso conlleva un mayor cumplimiento tributario (Alm, Jackson y Mckee<sup>171</sup>, 1992; Clotfelter<sup>172</sup>, 1983; Feinstein<sup>173</sup>, 1991).

En el estudio anteriormente citado de Boame (2009), se concluye que la relación no es directa, y que en cualquier caso no es una relación entre cumplimiento e ingresos, sino más bien entre cumplimiento y nivel de ingresos, siendo que los contribuyentes con un nivel de ingresos alto tienen mayor propensión a presentar su declaración que los contribuyentes con un nivel de ingresos bajo. Asimismo se señala que los contribuyentes de ingreso medio tienen un menor cumplimiento

---

<sup>171</sup> ALM, J., JACKSON, B.R.; MCKEE, M. (1992). Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data. *National Tax Journal*, 45, 1, 107-114.

<sup>172</sup> CLOTFELTER, C. (1983). Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns. *The Review of Economics and Statistics*. MIT Press, 65, 363-73.

<sup>173</sup> FEINSTEIN, J. (1991). An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection. *Ran Journal of Economics*, 22, 1, 14-35.

que los de ingreso alto y bajo, mientras el cumplimiento de los de ingreso alto y bajo es el mismo.

Según Plumley (1996) las modificaciones al tipo impositivo en un esquema progresivo tienen efectos opuestos dependiendo del rango de ingresos que se vea afectado. En general, los contribuyentes con ingresos bajos se vuelven más cumplidores ante un incremento en la tasa marginal, mientras que en los de ingreso alto ocurre lo contrario y un incremento en la tasa marginal reduce el ingreso declarado e incrementa las compensaciones.

Otra variable estudiada, está relacionada entre el pago de impuestos y la prestación de bienes públicos y servicios sociales, medida a través de la cantidad y calidad de estos servicios y contraprestaciones. Al igual que ocurre en relación con los ingresos, los resultados no son plenamente concluyentes. Los estudios clásicos demuestran que una satisfactoria prestación de servicios y bienes públicos influye positivamente en el cumplimiento. En este sentido, ponen de manifiesto que cuando los contribuyentes reciben más beneficios a cambio de sus contribuciones impositivas y las instituciones públicas son mejores y más eficientes, los contribuyentes también tienen mejor predisposición a contribuir y tienden a hacerlo de forma más eficiente, registrándose menor evasión (McCoon; 2011).

Otros estudios, en cambio, revelan que el incremento en la prestación de servicios y bienes públicos no incide positivamente

---

sobre el cumplimiento (Alm, Jackson y Mckee; 1992; Sour<sup>174</sup>, 2006).

Al igual que se ha estudiado el comportamiento tributario de las personas físicas, también se ha hecho lo propio con el comportamiento tributario de las sociedades o personas jurídicas. En este sentido se ha estudiado la incidencia sobre el cumplimiento fiscal de una serie de factores, entre los que se encuentran las características propias de la empresa, como el país donde se encuentra radicada, el origen de la propiedad, la industria en la que opera, el volumen de ventas, junto a otros factores económicos exógenos a la empresa, las acciones de control de la Administración tributaria; las dificultades a las que se enfrenta para poder cumplir con sus obligaciones tributarias y la moral tributaria, entre otros (Alm y McClellan, 2012)<sup>175</sup>.

Los resultados de estos estudios revelan que:

- las empresas extranjeras y estatales tienen mayores niveles de cumplimiento y menores niveles de evasión que las empresas locales o nacionales;
- las labores de control de la Administración tributaria en las empresas extranjeras tiene poco impacto en el cumplimiento tributario de las mismas;

---

<sup>174</sup> SOUR, L. (2006). Cumplimiento Fiscal y Bienes Públicos, ¿son realmente compatibles? *El Trimestre Económico*, 282, 863-880.

<sup>175</sup> ALM. J.; McClellan, C. (2012). Tax Morale and Tax Compliance from the Firm's Perspective. *Kyklos*, 65. 1, 1-17.



- la reducción de los obstáculos al cumplimiento, la corrupción y la complejidad, así como las mejoras en calidad del servicio, tienen un impacto positivo sobre el cumplimiento;
- la moral tributaria tiene un impacto significativo y positivo sobre el cumplimiento de las empresas;
- el tipo impositivo tiene un efecto adverso sobre el cumplimiento, de tal modo que altas tasas generan un bajo cumplimiento;
- las sanciones tienen un efecto positivo sobre el cumplimiento.

En relación con los sistemas de sanciones, los estudios clásicos muestran que el efecto positivo que tienen las multas sobre el cumplimiento es poco significativo, y la sanción no llega a ser eficaz a menos que también aumente la probabilidad de detección (Alm, Jackson y Mckee, 1992; Sour, 2006). A este respecto adquieren especial relevancia las acciones de control desarrolladas por la Agencia Tributaria, entre las cuales cabría destacar la posibilidad de comprobación e inspección, los cruces de información, las sanciones por infracciones o delitos tributarios:

- En relación con la probabilidad de comprobación e inspección, en general la inspección tributaria tiene un efecto positivo y significativo sobre el cumplimiento, y un aumento en la probabilidad de ser inspeccionado tiene un impacto significativo y positivo sobre el ingreso para los tramos de ingreso bajo y medio, mientras que su impacto es negativo

en el caso de los individuos de ingreso alto (Plumley, 1996; Blumenthal, Christian y Slemrod<sup>176</sup>, 1998).

- En relación con los cruces de información entre Administraciones Públicas o suministrada por terceros, no tienen un impacto significativo sobre el cumplimiento.
- Las sanciones por infracciones o por delitos tributarios, en general tienen un impacto positivo sobre el ingreso declarado.
- Las notificaciones de la Administración tributaria, en general tienen un impacto positivo como acciones discrecionales que inciden sobre el cumplimiento.

En relación con estas acciones de control, la actuación de la Administración tributaria viene a contemplarse cada más como una servicio a la ciudadanía. En este sentido, debe preocuparse de proporcionar al contribuyente, como usuario de este servicio, una atención de calidad y toda la información y orientación necesaria para el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias, dando las máximas facilidades y tratando de reducir en la medida de lo posible el coste de cumplimiento, o coste en que incurren los contribuyentes para poder cumplir con sus obligaciones tributarias. En relación con el servicio o grado de respuesta de la Administración, se ha comprobado lo siguiente:

- Los contribuyentes que utilizan medios electrónicos para realizar sus declaraciones muestran un mayor nivel de

---

<sup>176</sup> BLUMENTHAL, M.; CHRISTIAN, C.; SLEMROD, J. (1998). *The Determinants of Income Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota*. NBER Working Paper Series nº 6575.

cumplimiento que los que realizan sus declaraciones en soporte papel.

- El servicio de ayuda a los contribuyentes en la preparación de sus declaraciones tributarias tiene un impacto positivo significativo sobre la tasa de declaración y el ingreso declarado.
- El servicio de asistencia parece tener un efecto negativo débil pero significativo en el ingreso declarado.

En los estudios clásicos también se identifican variables macroeconómicas, como el crecimiento económico, la tasa de natalidad, o el desempleo que también tiene efecto sobre los ingresos declarados y sobre el importe a tributar en la declaración.

En la línea de investigación previa, hemos procedido a una selección de estudios e investigaciones más recientes, relacionadas con nuestro objeto de estudio, las cuales se han podido identificar mediante la búsqueda o exploración de diferentes fuentes bibliográficas y documentales. En los siguientes apartados se exponen las investigaciones y resultados más destacados de nuestro estudio de revisión.

Con fines expositivos las investigaciones que han sido objeto de revisión se han agrupado en tres categorías.

- En un primer apartado se exponen una serie de estudios sobre factores sociales y culturales relacionados con el comportamiento tributario. En la presentación de los

resultados hemos contrastado los puntos de vista clásicos basados en el análisis económico del cumplimiento tributario, con las explicaciones más actuales basadas en determinantes de tipo psicosocial.

- En el segundo apartado se agrupan distintos estudios basados en la aplicación de la teoría de la percepción social y de la atribución al estudio de la conducta tributaria, En el análisis e interpretación de sus resultados se proporcionan explicaciones causales del comportamiento tributario desde el punto de vista de la psicología del contribuyente.
- En el tercer apartado se exponen los principales resultados de los estudios demoscópicos sobre las opiniones, actitudes y creencias de los contribuyentes en materia fiscal desarrollados en el ámbito de la Sociología aplicada. Se recogen, se integran y se interpretan los resultados de las últimas encuestas realizadas en nuestro país por los institutos de demoscopia más cualificados.

### **5.1. ESTUDIOS SOBRE DETERMINANTES PSICOSOCIALES**

Los cambios demográficos, económicos y políticos de principios del siglo XXI han obligado a los Estados modernos a hacer un notable esfuerzo por mantener y mejorar el nivel de bienestar social. La capacidad de los gobiernos para recaudar

ingresos de forma rentable y eficiente es de vital importancia para lograr los objetivos políticos, y para ello es necesario controlar el problema del fraude fiscal.

En el modelo económico clásico, se consideraba que las decisiones de los contribuyentes a la hora de pagar impuestos se basan en factores económicos, como la probabilidad de ser detectado y objeto de comprobación e inspección o las posibles sanciones en caso de infracción. Sin embargo, los resultados empíricos sobre la relación entre los determinantes económicos y la evasión de impuestos son inconsistentes y sugieren que las creencias del contribuyente sobre el poder efectivo que tienen la Administración tributaria también es un factor importante que habría que tener en cuenta.

Desde el punto de vista del modelo económico clásico<sup>177</sup> se considera que los contribuyentes son responsables de las decisiones que toman y lo hacen conscientemente tratando de maximizar su utilidad o el beneficio personal derivado estas decisiones. Frecuentemente, se utiliza el modelo clásico de Allingham y Sandmo<sup>178</sup> para explicar por qué las personas participan en conductas sociales, basándose en variables como el nivel de los impuestos, la disuasión y la aversión al riesgo.

---

<sup>177</sup> SANDMO, A. (2005). The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View. *National Tax Journal*, 58, 643- 663.

<sup>178</sup> ALLINGHAM, M.; SANDMO, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1 (3-4), 323-338.

---

Recientemente, Portes (2010)<sup>179</sup> ha desarrollado un enfoque alternativo sobre el capital social e institucional que introduce la importancia de la legislación, de la aplicación de la ley y del contexto social. Según este autor la regulación fomenta las transacciones informales, mientras que la aplicación de la ley la inhibe. Y a su vez, está fomentada por las relaciones sociales y por la confianza social, y frenada por la confianza institucional.

En esta misma línea se encuentra el trabajo de Adriaenssens y Hendrickx (2015)<sup>180</sup>, que han comprobado esta hipótesis utilizando los datos de la Encuesta Social Europea (ESS) sobre la evasión de impuestos en 26 países, y analizando los factores individuales, sociales e institucionales de forma simultánea.

Según este enfoque clásico, el cumplimiento fiscal efectivo sólo podría lograrse a través de medidas coercitivas y un sistema de inspección y control basado en comprobaciones y sanciones. Sin embargo, la doctrina científica ha mostrado que los efectos de este tipo de medidas sobre el pago de impuestos son inconsistentes, lo que sugiere que no bastan para explicar el cumplimiento tributario. Por otra parte, la tasa de incumplimiento tributario es mayor de lo que predice el modelo económico, lo

---

<sup>179</sup> PORTES, A. (2010). *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>180</sup> ADRIAENSSENS, S.; HENDRICKX, J. (2015). Can informal economic activities be explained by social and institutional factors? A comparative analysis. *Socio-Economic Review*, 13 (4), 627-649.

que ha llevado a considerar otros posibles determinantes y a proponer otros modelos alternativos.

Muchos autores consideran que las medidas económicas no son suficientes para explicar el cumplimiento tributario, sino que también influyen otros factores, como por ejemplo, el conocimiento de las leyes fiscales, la confianza hacia el sistema político, así como las normas sociales o personales que regulan el comportamiento, es decir, los determinantes psicosociales.

Una de las primeras explicaciones, mantiene que existen mecanismos psicológicos de control interno y una motivación intrínseca que nos mueve a actuar conforme a las normas, en ausencia de incentivos o controles externos y que se basa en el desarrollo de una conciencia moral adquirida a través del proceso de socialización del individuo. Cuando surge la oportunidad, incluso en condiciones de total anonimato o cuando las posibilidades de detección son mínimas, la mayoría de las personas inhiben cualquier tendencia a infringir las normas para evitar entrar en conflicto consigo mismos. Este conflicto interno, denominado disonancia, genera tensión psicológica o malestar y amenaza la identidad personal, el concepto, o imagen que el individuo tiene de sí mismo.

Esta motivación intrínseca para cumplir con las obligaciones tributarias suele identificarse con el término de moral tributaria, y ha sido definida en términos generales como una moral. Algunos estudios han encontrado una correlación positiva entre moral tributaria y cumplimiento tributario y han

tratado de identificar específicamente las actitudes o comportamientos concretos que contribuyen a esta obligación moral o que propician la moral tributaria, como por ejemplo las actitudes positivas hacia la Hacienda Pública, o la confianza en los funcionarios públicos<sup>181</sup>, o el sentido del deber cívico y acatamiento de la ley<sup>182</sup>.

Otros estudios conciben la moral tributaria como norma social y la vinculan a la percepción de los comportamientos normativos y morales relacionados con el pago de impuestos en un determinado país. El principal representante de este enfoque es Wenzel (2005)<sup>183</sup>, quien destaca la importante función que juegan los procesos de identificación social. Según este autor, la identificación social permite la interiorización de las normas sociales como normas personales.

En un estudio sobre esta cuestión, Giachi<sup>184</sup> (2014) ha intentado averiguar qué factores sociales afectan a la moral fiscal, tratando de contrastar los hallazgos de investigaciones previas con otras fuentes de datos (Martínez-Vázquez y

---

<sup>181</sup> TORGLER, B.; SCHAFFNER, M. (2007). Causes and consequences of tax morale: An empirical investigation". *CREMA Working Paper Series*, 11, 1-26. Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).

<sup>182</sup> ORVISKA, M.; HUDSON, J. (2002). Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen". *European Journal of Political Economy*, 19, 83–102, 2002.

<sup>183</sup> WENZEL, M. (2005). Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention". *Journal of Economic Psychology*, 26 (6), 862–883.

<sup>184</sup> GIACHI, S. (2014). Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral física en la España contemporánea. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 73-98.



Torgler<sup>185</sup>, 2009; Cummings et al<sup>186</sup>, 2009; Torgler et al<sup>187</sup>, 2007; Martínez-Vázquez y Torgler. 2009). Para este autor la moral fiscal tendría que ver con “la legitimidad que el contribuyente otorga a la norma que prescribe que los impuestos deben ser pagados, en función de sus valores éticos y políticos, así como de sus expectativas racionales a partir de sus creencias sobre las instituciones y los demás” (pág. 78).

Según su hipótesis, el contribuyente tiene un conjunto de intereses y valores que están relacionados con sus creencias sobre las instituciones fiscales y los demás contribuyentes, que influyen en su confianza social y política y en su percepción de equidad, lo que a su vez influye en su motivación para el cumplimiento tributario y en su mayor o menor predisposición al fraude. En este sentido, la moral fiscal puede entenderse como un indicador de la propensión al fraude por parte del contribuyente, y estaría influida por la legitimidad percibida del sistema impositivo.

Cuando se trata de definir la confianza, algunos autores han destacado más la dimensión individual y motivacional del

---

<sup>185</sup> MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; TORGLER, B. (2009). *The Evolution of Tax Morale in Modern Spain*. *Journal of Economic Issues*, 43, 1-28.

<sup>186</sup> CUMMINGS, R.G.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; MCKEE, M.; TORGLER, B. (2009). Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an artificial field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 70, 447-457.

<sup>187</sup> TORGLER, B.; SCHAFFNER, M. (2007). *Causes and Consequences of Tax Morale: An Empirical Investigation*. CREMA, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper nº 2007-11.

concepto, identificándola con alguna creencia racional, sentimiento o valor que nos predispone a actuar, mientras que otros han insistido más en su dimensión social y cultural, destacando la importancia de la cooperación y de la adhesión a las normas.

Fukuyama<sup>188</sup> (1998), la define como expectativa colectiva, fundamentada en el respeto a las normas por parte de los individuos con las siguientes palabras: *“una expectativa que surge en una comunidad con un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación, basándose en normas compartidas por todos los miembros que la integran”* (Fukuyama, 1998: 43).

Kahan<sup>189</sup> (2002) la define como una predisposición moral basada en una expectativa de reciprocidad y en una combinación de creencias y emociones: hay una creencia sobre la confianza que merecen los demás y un deseo emocional de ser considerado digno de confianza, y ambas cosas afectan a la reciprocidad y nos predisponen a actuar de forma cooperativa y respetuosa con las normas.

Otros autores entienden la confianza como algo más racional. Coleman<sup>190</sup> (1988, 1991) la define como *“una decisión*

---

<sup>188</sup> FUKUYAMA, F. (1998). *La confianza (trust)*. Barcelona: Ediciones B.

<sup>189</sup> KAHAN, D.M. (2002). The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action and Law. *Michigan Law Review*, 102, 71.

<sup>190</sup> COLEMAN, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

*individual que se toma en un proceso de transacción o intercambio social porque resulta útil, en la medida en que facilita la interacción social a nivel particular, y el funcionamiento de las instituciones económicas y sociales a nivel general*". Hardin<sup>191</sup> (2002) señala que es una cuestión de interés: en una transacción o cooperación a ambos actores les interesa que el otro se fie de ellos y actúan en consecuencia.

Muchos autores consideran que la confianza es justamente uno de los factores explicativos del cumplimiento tributario, y de otras variables de naturaleza económica y política que afectan a la organización social de una comunidad (Fukuyama, 1998; Putnam et al., 1993; Giachi, 2014). Para estos autores, la confianza entre los ciudadanos y la confianza en el gobierno son indicadores de la existencia de una percepción generalizada del Estado como una comunidad, y esta percepción se considera como un factor determinante que genera una predisposición favorable a pagar impuestos. De hecho, se ha comprobado que en las sociedades con mayor nivel de confianza social, confianza política y compromiso cívico, el nivel de fraude fiscal es menor (Musgrave, 1980; Siemrod, 2003; Putnam, 2002; Torcal y Montero 2006).

La confianza política es la impresión general que tenemos de los dirigentes y actúa como regla que nuestras decisiones a la

---

COLEMAN, J.S. (1991). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

<sup>191</sup> HARDIN, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.

hora de apoyar o no apoyar las políticas y actuaciones gubernamentales (Giachi, 2014); Hetherington y Globetti (2002) la definen como una “*orientación general hacia el gobierno, construida a partir de las expectativas normativas de los individuos acerca de la política*”.

Según Hetherington<sup>192</sup> (2002, 2005), la confianza política de los ciudadanos está estrechamente relacionada con su grado de aceptación y apoyo a las políticas públicas, incluyendo el pago de impuestos: cuanto mayor sea la confianza política de los ciudadanos más dispuestos estarán a aceptar sacrificios económicos o ideológicos, confiando en la capacidad del gobierno para utilizar los recursos al servicio del bienestar colectivo. La confianza política es aún más necesaria cuando las medidas que se apoyan van a ser en beneficio de otros que cuando van a ser en beneficio propio.

En lo que respecta a la confianza social, se ha señalado que tiene una considerable importancia en la acción cooperativa y el respeto de las normas. En este sentido, es más fácil respetar las normas cuando consideramos que los demás también lo hacen, que cuando consideramos que nadie las cumple y especialmente cuando conocemos directamente a los incumplidores (Elster, 1991; Spicer y Lundstedt, 1976; Vogel, 1974). De acuerdo con esta idea, tener conocimiento de la existencia de evasores y defraudadores, influye negativamente

---

<sup>192</sup> HETHERINGTON, M.J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

en la confianza social del contribuyente y en el grado de cumplimiento fiscal, tanto más si se trate de personas conocidas.

Relacionadas con la confianza también se han señalado otras dimensiones que podrían ser relevantes en la explicación del fraude fiscal, especialmente la equidad (Spicer y Lundstedt, 1976; Levi, 1998; Alvira Martín et al., 2000; Fernández Cainzos, 2006; Martínez Fernández et al. 2009; Giachi, 2014).

Algunos autores consideran que los determinantes económicos y los determinantes psicológicos y sociales del cumplimiento tributario son complementarios. Kirchler, Hoelz y Wahl (2008)<sup>193</sup> proponen como marco de explicación el argumento ético de la “*pendiente resbaladiza*” o “*slippery slope framework*”. Según este argumento, las decisiones no se interpretan como algo en sí mismo, sino como el inicio de una tendencia o como algo que puede ir a más. En base a ello hay que poner límites, ya que si permitimos algo que hoy por hoy es inofensivo o relativamente permisible, puede que lo que estemos haciendo es sentar las bases de algo que el día de mañana puede resultar inaceptable.

El argumento de la pendiente resbaladiza se utiliza en la discusión de distintos dilemas éticos como la eutanasia y también aplicado al ámbito fiscal. El modelo integra factores económicos y psicológicos en la explicación del cumplimiento

---

<sup>193</sup> KIRCHLER, E.; HOELZL, E.; WAHL, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29 (2), 210-225.

tributario, y a su vez variará según la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en el poder de las autoridades fiscales. Según la teoría, el clima fiscal de una determinada sociedad puede oscilar a lo largo de un continuo, que iría desde el antagonismo y la hostilidad hasta la cooperación y la sinergia. En un clima de antagonismo las autoridades fiscales tienen que lograr el cumplimiento tributario a través de medidas coercitivas como las inspecciones y las sanciones; en un clima de cooperación, en cambio, los contribuyentes perciben el cumplimiento tributario como un deber y una necesidad social.

De acuerdo con la *teoría de la pendiente resbaladiza*, el cumplimiento tributario se ha planteado como un dilema social en el que se combina el interés a corto plazo por minimizar el pago de impuestos con el interés colectivo a largo plazo para proporcionar suficientes recursos para los bienes públicos. El dilema social puede ser resuelto y el cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes, puede ser garantizado a través del poder de las Administración tributaria y de la confianza en las autoridades fiscales. Sin embargo, esta teoría no dice nada sobre la interacción entre ambas cosas, el poder y la confianza. Gangl, Hofmann y Kirchler (2015)<sup>194</sup>, han publicado un trabajo teórico cuyo objetivo es conceptualizar la dinámica entre el poder y la confianza mediante la diferenciación entre el poder coercitivo legítimo basado en la razón y la confianza implícita. Los autores sugieren la necesidad de

---

<sup>194</sup> GANGL, K.; HOFMANN, E.; KIRCHLER, E. (2015). Tax authorities' interaction with taxpayers: A conception of compliance in social dilemmas by power and trust. *New Ideas in Psychology*, 37, 13-23.

aumentar la cooperación entre la Administración tributaria y los contribuyentes individuales para cambiar la interacción, de tal modo que se pase de un clima de antagonismo a un clima de confianza y servicio público.

Otros estudios incorporan la conducta prosocial y proponen un factor motivacional general de amplio espectro, al que denominan Orientación de Valor Social o *Social Value Orientation* (SVO). La orientación de valor social es una motivación interpersonal un tanto abstracta, que en virtud de su abstracción puede dar lugar a elecciones y comportamientos variados en diversos contextos aplicados. En principio, no está vinculada a ningún comportamiento, ni resultado específico sino que afectan a una amplia gama de preferencias y comportamientos en situaciones sociales, incluyendo el pago de impuestos, aunque en todo caso tiene que ver con la preferencia sobre la asignación de recursos o el modo en que deberían distribuirse.

Van Lange et al. (2007) conceptualizan y miden esta orientación de valor social como una inclinación prosocial o como una orientación personal hacia la cooperación frente a la competencia. En base a ello los contribuyentes y los ciudadanos en general se pueden categorizar como prosociales o cooperativos, o como individualistas y competitivos. Las personas de orientación pro individual se preocupan por su propio interés y buscan maximizar su propia ganancia personal y son altamente individualistas, mientras que las personas de orientación prosocial se preocupan por los perjuicios y beneficios

de los demás, buscan maximizar los resultados del colectivo, y tienen un alto sentido de cooperación<sup>195</sup>.

En comparación con las personas de orientación pro individual, los ciudadanos de orientación prosocial tienen más actitudes positivas hacia los bienes públicos y servicios comunitarios, muestran mayor voluntad de servicio y mayor compromiso cívico, son más cooperadores y menos exigentes en las negociaciones y hacen más concesiones para alcanzar el resultado, y tienden a interpretar los dilemas sociales como dilemas éticos o cuestiones morales.

Brizi et al. (2015)<sup>196</sup>, han estudiado esta orientación al valor social en lo que concierne específicamente al comportamiento tributario, asumiendo como punto de partida que los contribuyentes de orientación prosocial deberían tener mayor moral tributaria y, en consecuencia, mayor motivación intrínseca e intención de pagar impuestos, frente a los contribuyentes de orientación pro individual que deberían mostrar menor cumplimiento tributario y, por tanto la comisión de más defraudación fiscal.

Su hipótesis es que la orientación al valor social es un factor importante que influye en la moral tributaria. Predicen que

---

<sup>195</sup> VAN LANGE, P. A., DE CREMER, D., VAN DIJK, E., VAN VUGT, M. (2007). Self-interest and beyond. En A.W. Kruglanski & E.T. Higgins (Eds.): *Social psychology: Handbook of basic principles*, 540–561.

<sup>196</sup> BRIZI, A.; GIACOMANTONIO, M.; SCHUMPE, B.M.; MANNETTI, L. (2015). Intention to pay taxes or to avoid them: The impact of social value orientation. *Journal of Economic Psychology*, 50, 22-31.



el impacto de la orientación de valor social en el cumplimiento tributario previsto puede estar modulado por la moral tributaria de un individuo. En otras palabras, defienden la teoría de que la orientación de valor social podría influir en la consideración de que pagar impuestos es hacer lo correcto, lo que a su vez, influiría en el cumplimiento tributario. Como los individuos prosociales también muestran interés por las pérdidas y ganancias de los demás, esperan que tengan una moral tributaria más alta y, por lo tanto, una mayor intención de cumplir con sus obligaciones tributarias. Y como los individuos prosociales también tienen interés en maximizar las ganancias ajenas, esperan que este cumplimiento sea voluntario. Por el contrario, esperan que los individuos de orientación pro-individual, al preocuparse exclusivamente por maximizar sus propios beneficios, tendrán menor moral tributaria y menor cumplimiento tributario.

Con esta finalidad los autores planificaron y llevaron a cabo tres estudios complementarios, en los que el cumplimiento tributario se planteaba como un dilema público, y la orientación de valores prosociales como una motivación interpersonal que promueve la cooperación en este tipo de dilemas. Se pretendía evaluar si el cumplimiento tributario aumentaba con la motivación social para maximizar ganancias conjuntas, a través de cambios en la moral tributaria. La orientación al valor social se conceptualizaba en el primero de los estudios como una postura motivacional de compromiso, y en el segundo y tercer estudios como el cumplimiento tributario voluntario y forzoso.

En el primer estudio se examinaba la relación entre la orientación al valor social por un lado, y la moral tributaria y la intención de cumplir con las obligaciones tributarias por otro. El segundo de los estudios, es una réplica del primero con una muestra de contribuyentes reales, en el que además de someter a prueba esa relación, se evaluaba si el impacto de la orientación al valor social sobre la intención de cumplir con las obligaciones tributarias estaba mediada por la moral tributaria individual. En otras palabras, se quería comprobar si los individuos prosociales tenían una mayor motivación intrínseca para pagar impuestos y, como consecuencia, una mayor intención de cumplir. En el tercer estudio se planteó un análisis de los dos primeros para comprobar si existía o no una relación causal entre la orientación prosocial y la intención de pagar, y si esta relación de causa efecto estaba mediada o modulada por la moral tributaria o motivación interna a pagar impuestos.

En los tres estudios realizados se encontró evidencia de una clara relación entre la orientación prosocial y los indicadores de cumplimiento tributario. Se confirmaron las hipótesis y se encontraron diferencias significativas entre los individuos con orientación prosocial y con orientación proindividual, constatándose en estos últimos mayor intención de defraudar que en los primeros. En este sentido, los autores constataron que la orientación prosocial podría conducir a un mayor grado de cumplimiento tributario actuando a través de dos mecanismos complementarios: el aumento de la motivación voluntaria y la

disminución en la percepción subjetiva de las limitaciones impuestas por parte de las autoridades.

Ayal et al. (2015)<sup>197</sup>, analizan el problema desde una perspectiva más amplia, y reflexionan sobre la falta de ética en el mundo contemporáneo y sobre las pérdidas económicas que conlleva, tanto en el sector público como en el sector privado. Según los autores, la falta de honestidad es un problema social de proporciones epidémicas, que incluye desde delitos comunes hasta los grandes casos de corrupción y fraude fiscal, que no solo ocasionan ingentes pérdidas económicas, sino que también socavan la confianza de los ciudadanos. El fraude fiscal se concibe, por tanto, como una conducta antisocial caracterizada por la falta de honestidad.

Tradicionalmente, este tipo de comportamientos antisociales han sido combatidos con medidas disuasorias de tipo restrictivo y punitivo, como las comprobaciones, controles y las inspecciones tributarias, con las consecuentes sanciones de tipo económico y sanciones privativas de libertad, o de otros derechos, o bien con medidas de tipo educativo y formativo basadas en la adquisición de valores.

Estos autores identifican tres formas características de comportamiento poco ético y proponen tres principios básicos

---

<sup>197</sup> AYAL, S.; GINO, F.; BARKAN, R.; ARIELY, D. (2015). Three Principles to revise people's unethical behavior. *Perspectives on Psychological Science*, 10 (6), 738-741.

para fomentar la honestidad, a los que denominan: recordatorio, visibilidad y compromiso personal. Los agrupan con el acrónimo REVISE de los términos originales en inglés: *Reminding, Visibility and Engagement*. Describen cada uno de estos principios y los justifican en base a la evidencia empírica recogida a través de diversos estudios y experimentos de laboratorio, tanto clásicos como actuales, sobre el comportamiento deshonesto o poco ético, incluyendo la defraudación fiscal.

- El *recordatorio* hace referencia a las señales sutiles para reforzar la relevancia de la moral y limitar las razones que justifican la falta de honradez. El diseño de recordatorios eficaces de los deberes morales debe tomar dos cuestiones principales en consideración. Para que un recordatorio sea eficaz debe especificar lo que es correcto e incorrecto, proporcionar ejemplos de lo que se debe hacer y no se debe hacer e incluir algún lema o slogan conocido a modo de mensaje, y actualizarse periódicamente.
- La *visibilidad* se refiere a la supervisión y control social para reforzar la responsabilidad y reducir el anonimato. Da forma a las normas sociales y hace que sean más efectivas, a través de procesos como el modelado, la presión hacia la conformidad o la facilitación social, aunque también puede ser un arma de doble filo si uno piensa que no es el único en actuar de un modo determinado y se escuda en el comportamiento de los

demás para justificar el propio. Para que la visibilidad sea eficaz el entorno social tiene que estar diseñado convenientemente para facilitar la supervisión.

- El *compromiso* personal contribuye a desarrollar un auto-concepto positivo, es decir, la idea de uno mismo como persona honesta y dotada unos valores morales, y con ello aumenta la conciencia y la motivación por actuar de forma consecuente con dicho concepto.

En base a las tres categorías identificadas, proponen el diseño de ambientes de apoyo, que reduzcan la oportunidad del comportamiento deshonesto y definan claramente los límites entre lo deseable y lo indeseable. Las políticas públicas deben establecer las barreras morales recordando a los ciudadanos su propio código ético, ejerciendo un adecuado control social y contribuyendo a concienciar al ciudadano para que adquiera un mayor compromiso moral.

Sugieren intervenciones concretas en diferentes ámbitos. Por nuestra parte nos limitaremos a reseñar aquí las relacionas con el fraude fiscal, tal y como son presentadas por los autores y figuran en la siguiente tabla:

<b>PROBLEMA</b>	<b>SOLUCIÓN</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>
<p>La ambigüedad de las normas y leyes permite a las personas eludirlas con auto-justificaciones interesadas.</p>	<p><i>RECORDATORIO</i></p> <p>Proporcionar señales que aumentan la prominencia de criterios éticos, y reducen la capacidad para justificar la falta de honestidad.</p> <p>Las señales tienen que estar presentes en los puntos críticos (por ejemplo, justo antes de la oportunidad de infringir) y actualizarse frecuentemente.</p>	<p>Proporcionar notas solidarias en diferentes secciones de la declaración tributaria. Algunas señales pueden especificar el coste y los daños causados por el incumplimiento o la no declaración de los ingresos. Otras señales pueden resaltar el adecuado y legítimo uso del importe recaudado a través de los impuestos.</p>
<p>Anonimato y falta de control social con difusión de la responsabilidad moral.</p>	<p><i>VISIBILIDAD</i></p> <p>Incluye procedimientos que incrementan el sentido percibido de ser considerado como alguien importante por parte de los demás (comunidad en general)</p>	<p>Desarrollar aplicaciones móviles para informatizar la las declaraciones tributarias, personalizar el proceso de declaración, y crear ficheros de identificación automática del contribuyente.</p>
<p>La disparidad entre la imagen que uno tiene de sí mismo y su conducta real permite actuar de forma deshonestas.</p>	<p><i>COMPROMISO</i></p> <p>Operativizar la moralidad traduciéndola en comportamientos concretos, y generar el compromiso para actuar con ética antes de que tenga lugar el comportamiento.</p>	<p>En las fechas de periodo voluntario de presentación de declaraciones tributarias, realizar encuestas a los contribuyentes que incluyan preguntas sobre su honestidad, sus valores morales, seguidas de preguntas específicas sobre la defraudación e incumplimiento de sus obligaciones tributarias.</p>

Halla y Schneider (2014)<sup>198</sup>, también han estudiado las normas sociales que contribuyen al fraude en las prestaciones y a la evasión fiscal a través de estudio de encuesta a gran escala en los países miembros de la OCDE. Interpretan estas normas como conductas morales, tratando de averiguar sus determinantes.

Tanto economistas, como sociólogos, como juristas, han estudiado los aspectos del fraude fiscal. La principal conclusión a que han llegado los estudiosos de este tema, es que las consideraciones morales (o normas sociales) son clave para explicar el comportamiento de cumplimiento.

Es evidente, que en ciertas decisiones que toman los ciudadanos, las normas sociales desempeñan un papel importante, mientras que en otras decisiones la principal motivación la constituyen los incentivos económicos. Muchos estudios demuestran que la conducta de tributación no está motivada exclusivamente por la expectativa de beneficio económico sino que también tiene un componente moral de adhesión a la norma. Los determinantes de esta norma social se han venido englobando genéricamente bajo el concepto de moral tributaria.

---

<sup>198</sup> HALLA, M.; SCHNEIDER, F.G. (2014). Taxes and Benefits: Two Options to Cheat on the State. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76, 3, 411-431.

Halla y Schneider, diferencian dos formas de fraude fiscal, el fraude en las prestaciones y la evasión de impuestos. Analizan la motivación moral que lleva al contribuyente a no defraudar a la Administración tributaria proponen dos conceptos para referirse a cada uno de estos dos tipos de fraude: moral de beneficio y moral tributaria, respectivamente. Los autores examinan estas motivaciones morales como bienes de consumo morales y tratan de comprobar si su demanda está determinada por factores económicos como los precios y la riqueza, a través de indicadores como el estado del mercado laboral y los ingresos, las tasas de impuestos y el nivel de gasto público social. Así se constata, por ejemplo, que cuando aumenta el nivel de ingresos, la moral de beneficio mejora, mientras que la moral tributaria se deteriora con el aumento de los ingresos.

La principal conclusión a que llegan es que las normas sociales, que son ampliamente aceptadas como determinantes del comportamiento económico individual, están a su vez influenciadas por factores económicos.

En opinión de Gaetano Lisi (2015)<sup>199</sup>, se ha puesto demasiado énfasis en la moral tributaria o motivación intrínseca a la hora de pagar impuestos, insistiendo en la eficacia de las medidas coercitivas orientadas a forzar el cumplimiento. Según Lisi, la mejor política pasa por la combinación óptima de instrumentos de disuasión pero la mejor estrategia dependerá del tipo de contribuyente. En el caso de los contribuyentes honestos,

---

<sup>199</sup> LISI, G. (2015). Tax morale, tax compliance and the optimal tax policy, *Economic Analysis and Policy*, 45: 27-32.



la estrategia óptima desde el punto de vista del bienestar social consiste en sustituir una imposición o sanción más elevada por una supervisión más estricta; mientras que en el caso de los defraudadores, la política a seguir pasa por reforzar ambas cosas: una sanción más elevada y un mayor control. Gaetano Lisi, señala que las medidas coercitivas son una herramienta eficaz para el control de las actividades ilegales, por lo que es recomendable cuando se trata de personas deshonestas, pero en el caso de los contribuyentes honestos un exceso de celo puede llegar a resultar contraproducente.

El énfasis en las medidas coercitivas es propio de los enfoques económicos del cumplimiento tributario, aunque la mayor parte de los estudios actuales son sensibles a la influencia de factores psicológicos como las características, actitudes y creencias individuales, y de otras variables ambientales o relacionadas con el contexto.

El análisis económico del cumplimiento tributario tiene como objetivo explicar y predecir el comportamiento de los ciudadanos a la hora de cumplir con las obligaciones fiscales. El logro de estos objetivos es esencial para el diseño de intervenciones que sean eficaces. Hay varias metodologías de investigación que pueden contribuir a ello y una de ellas es el modelado basado en agentes. El modelado basado en agentes es una técnica de simulación por ordenador para el estudio del comportamiento económico y social que viene teniendo una

creciente popularidad y ha demostrado ser útil en diversas áreas de las ciencias naturales y de las ciencias sociales<sup>200</sup>.

Para implementar un modelo de estas características, el primer paso es la definición de un conjunto de agentes y la construcción del ambiente en el que estos agentes van a interactuar. Un agente se caracteriza por su capacidad, sus objetivos, y un conjunto de información. Algunas de sus características, como por ejemplo la capacidad, le viene dadas desde el inicio de la simulación, mientras que otras, como por ejemplo la información pueden ir actualizándose a través de la experiencia (por ejemplo, información). Aunque no es necesariamente el caso, en las aplicaciones económicas los agentes suelen tener asignado un objetivo como puede ser maximizar los ingresos o servicios públicos y tomar decisiones para lograr ese objetivo. El número de agentes y la distribución de sus características se seleccionan aleatoriamente o se eligen en función de la pregunta de investigación

El segundo paso es construir el entorno en que interactúan los agentes. Un entorno económico podría ser un mercado con reglas de comercio o una economía con un conjunto de instituciones que gobiernan la interacción. Una aplicación en la física puede implicar la colocación de las partículas en una nube de polvo, o la colocación de los animales en un dispositivo para una aplicación en biología.

---

<sup>200</sup> En la dirección <http://ccl.northwestern.edu/netlogo/> se puede encontrar el software de libre acceso Netlogo, que proporciona una plataforma para el desarrollo de modelos basados en agentes.

Una vez definidos los agentes y el medio ambiente, el siguiente paso es permitir que interactúen y observar el resultado. Si se trata de agentes económicos pueden comprar y vender, si se trata de partículas pueden chocar y fusionarse, etc. Si hay varios periodos de interacción el interés puede estar en observar el estado inicial y el proceso dinámico que surge a raíz de las decisiones que van tomando los agentes. Se pueden variar los parámetros del sistema, o la distribución de probabilidades para medir el efecto sobre los resultados. En estos modelos se puede introducir el gobierno ya sea como agente que decide la política, o como parte del medio ambiente, con la política como un parámetro. Evidentemente, una simulación no es un fin en sí mismo, pero proporciona una visión que no podría obtenerse por medios analíticos.

Hashimzade et al. (2015)<sup>201</sup>, han defendido la utilidad del modelado basado en agentes para investigar el comportamiento de cumplimiento tributario, y han propuesto recientemente dos modelos de este tipo. El primero de ellos es una extensión del modelo de Allingham y Sandmo anteriormente citado, y se centra en la influencia que tiene la elección de ocupación sobre el cumplimiento tributario, y el efecto de los ingresos y de la aversión al riesgo sobre el incumplimiento. En el modelo propuesto por los autores se permite a cada individuo hacer una elección entre tres ocupaciones (una ocupación como asalariado, otra como trabajador autónomo y otra como trabajador autónomo

---

<sup>201</sup> HASHIMZADE, N.; MYLES, G.; PAGE, F.; RABLEN, M. (2015). The use of agent-based modelling to investigate tax compliance. *Economics of Governance*, 16 (2) 143-164.

pero dirigiendo una pequeña empresa), para posteriormente tomar una decisión de defraudar a la Administración tributaria en su declaración fiscal.

Un elemento clave para entender la decisión de incumplir con sus obligaciones tributarias es la importancia que desempeña la oportunidad de incumplimiento en la elección de la ocupación. En el caso de optar por ser asalariado el incumplimiento es altamente improbable, ya sea porque los rendimientos del trabajo están sujetos a retención o por la información suministrada por terceros. En cambio, optando por ser trabajador autónomo se acepta la responsabilidad de pagar impuestos y con ella se abre la oportunidad de incumplimiento. Es así como la elección ocupacional se relaciona con la decisión de conformidad.

Un segundo aspecto a través del cual se vincula la elección de la ocupación con la decisión de conformidad tiene que ver con los ingresos. En el caso de optar por ser asalariado el ingreso es más seguro que al optar por ser autónomo. La elección de autoempleo conlleva mayor riesgo, y por lo tanto se asume que los que eligen esta opción tienen menor grado de aversión al riesgo que los que optan por trabajar por cuenta ajena. Esto determina directamente el grado de incumplimiento: a mayor aversión al riesgo menor cantidad de ingresos no declarados. De esta manera la ocupación elegida auto-selecciona a aquellos individuos con mayor probabilidad de defraudar cuando tengan la oportunidad de hacerlo.

El segundo de los modelos propuestos, se centra en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre y en la interacción social. Los autores incorporan al modelo inicial las actitudes y creencias en un entorno dinámico. En este segundo modelo se añaden a la decisión de cumplimiento individual un proceso de aprendizaje dentro de un contexto social, mediante la adición repetida de interacción social y la transmisión de actitudes y creencias.

El análisis empírico de los determinantes de la evasión de impuestos ha demostrado dos importantes características. En primer lugar, hay una fuerte evidencia de que el entorno social influye en la decisión del individuo de defraudar. Nos referimos a esto como el efecto de la actitud y una medida agregada de las actitudes individuales hacia el cumplimiento en el conjunto de sociedad es la moral tributaria que prevalece en esa sociedad. El efecto de la moral tributaria sobre las actitudes individuales es circular ya que la decisión individual de defraudar contribuye a que la moral tributaria de la sociedad disminuya, al tiempo que la baja moral tributaria en la sociedad hace que defraudar sea más probable y fácilmente aceptable. En segundo lugar, la probabilidad de auditoría no viene dada a los contribuyentes por lo que la probabilidad de ser objeto de inspección o detectado en caso de fraude no es un dato objetivo, sino una percepción subjetiva que se va formando en base a la experiencia individual y a la información disponible, y que puede variar de un individuo a otro. Para distinguir entre el riesgo objetivo y la probabilidad subjetiva nos referimos a esta última como creencia.

Actitudes y creencias, vienen determinadas, entre otros factores, por la experiencia y por la información, por lo que pueden evolucionar y cambiar a lo largo del tiempo, a medida que un individuo va interactuando con el sistema tributario y con otras personas, a través de la acumulación y el intercambio de información. El intercambio de información es más probable que se produzca y en mayor cantidad entre los miembros de un mismo grupo profesional, o de una misma comunidad. Los individuos pueden reunirse con otros miembros de su red social e intercambiar información sobre sus creencias y comportamientos influyendo con ello en las creencias y comportamientos de los demás, lo que puede explicar por qué los diferentes grupos sociales pueden tener comportamientos diferentes en relación con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Hokamp<sup>202</sup> (2014) publicó recientemente los resultados de un estudio empírico de simulación. Estos estudios se basan en la observación y modelado del comportamiento en situaciones bastante complejas del mundo real, incorporando procedimientos de interacción social con distintos agentes. Este diseño permite un mayor grado de control que el disponible con sujetos humanos en experimentos de laboratorio.

En su estudio, los contribuyentes tenían que presentar una declaración tributaria, en un entorno que constaba de un

---

<sup>202</sup> HOKAMP, S. (2014). Dynamics of tax evasion with back auditing, social norm updating, and public goods provision - An agent-based simulation. *Journal of Economic Psychology*, 40, Special Issue, 187-199.

gobierno, una autoridad fiscal y contribuyentes individuales. El propósito del trabajo era analizar la dinámica del fraude fiscal mediante la ampliación y la reproducción de un marco de cumplimiento tributario basado en los agentes existentes. La dinámica del fraude tributario se investigó de acuerdo con un modelo que contemplaba distintos aspectos y diversos escenarios de simulación. Las interacciones sociales se analizaron en poblaciones heterogéneas y teniendo en cuenta el ciclo de vida del contribuyente. Los resultados de la simulación apoyan la conclusión de que el cumplimiento tributario puede disminuir con el aumento de los rendimientos marginales per cápita, y confirman la idea de que los controles y comprobaciones son el factor con mayor impacto en la dinámica de fraude fiscal y pueden ayudar a reducir el grado de evasión de impuestos.

En España también se han desarrollado estudios de simulación de estas características. El trabajo realizado por un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona, que ha desarrollado un nuevo modelo basado en agentes para la simulación del comportamiento de cumplimiento tributario y evasión de impuestos denominado SIMULFIS (Llácer et al., 2013)<sup>203</sup>. Las principales novedades de este modelo son la introducción de un "enfoque del filtro de comportamiento" para modelar las decisiones fiscales, la combinación de un conjunto de diferentes mecanismos para producir el cumplimiento

---

<sup>203</sup> LLÁCER, T.; MIGUEL, F.J.; NOGUERA, J.A.; TAPIA, E. (2013). An agent-based model of tax compliance: An application to the Spanish Case. *Advances in Complex Systems*, 16 (4-5), 1-33.

tributario (denominados elección racional, compromisos normativos e influencia social), y el uso del concepto de "tasa de utilización posibilidad de fraude" (*Fraud Opportunity Use Rate*, FOUR) como principal resultado del comportamiento.

Los autores describen el modelo en detalle, y presentan los principales resultados económicos y de comportamiento de 1.920 simulaciones calibradas en España y destinadas a comprobar la validez interna de SIMULFIS. Los resultados del comportamiento muestran que los escenarios con agentes racionales sobrestiman considerablemente la evasión de impuestos, mientras que la introducción de la influencia social y de los compromisos normativos permite generar niveles de cumplimiento más plausibles bajo ciertas condiciones de disuasión. Curiosamente, se demuestra que el efecto relativo de la influencia social es ambivalente: optimiza el cumplimiento en condiciones de disuasión baja y media, pero no cuando la disuasión es alta. Los resultados económicos del SIMULFIS están en línea con las expectativas teóricas, lo que en opinión de los autores refuerza la fiabilidad del modelo.

Barbara Hartl et al. (2015)<sup>204</sup> han tratado de analizar si la decisión de los contribuyentes a la hora de pagar impuestos se fundamenta más en claves económicas como predice el modelo

---

<sup>204</sup> HARTL, B.; HOFMANN, E.; GANGL, K.; HARTNER-TIEFENTHALER, M.; KIRCHLER, E. (2015). Does the Sole Description of a Tax Authority Affect Tax Evasion? The Impact of Described Coercive and Legitimate Power. *Plos One*, 10 (4).



económico, o más bien en sus creencias sobre el poder efectivo de la Administración tributaria.

Los anuncios oficiales de la Administración tributaria, así como la información en los medios de comunicación, proporcionan a los contribuyentes descripciones de la autoridad fiscal. El poder de la autoridad fiscal, a veces se describe como una capacidad coercitiva y a veces como una capacidad legítima. El poder de coacción se sustenta en las comprobaciones, auditorías, inspecciones, sanciones y multas; la legitimidad se sustenta en la autoridad que ostentan, en el conocimiento, en la información, y en la capacidad para influir en los ciudadanos a través de la identificación y modelado.

La cuestión que se plantea, es cómo responden los contribuyentes a dicha información, y si las diferentes descripciones de la Administración tributaria influyen en sus creencias y en la probabilidad de que defrauden. Las creencias subjetivas de los contribuyentes con respecto a la capacidad de la autoridad fiscal, tanto legítima como coercitiva, pueden llegar a pesar más incluso que los propios factores económicos.

Los experimentos de campo, demuestran que las notificaciones que la Agencia Tributaria remite a los contribuyentes anunciando el inicio de un procedimiento de comprobación o de una inspección, o la apertura de un procedimiento sancionador, influyen en las declaraciones tributarias posteriores que realiza el contribuyente. Estas

notificaciones, pueden considerarse como la demostración del poder que la Administración ostenta: coercitivo y legítimo.

- En primer lugar, se informa a los contribuyentes que tanto su situación fiscal como su declaración tributaria van a ser comprobadas, al mismo tiempo que señalan la posibilidad del inicio de un procedimiento sancionador, indicando las sanciones que llevaría aparejadas la infracción tributaria. Esta información se corresponde con el concepto de poder coercitivo: puede cambiar las creencias de los contribuyentes sobre la capacidad coercitiva y punitiva de la autoridad y aumentar la honestidad al sobrestimarse la probabilidad de ser objeto de inspección.
- En segundo lugar, las notificaciones remitidas por la Administración tributaria contienen las administraciones a las que el contribuyente puede acudir para solicitar información o recibir ayuda al cumplimentar su declaración tributaria. Esta garantía de apoyo se corresponde con el concepto de poder legítimo: las estrategias que basan la gestión tributaria en la orientación al cliente, eficacia, apoyo y transparencia, conducen a un mayor cumplimiento tributario. Estas medidas orientadas a la legitimación suelen ser más eficaces que las medidas coercitivas, porque la percepción de equidad induce un sentimiento de

reciprocidad en los contribuyentes, que a su vez mejora el cumplimiento tributario.

Hartl y su colaboradores, consideran que las descripciones que se hacen de la capacidad o poder de la Administración tributaria podrían afectar en las conciencias y en las creencias de los contribuyentes e influir en su conducta en el momento de cumplir con las obligaciones tributarias. En su trabajo, analizan si la forma en que se describe influye en las creencias de los contribuyentes, y a través de ellas en la evasión de impuestos, aunque se disponga de información objetiva sobre la probabilidad de inspección y sanción. Analizan los efectos aislados en ambos casos, cuando el poder se describe como coercitivo y cuando se describe como legítimo. Para ello plantean cuatro experimentos:

En un primer experimento, se investiga el impacto que tienen las sanciones y las creencias asociadas sobre el poder de la Administración fiscal, en la evasión de impuestos. En los otros tres experimentos se examina el efecto diferencial que las distintas descripciones del poder de la Administración tributaria tienen sobre las creencias de los participantes y sobre su conducta tributaria: en el segundo experimento cuando se describe una autoridad que ejerce el poder coercitivo; en el tercer experimento cuando se describe una autoridad que ejerce el poder legítimo; y en el cuarto experimento cuando se describe una autoridad que ejerce una combinación de ambos poderes.

Las descripciones de alto poder coercitivo, así como las de alto poder legítimo afectan a las creencias de los contribuyentes y tienen un impacto positivo en el cumplimiento tributario. Este efecto se mantiene cuando ambos tipos de poder se muestran independientemente, y cuando se aplican de forma simultánea.

En un estudio similar, Kasper, Kogler y Kirchler (2015)<sup>205</sup> han demostrado recientemente a través de un experimento basado en encuestas, que los atributos de confianza y poder percibidos en las autoridades fiscales, tal y como son descritas a través los medios de comunicación, influye en la intención de cumplimiento tributario. Los autores emplearon extractos de noticias de prensa sobre cuestiones relacionadas con los impuestos para manipular el grado de confianza y de poder en las autoridades percibido por los contribuyentes austríacos, y para evaluar su intención de cumplir con sus obligaciones tributarias. El tratamiento experimental de los datos mostró efectos significativos de la confianza y poder percibidos, sobre la intención de pagar impuestos. Además se encontró que el nivel educativo de los contribuyentes tenía un fuerte efecto positivo sobre la confianza en las autoridades.

---

<sup>205</sup> KASPER, M.; KOGLER, C.; KIRCHLER, E. (2015). Tax policy and the news: An empirical analysis of taxpayers' perceptions of tax-related media coverage and its impact on tax compliance. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 54: 58-63.

Alm, Bloomquist y McKee (2015)<sup>206</sup> se muestran críticos con la validez externa de este tipo de experimentos, considerando que el comportamiento observado en un contexto artificial como un laboratorio rara vez se produce en el mundo real. Examinan esta cuestión de la validez externa en el contexto específico de los experimentos de laboratorio sobre el cumplimiento tributario, utilizando dos tipos diferentes de pruebas. Encuentran que las pautas de comportamiento de los sujetos en el laboratorio coinciden con las de los individuos que toman una decisión similar en un contexto natural y que tampoco difieren las respuestas cuando se trata de estudiantes y cuando se trata de personas que no son estudiantes en idénticos experimentos.

Batrancea y Nichita (2015)<sup>207</sup>, han analizado conjuntamente los datos de 182 países recabados por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial, para corroborar la idea de que el comportamiento de cumplimiento tributario de los ciudadanos está dirigido por su nivel de confianza en la Administración, que a su vez depende de la manera en que perciben el desempeño del gobierno en la recaudación de impuestos y en la redistribución de la riqueza. Según Batrancea y Nichita, los gobiernos deben

---

<sup>206</sup> ALM, J.; BLOOMQUIST, K.M.; MCKEE, M. (2015). On the External Validity of Laboratory Tax Compliance Experiments. *Economic Inquiry*, 53 (2) 1170-1186.

<sup>207</sup> BATRANCEA, L.; NICHITA, A. (2015). Which is the best Government? Colligating Tax Compliance and Citizens' Insights Regarding Authorities' Actions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, 5-22.

mejorar la visibilidad de sus logros políticos para asegurarse la confianza de los ciudadanos, recoger los niveles adecuados de ingresos fiscales, consolidar y mantener la prosperidad económica, y lograr un equilibrio social y político a largo plazo.

Aunque los sistemas tributarios de los Estados europeos tengan las mismas características formales, las tasas reales de cumplimiento fiscal pueden variar mucho de una sociedad a otra. Esto ha llevado a pensar que también podrían ser importantes las variables de tipo cultural o sociocultural.

En esta línea Madigan (2016)<sup>208</sup> y Mowbray (2016)<sup>209</sup>, han reflexionado sobre los aspectos éticos del cumplimiento tributario en base a una distinción entre lo que denominan "*ventaja permisible*" y "*evitación inadmisible*" en materia fiscal. Para ello han analizado una serie de informes en los que explican la evolución de la legislación en Irlanda, las disposiciones legales, y los principios utilizados para determinar dicha distinción.

En general parece existir un patrón que apunta a que en los países del norte de Europa el nivel de cumplimiento es mayor que en los países del sur. De hecho, según el estudio internacional sobre la economía sumergida publicado por

---

<sup>208</sup> MADIGAN, P. (2016). Ethics and tax compliance: the morality of tax compliance". *Trusts & Trustees*, 22 (1) 151-158.

<sup>209</sup> MOWBRAY, J. (2016). "Ethics and tax compliance: the morality of tax avoidance. The good old days. *Trusts & Trustees*, 22 (1) 166-167.

Schneider y Enste (2013)<sup>210</sup>, las tasas de cumplimiento más bajas de Europa Occidental eran las de los países del Mediterráneo: Portugal, España, Italia y Grecia.

En el trabajo de Schneider, Raczkowski y Mroz (2015)<sup>211</sup> se publican los datos de la economía sumergida de 31 países europeos en el 2014 y de 28 países de la Unión Europea durante el periodo 2003-2014, en porcentajes del PIB oficial<sup>212</sup>. Según los datos de este estudio el tamaño medio de la economía sumergida en los 28 países de la UE fue del 22,6% en 2003 y se redujo al 18,6% en 2014. Los motores más importantes de la economía sumergida fueron el desempleo y el trabajo por cuenta propia, con el 14,6%, seguidos de la moral tributaria, con el 14,5%, y el crecimiento del PIB, con un 14,3%.

En la siguiente tabla se reproducen los datos ofrecidos por el autor, relativos a la evasión de impuestos en los países de la UE, tomando como fuente un informe previo de Murphy (2012)<sup>213</sup> y según estimaciones de enero de 2014. En ella puede apreciarse que, además de Grecia, los mayores porcentajes de economía sumergida son los de países como Bulgaria, Rumanía,

---

<sup>210</sup> SCHNEIDER F, ENSTE D. (2013). *The Shadow Economy: An International Survey*. New York: Cambridge University Press.

<sup>211</sup> SCHNEIDER, F.; RACZKOWSKI, K.; MROZ, B. (2015). Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18 (1) 34-51.

<sup>212</sup> Los 28 países de la Unión Europea más Noruega, Suiza y Turquía.

<sup>213</sup> MURPHY, R. (2012). *Closing the European tax gap, A Report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament*, Norfolk: Tax research LLP.

Croacia, Eslovenia y Polonia, junto Chipre y Malta, y a las Repúblicas Bálticas (Lituania, Letonia y Estonia).

En lo que respecta a España, antes de la reforma fiscal de 1977, la conciencia fiscal de los contribuyentes era muy endeble, hasta el extremo que realizar las declaraciones tributarias era más la excepción, que la norma. Según Fuentes Quintana (1989), el 76% de los contribuyentes españoles consideraban que los impuestos eran injustos y complejos y se identificaban a sí mismos como defraudadores. Treinta años después, la realidad social y económica de nuestro país es muy distinta, aunque el fraude fiscal persiste, y según estimaciones del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2010), representa casi una cuarta parte de nuestro Producto Interior Bruto. Según el estudio de Schneider, Raczkowski y Mroz el volumen de economía sumergida en el año 2014 equivaldría al 18,5% del PIB.

En la tabla que se acompaña a continuación, se indica el tamaño de la economía sumergida en 28 países de UE durante el periodo 2003-2014 en % del PIB:



Tamaño de la economía sumergida en 28 países de la UE durante el periodo 2003-2014 en % del PIB

Pais/Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Austria	10.8	11.0	10.3	9.7	9.4	8.1	8.47	8.2	7.9	7.6	7.5	7.8
Bélgica	21.4	20.7	20.1	19.2	18.3	17.5	17.8	17.4	17.1	16.8	16.4	16.1
Bulgaria	35.9	35.3	34.3	34.0	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2	31.0
Croacia	32.3	32.3	31.5	31.2	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4	28.0
R.Checa	19.5	19.1	18.5	18.1	17.0	16.6	16.9	16.7	16.4	16.0	15.5	15.3
Dinamarca	17.4	17.1	16.5	15.4	14.8	13.9	14.3	14.0	13.8	13.4	13.0	12.8
Estonia	30.7	30.8	30.2	29.6	29.5	29.0	29.6	29.3	28.6	28.2	27.6	27.1
Finlandia	17.6	17.2	16.6	15.3	14.5	13.8	14.2	14.0	13.7	13.3	13.0	12.9
Francia	14.7	14.3	13.8	12.4	11.8	11.1	11.6	11.3	11.0	10.8	9.9	10.8
Alemania	17.1	16.1	15.4	15.0	14.7	14.2	14.6	13.9	13.7	13.3	13.0	13.3
Grecia	28.2	28.1	27.6	26.2	25.1	24.3	25.0	25.4	24.3	24.0	23.6	23.3
Hungría	25.0	24.7	24.5	24.4	23.7	23.0	23.5	23.3	22.8	22.5	22.1	21.6
Irlanda	15.4	15.2	14.8	13.4	12.7	12.2	13.1	13.0	12.8	12.7	12.2	11.8
Italia	26.1	25.2	24.4	23.2	22.3	21.4	22.0	21.8	21.2	21.6	21.1	20.8
Letonia	30.4	30.0	29.5	29.0	27.5	26.5	27.1	27.3	26.5	26.1	25.5	24.7
Lituania	32.0	31.7	31.1	30.6	29.7	29.1	29.6	29.7	29.0	28.5	28.0	27.1
Luxemb.	9.8	9.8	9.9	10.0	9.4	8.5	8.8	8.4	8.2	8.2	8.0	8.1
Malta	26.7	26.7	26.9	27.2	26.4	25.8	25.9	26.0	25.8	25.3	24.3	24.0
Holanda	12.7	12.5	12.0	10.9	10.1	9.6	10.2	10.0	9.8	9.5	9.1	9.2
Polonia	27.7	27.4	27.1	26.8	26.0	25.3	25.9	25.4	25.0	24.4	23.8	23.5
Portugal	22.2	21.7	21.2	20.1	19.2	18.7	19.5	19.2	19.4	19.4	19.0	18.7
Rumania	33.6	32.5	32.2	31.4	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4	28.1
Eslovenia	26.7	26.5	26.0	25.8	24.7	24.0	26.6	24.3	24.1	23.6	23.1	23.5
Chipre	28.7	28.3	28.1	27.9	26.5	26.0	26.5	26.2	26.0	25.6	25.2	25.7
España	22.2	21.9	21.3	20.2	19.3	18.4	19.5	19.4	19.2	19.2	18.6	18.5
Eslovaq	18.4	18.2	17.6	17.3	16.8	16.0	16.8	16.4	16.0	15.5	15.0	14.6
Suecia	18.6	18.1	17.5	16.2	15.6	14.9	15.4	15.0	14.7	14.3	13.9	13.6
Reino Unido	12.2	12.3	12.0	11.1	10.6	10.1	10.9	10.7	10.5	10.1	9.7	9.6
Promedio/ 28 países UE	22.6	22.3	21.8	21.1	20.3	19.6	20.1	19.9	19.6	19.3	18.8	18.6

El caso de España, fue considerado con detenimiento en un trabajo presentado por De la Concepción González (2013)<sup>214</sup>

<sup>214</sup> DE LA CONCEPCION, M. (2013). Challenges of the welfare state: the Spanish Case. En D. Filipovic & A.G. Urnaut (Eds.): *Economic and social development: Second International Scientific Conference Book of Proceedings*, Paris, Apr. 05, 2013, 234-240. Varazdin: Varazdin Development and Entrepreneurship Agency Faculty of Commercial and Business Sciences.

en la Segunda Conferencia internacional sobre Desarrollo Económico y Social. Según esta autora, la reciente crisis económica ha puesto de manifiesto la necesidad de mantener el estado del bienestar, especialmente en los países desarrollados que han sido los más atacados por la crisis y también los más afectados por la recesión y la pérdida de empleo. Al aumento de la demanda de servicios sociales se une a la disminución de la capacidad de recaudar impuestos como consecuencia de la caída de la actividad económica y la disminución de las cotizaciones sociales a causa del aumento del desempleo. Junto a las dificultades económicas que provocan intranquilidad en la ciudadanía, se ha abierto un debate político sobre si es necesario recortar el gasto social para equilibrar las cuentas públicas. La respuesta de cada país a esta pregunta dependerá de su capacidad para afrontar los nuevos retos sin comprometer el futuro de las generaciones más jóvenes. La autora analiza el modelo español de bienestar, teniendo en especial consideración los efectos demográficos de una población que envejece y la reversión de los flujos migratorios, con el fin de discernir en qué dirección y qué medidas concretas se pueden arbitrar. En opinión de la autora, en España ha habido una excesiva benevolencia con el fraude fiscal y el sistema de beneficios fiscales.

Gómez y Pascual (2011)<sup>215</sup> calcularon y cuantificaron los posibles efectos de una eventual disminución del fraude fiscal en

---

<sup>215</sup> GÓMEZ, A.; PASCUAL, P. (2011). Tax Fraud and value-added tax in Spain: incidence in a general equilibrium model. Hacienda Pública Española. *Review of Public Economics*, 199, 9-52.

España. Para ello utilizaron un modelo de equilibrio general aplicado a un conjunto de escenarios diversos en los que se daba una mejora en las tasas de cumplimiento fiscal, analizando los efectos en los hogares y en los sectores productivos. Los resultados de este análisis mostraron que la eventual reducción en la evasión de impuestos afectaría positivamente a las principales variables macroeconómicas, y que el aumento del cumplimiento tributario acercaría las tasas efectivas del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a las tasas nominales.

En algunos escenarios se aplicó un supuesto de neutralidad fiscal, bajando las tasas de contribuciones sociales. También se diseñó un escenario en el que se aplicaba la regla de no neutralidad para los ingresos, y otro escenario en el que el aumento de los tipos de IVA se complementaba con una transferencia de suma fija. Así, por ejemplo, con la regla de neutralidad para los ingresos neutral y una reducción de la evasión fiscal en los sectores productivos más tendentes al fraude, se constataba un aumento de 1,4 puntos porcentuales en las tasas efectivas del IVA, lo que elevaría el PIB en un 1,33%, el empleo en un 1,57%, los salarios y las rentas reales en un 0,76% y 0,06% respectivamente, los ingresos por IVA en torno al 20%, y el bienestar nacional general en un 0,48%. Otros resultados mostraron la conveniencia de una auditoría fiscal diferenciada por sectores, con un enfoque especial en algunos de ellos.

Bitzenis, Vlachos y Schneider (2016)<sup>216</sup> han reflexionado sobre la difícil situación financiera por la que atraviesa Grecia, analizando desde un punto interdisciplinar los factores determinantes de la economía sumergida en su país, su interacción con la economía oficial, y su relación con la corrupción. Los autores incluyen estudios económicos y políticos sobre el volumen y los determinantes de la economía sumergida, la evasión de impuestos, el trabajo no declarado y la corrupción, con el fin de revelar el grado y la complejidad de estos fenómenos, considerándolos en cualquier caso como problemas de naturaleza multicausal. Demuestran que los factores determinantes están relacionados con las condiciones macroeconómicas, tales como el desempleo y el crecimiento del PIB, pero también con factores institucionales, como la moral tributaria y el estado de derecho. Los autores consideran que la economía sumergida y la corrupción están estrechamente relacionadas, y que la economía oficial y la sumergida se sustituyen entre sí durante el ciclo económico, sugiriendo una política que, en base a estos hallazgos, permita transferir parte de la economía sumergida a la oficial, para sacar a Grecia de la crisis económica y de endeudamiento en la que se encuentra inmerso el país.

---

<sup>216</sup> BITZENIS, A.; VLACHOS, V.; SCHNEIDER, F. (2016). An Exploration of the Greek Shadow Economy: Can Its Transfer into the Official Economy Provide Economic Relief amid the Crisis? *Journal of Economic Issues*, 50 (1) 165-196.

Por su parte, Kaplanoglou y Rapanos (2015)<sup>217</sup> han subrayado la profunda erosión que ha sufrido la confianza en las autoridades en Grecia en los años posteriores a la crisis, y han planteado un estudio experimental para explorar los determinantes de cumplimiento fiscal entre los griegos. Los autores plantean distintas hipótesis tomando como marco de referencia la teoría de la pendiente resbaladiza (*slippery slope framework*). Tal y como argumenta el modelo, los resultados de esta investigación demuestran que la confianza aumenta el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y el poder aumenta el cumplimiento forzoso de las mismas.

Un hallazgo muy interesante es que el poder no tiene ninguna influencia en el cumplimiento tributario en condiciones de alta confianza, pero conduce a un cumplimiento tributario aún menor en condiciones de baja confianza. Esto sugiere que, en condiciones de alta confianza, el poder de las autoridades fiscales es percibido como legítimo, mientras que en condiciones de baja confianza, el mismo poder se percibe como coercitivo y despierta actitudes negativas. Dada la situación actual del país, y ante la pérdida de confianza del pueblo griego, los autores consideran que debe mejorar la eficacia de la Administración tributaria como estrategia inmediata para ir recuperando la confianza de los ciudadanos a medio y largo plazo.

---

<sup>217</sup> KAPLANOGLOU, G.; RAPANOS, V. (2015). Why do people evade taxes? New experimental evidence from Greece. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 56, 21-32.

Además de estas consideraciones se han propuesto otras explicaciones para dar cuenta de las diferencias entre las distintas sociedades. Algunas de ellas, consideran que las diferencias entre los distintos países tienen que ver con la calidad de la gestión del gobierno; otras consideran que las diferencias tienen que ver con normas y valores culturales más amplios.

En primer lugar, algunas teorías sugieren que las diferencias entre los distintos países tienen que ver con la calidad de la gestión del gobierno. Desde este punto de vista se parte de la premisa de que los ciudadanos serán más diligentes a la hora de cumplir con las obligaciones tributarias, si creen que el gobierno está utilizando su dinero de forma honesta y eficiente, y serán más reacios cuando perciban que hay corrupción o despilfarro, y se considera que en los países del sur hay menor calidad institucional o peor gestión pública.

En esta línea de argumentación, Raitano y Fantozzi (2015)<sup>218</sup> analizan el caso de su propio país, Italia, que al igual que Grecia ha estado muy marcado en los últimos años por la inestabilidad política y la inseguridad económica. Los autores parten de la consideración del fraude como un fenómeno complejo en el que influyen múltiples factores y en el que desempeña un papel importante tanto el comportamiento de los ciudadanos como el de los gobiernos y responsables políticos.

---

<sup>218</sup> RAITANO, M.; FANTOZZI, R. (2015). Political cycle and reported labour incomes in Italy: Quasi-experimental evidence on tax evasion. *European Journal of Political Economy*, 39, 269-280.

Con el objeto de comparar si los cambios de gobierno que se produjeron en Italia durante la década de 1996-2005 habían influido en los niveles de cumplimiento tributario, recogieron los datos relativos al ciclo completo de vida laboral de una muestra de trabajadores italianos, y plantearon un diseño cuasi-experimental tomando como grupo de control a los trabajadores por cuenta ajena y como grupo de tratamiento a los trabajadores autónomos.

Trataron de comprobar si los ingresos de los autónomos se habían reducido significativamente, en comparación con los ingresos de los empleados, con el cambio político que se produjo en Italia en el año 2001, cuando un gobierno de centro-izquierda fue reemplazado por un gobierno de centro-derecha. Ambas coaliciones gobernaron durante la década de 1996-2005 y mostraron diferentes actitudes hacia los autónomos, por lo que los autores asumían que las actitudes de los autónomos a la hora de declarar correctamente sus ingresos también podrían haber cambiado a raíz del cambio de gobierno.

En consonancia con sus expectativas, encontraron que los ingresos de los trabajadores autónomos se redujeron significativamente durante el periodo de 2001-2005, coincidiendo con el gobierno de centro-derecha. Interpretan estos datos como una evidencia de que el nuevo ciclo político influyó negativamente en el comportamiento tributario y la moral tributaria de los trabajadores. Con el cambio de un gobierno de centro-izquierda a un gobierno de centro-derecha se generó un escenario más propicio al fraude, que facilitó el que los

trabajadores autónomos pudieran ocultar sus ingresos, con lo que se redujo significativamente su nivel de cumplimiento.

En segundo lugar, algunas teorías consideran que las diferencias tienen que ver con normas y valores culturales más amplios, y en particular con el modo en que las diferentes sociedades educan a los contribuyentes y construyen una conciencia cívica y una moral tributaria.

Autores como Tabellini (2010)<sup>219</sup>, distinguen entre una conciencia moral generalizada y una conciencia moral limitada: algunas sociedades promueven el desarrollo de un espíritu o conciencia colectiva suficientemente amplio y extendido al ámbito público, mientras que otras sociedades promueven esta conciencia en un ámbito personal o familiar más reducido pero no en el ámbito público. En consecuencia, los ciudadanos se adhieren a las normas sociales dentro de su círculo, pero fuera de él tienden a actuar de forma interesada u oportunista, a menos que se sientan coaccionados u obligados a través de mecanismos de control externo. Se considera que en los países del sur de Europa el espíritu o sentido de interés comunitario, o el nivel de interiorización de las normas sociales colectivas es menor que en los países del norte y que los principios éticos que prevalecen dentro de las relaciones familiares no se extienden ni rigen en la misma medida en el ámbito cívico, razón por la cual el

---

<sup>219</sup> TABELLINI G. (2010). Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, 8 (4) 677-716.



nivel de cumplimiento tributario en estas sociedades es menor y la defraudación es mayor.

En el trabajo de Zhang et al (2016)<sup>220</sup>, se revisa esta idea tan extendida de que en los países como Grecia, España o Italia la evasión de impuestos es un problema de mayor envergadura que en otros países de la UE, porque poseen instituciones fiscales más débiles, y debido a la existencia de diferencias culturales que hace que en los países del sur de Europa haya menor voluntad de pagar impuestos que en los países del norte de Europa. Con el objeto de profundizar en este análisis comparativo, llevaron a cabo una serie de experimentos de laboratorio en el Reino Unido e Italia, con el objeto de comprobar si existen diferencias en la disposición de los ciudadanos a contribuir al bien público a través de los impuestos cuando se mantienen constantes las variables institucionales.

Los autores intentaron mantener equiparadas las características formales y aspectos institucionales en ambos países, para poder aislar la influencia de los factores culturales más amplios. Los resultados demuestran que, en las mismas condiciones (las mismas instituciones, las mismas tasas de impuestos, las mismas reglas de redistribución, las mismas probabilidades de inspección, la misma eficiencia del Estado, etc.), los contribuyentes italianos son significativamente más propensos al cumplimiento tributario que los británicos. Estos

---

<sup>220</sup> ZHANG, N.; ANDRIGHETTO, G.; OTTONE, S.; PONZANO, F.; STEINMO, S. (2016). Willing to Pay? Tax Compliance in Britain and Italy: An Experimental Analysis. *Plos One* 11 (2) 1-17.

hallazgos ponen en entredicho, los argumentos que atribuyen las diferencias en el cumplimiento tributario a factores culturales y en particular a una falta de moral tributaria en las sociedades del sur de Europa.

En el experimento participaron más de 500 personas en diferentes ubicaciones de Italia y el Reino Unido. Se planteó un diseño experimental con un escenario simulado de cumplimiento tributario en el que se pedía a los participantes que ganaran dinero real y declararan sus ingresos en diversas condiciones de impuestos, tarifas y reglas de redistribución. La comparación de las declaraciones tributarias en ambos países no reveló evidencia alguna de que la moral tributaria fuera más débil en Italia que en el Reino Unido. En cambio, sí que se encontró una tasa de cumplimiento significativamente más alta en los italianos que en los británicos. Más allá de los estereotipos, los resultados sugieren que los valores culturales no sirven para explicar el fraude.

De acuerdo con estos resultados, no se puede afirmar sin más, que las dificultades a las que se han enfrentado y todavía se enfrentan países como Grecia, Italia, España o Portugal sean simplemente el producto de deficiencias en las instituciones o en la gestión pública. Tampoco se puede afirmar, sin más que sean el síntoma de un problema subyacente de índole cultural y mayor calado, relacionado con una deficiente conciencia cívica o escasa moral tributaria. La cultura y las instituciones están estrechamente relacionadas: los ciudadanos defraudan cuando creen que el Estado también les engaña y se resisten a pagar

cuando creen que su contribución no se gestiona adecuadamente. En los países del norte los contribuyentes confían en las instituciones y creen que el dinero de los impuestos revierte en bienes públicos y servicios sociales, mientras que en los países del sur no ocurre así y esto repercute en el pago de impuestos. Ahora bien, si se brindara la oportunidad de contribuir y compartir bienes colectivos en condiciones de igualdad institucional, el comportamiento tributario posiblemente no resultaría tan dispar.

Lewis, Carrera, Cullis y Jones (2009)<sup>221</sup> han señalado que la cultura nacional sobre el pago de impuestos puede tener un efecto modulador sobre las atribuciones causales. Los autores compararon el nivel de cumplimiento tributario en Italia y en el Reino Unido y encontraron que aunque los sistemas fiscales de ambos países son similares, el fraude fiscal es mayor en Italia que en el Reino Unido, sugiriendo la posible influencia de variables culturales relacionadas con la mentalidad del país.

En un estudio más reciente, Cullis et al. (2015)<sup>222</sup> han intentado comprender por qué los individuos son más propensos a cometer determinados tipos de fraude o más tolerantes con ciertos tipos de delitos fiscales. En el modelo clásico de cumplimiento, se analizan las infracciones fiscales como

---

<sup>221</sup> LEWIS, A., CARRERA, S., CULLIN, J.; JONES, P. (2009). Individual, cognitive and cultural differences in tax compliance: UK and Italy compared. *Journal of Economic Psychology*, 30, 431-445.

<sup>222</sup> CULLIS, J.; JONES, PH.; LEWIS, A.; CASTIGLIONI, C.; LOZZA, E. (2015). Do poachers make harsh game keepers? Attitudes to tax evasion and to benefit fraud. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 58, 124-131.

decisiones individuales que se toman en función del beneficio esperado. Cuando los contribuyentes deciden evadir impuestos o cometer fraude, evalúan la utilidad neta esperada que obtendrán con dichas acciones. En teoría, si la pérdida financiera que experimenta una comunidad cuando hay fraude fiscal es igual a la pérdida financiera experimentada cuando hay fraude en las prestaciones, no hay razón para esperar que haya ninguna diferencia en las actitudes de los ciudadanos hacia estos dos tipos de ilícitos. Sin embargo, en la práctica, las actitudes de los contribuyentes, suelen ser mucho más negativas hacia el fraude en las prestaciones que hacia la evasión de impuestos.

Los autores intentan explicar estas diferencias de actitud y comparan las actitudes y comportamientos hacia la defraudación tributaria en diferentes países, la prominencia de la Hacienda Pública en la vida de los individuos, y la prevalencia percibida de comportamientos ilegales. Una comparación de las actitudes en Italia y en el Reino Unido, indica que los italianos son más propensos a cometer estas infracciones, y también a castigarlos más severamente que los británicos. Según estos autores, los individuos se colocan en el papel de ciudadano público, y en el papel de ciudadano privado y en función de ello asumen determinados roles y actúan en consecuencia: un papel de “*guardia*” o vigilante más sensible al fraude fiscal, que lo detecta y evalúa su gravedad y la sanción que conlleva; y un papel de “*cazador furtivo*” que tiene una mayor tolerancia y predisposición a cometer este tipo de infracciones.

Además de la situación en los países mediterráneos, el problema de la economía sumergida también ha sido objeto de especial atención en los países balcánicos, dadas las altas cifras registradas. En un artículo recientemente publicado, Williams y Franic (2016)<sup>223</sup> han analizado la situación particular de Bulgaria, en el que la economía sumergida representa el 31% del PIB, ocupado la primera posición entre los países europeos, según el citado estudio de Schneider, Raczkowski y Mroz (2015)<sup>224</sup> tal y como hemos reflejado en las líneas precedentes. Los autores han sugerido la conveniencia de un enfoque indirecto orientado a la mejora de la moral tributaria con el fin de fomentar una cultura de compromiso con el cumplimiento tributario, frente a las medidas más tradicionales, de tipo disuasorio y punitivo a través de sanciones. Para fundamentar su propuesta, los autores llevaron a cabo 1018 entrevistas directas, a pie de calle, en Bulgaria durante el año 2013 con el objeto de recabar información sobre la situación fiscal y la opinión de los contribuyentes. El análisis estadístico de los datos recabados no revela ninguna correlación entre el nivel de ingresos no declarados y el nivel percibido de riesgo de detección y sanción; en contrapartida, se encontró una correlación significativa entre el nivel de implicación en trabajos no declarados y el nivel de moral tributaria.

---

<sup>223</sup> WILLIAMS, C.C.; FRANIC, J. (2016). Beyond a Deterrence Approach towards the Undeclared Economy: Some Lessons from Bulgaria. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18 (1) 90-106.

<sup>224</sup> SCHNEIDER, F.; RACZKOWSKI, K.; MROZ, B. (2015). Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18 (1) 34-51.

---

Por su parte, Alin (2012)<sup>225</sup> analiza la evasión fiscal en Rumania. La evasión de impuestos es un problema social y económico que está presente en todos los países del mundo, y que tiene consecuencias negativas para la economía de cualquier país por cuanto supone de merma en los ingresos y presupuestos generales del Estado. Según el autor, la presión fiscal excesiva y la inestabilidad legislativa constituyen las principales causas subyacentes a la evasión fiscal en su país. Las consecuencias se imponen directamente en el nivel de ingresos fiscales y conducen a la aparición de distorsiones en el mecanismo del mercado. Para prevenir y combatir la evasión de impuestos, sugiere que el Estado establezca una estrategia coherente para identificar las actividades que generan ingresos ilícitos.

Otro de los países con un serio problema de economía sumergida, es Eslovenia, donde representa el 23,5% del PIB, situándose incluso por delante de países como Grecia. Hauptman, Gurarda y Korez-Vide (2015)<sup>226</sup> han estudiado la situación fiscal en este país, y también han examinado la importancia de la confianza en las normas y en la Administración tributaria, como variables importantes que están relacionadas significativamente con el cumplimiento tributario. A través de un

---

<sup>225</sup> ALIN, H.G. (2012). Tax Evasion in Romania. En M. Zhu: 2<sup>nd</sup>. *International Conference on Economic, Education and Management (ICEEM 2012)*. Shanghai, Jun 01-02, Vol, 1, 570-574.

<sup>226</sup> HAUPTMAN, L.; GURARDA, S.; KOREZ-VIDE, R. (2015). Voluntary Tax Compliance Factors in Slovenia: Implications for Tax Administration and Policymakers. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 13 (3) 639-659.

análisis empírico comprobaron que en el caso de los contribuyentes eslovenos las normas sociales y nacionales son una variable significativa para el pago de impuestos, aunque la confianza en las autoridades del Gobierno y de la Unión Europea no está relacionada significativamente con el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los autores analizan las implicaciones políticas de estos resultados desde el modelo de la *pendiente resbaladiza* (*slippery slope framework*) sugiriendo la conveniencia de reforzar la adhesión a las normas y la confianza en las autoridades a través de medidas de control indirecto centradas en el desarrollo de un mayor nivel de confianza y una cultura de mayor compromiso por parte de los contribuyentes.

Ticar y Bernik (2012)<sup>227</sup> han examinado el fraude en cascada, como una forma específica de delincuencia económica, empresarial o transnacional organizada en Eslovenia. Proponen un sistema de tres niveles para la prevención de este tipo de fraude, que se refleja en cambios en la legislación y en algunas medidas estratégicas y tácticas. Además, presentan un modelo de inteligencia europeo, orientado a detectar, investigar y prevenir esta modalidad de fraude. Los autores insisten en la necesidad de una adecuada cooperación administrativa entre las diferentes Administraciones del Estado (autoridades fiscales y aduaneras, instituciones financieras, etc.) y diversas organizaciones internacionales, con la posibilidad de intercambiar datos en línea y los aspectos de inteligencia criminal

---

<sup>227</sup> TICAR, B.; BERNIK, D. (2012). Fight against carousel fraud as a specific form of organised crime in the EU and the Republic of Slovenia. *Revija Za Kriminalistiko in Kriminologijo*, 63 (2) 103-111.

introducidas, como algo crucial para la detección, investigación y prevención del fraude carrusel. Se analiza el caso concreto de Eslovenia a través de análisis descriptivos y comparativos en el contexto de UE.

En contrapartida, las sociedades escandinavas han sido consideradas tradicionalmente como el prototipo de las sociedades del bienestar, en las que los índices de economía sumergida son más bajos y se consideran como un fenómeno marginal. A este respecto, Williams y Horodnic (2015)<sup>228</sup> han publicado un estudio sobre el trabajo no declarado en las sociedades escandinavas, que sirve para ilustrar esta cuestión. Su hipótesis de partida era que los sectores marginales de la población son los más propensos a realizar trabajos no declarados. Para ello, utilizaron una encuesta especial del Eurobarómetro de 2013 mediante entrevistas cara a cara a una muestra de 3.013 ciudadanos de tres países nórdicos, a saber, Dinamarca, Finlandia y Suecia.

La hipótesis se confirmó en algunos casos pero no en otros. En concreto se confirmó esta hipótesis, en los siguientes casos: personas que tienen dificultades económicas, grupos de edad más jóvenes, personas que se definen a sí mismos como clase trabajadora, personas que se definen a sí mismas como inconformistas con normas, valores y creencias contrarias al pago de impuestos. En cambio no se confirmó en los siguientes

---

<sup>228</sup> WILLIAMS, C.; HORODNIC, L. (2015). Are Marginalised Populations More Likely to Engage in Undeclared Work in the Nordic Countries? *Sociological Research Online*, 20 (3) 11.



casos: desempleados, personas que viven en zonas rurales y con menor nivel educativo que no aparecen como más propensos a participar en trabajos ocultos al fisco, que los empleados, los que viven en zonas urbanas y con nivel educativo más alto.

Otra de las variables culturales que ha sido objeto de investigación en la literatura sobre el fraude fiscal, es la religión. Desde una perspectiva socio-cultural más amplia, Strielkowski y Cabelkova (2015)<sup>229</sup> han analizado la influencia de la cultura y de la religión en distintos aspectos sociales y económicos de la vida cotidiana, incluyendo el pago de impuestos. Los autores analizaron los vínculos entre los valores culturales y los impuestos con el fin de encontrar los factores que influyen en la moral tributaria en su país. Utilizando los datos del Estudio Mundial de Valores (*World Values Study*), compararon una serie de factores definidos para la República Checa con los de estudios similares identificados en otros países.

Los resultados de su estudio indican que la religión juega papel importante en el cumplimiento tributario, de forma similar a lo constatado en otros lugares como Canadá. Estos resultados son especialmente interesantes teniendo en cuenta que la República Checa es uno de los países más ateos de Europa, convertido al protestantismo en el siglo XVI, campo de batalla de

---

<sup>229</sup> STRIELKOWSKI, W.; CABELKOVA, I. (2015). Religion, Culture, and Tax Evasion: Evidence from the Czech Republic. *Religions*, 6 (2) 657-669.

las guerras husitas frente a los ejércitos cruzados de toda Europa, hasta que finalmente fuera restaurado el catolicismo por los Habsburgo tras la derrota de las fuerzas protestantes checas en Bilá Hora, en el año 1620. Como consecuencia de estas vicisitudes históricas los ciudadanos checos siguen siendo una de las naciones más neutrales del mundo, desde el punto de vista religioso, con la excepción de la región de Moravia del Sur que es católica.

La religiosidad es un tema que a menudo se ha mencionado en relación con la moral en general y con moral tributaria en particular. Benk, McGee y Yuzbasi (2015)<sup>230</sup> también han estudiado el modo en que la religión influye en las actitudes y en la moral tributaria, utilizando los datos de la Encuesta Mundial de Valores, relativos al periodo 2010-2014. Los autores analizaron las actitudes hacia la evasión de impuestos en 57 países desde la perspectiva de seis religiones, incluyendo una muestra de más de 52.000 personas y en relación con variables sociodemográficas. Los resultados confirmaron que efectivamente existen diferencias en la actitud hacia el fraude fiscal en virtud de la religiosidad.

En esta misma línea, en un estudio transcultural realizado por Torgler y Schneider (2007)<sup>231</sup>, se encontró que la asistencia a

---

<sup>230</sup> BENK, S.; MCGEE, R.W.; YUZBASI, B. (2015). How Religions affect Attitudes toward Ethics of Tax Evasion? A Comparative and Demographic Analysis. *Journal for the Study of Religions and Ideologies*, 14 (41) 202-223.

<sup>231</sup> TORGLER, B.; SCHNEIDER, F. (2007). What Shapes Attitudes toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries. *Social Science Quarterly*, 88: 443-70.

la iglesia tenía un efecto positivo sobre la moral tributaria, con independencia de otras variables como la edad, sexo, educación, nivel de ingresos, estado civil, situación laboral empleo y ocupación. Los resultados del estudio de Strielkowski y Cabelkova confirman esta idea. La creencia en Dios o la importancia relativa que se atribuye Dios en la propia vida no fueron estadísticamente significativas como variables explicativas para la moral tributaria, por lo que no parece ser tan importante lo que uno cree o en lo que dice creer como lo que uno hace.

Otros resultados indican que orgullo nacional o el sentimiento de orgullo de ser ciudadano del país también influía positivamente de forma significativa sobre la moral tributaria, Este resultado es el habitual en todas las naciones pequeñas y suele ser mayor durante las grandes celebraciones o eventos deportivos.

En contrapartida, se encontró que la confianza en las instituciones y las actitudes hacia el gobierno no estaban asociadas con el cumplimiento tributario. En general los contribuyentes checos no parecen estar motivados por su confianza en los políticos, sino más bien por sus creencias y por su conciencia pública, aunque las acciones del gobierno podrían llegar a tener algún efecto sobre la motivación de los contribuyentes, bajo ciertas condiciones. En algunos casos, tras una profunda transformación social y política como la experimentada por la República Checa, los gobernantes pueden perder credibilidad como consecuencia del estancamiento económico o de los problemas políticos como la corrupción. Esta

tendencia es la que aprecian los autores en la República Checa, constatando algunas tendencias negativas en las creencias de ciudadanos acerca del estado que no tienen un impacto favorable en la moral tributaria.

Ho, Ho y Young (2013), estudiaron el cumplimiento tributario en China desde esta perspectiva sociocultural. Estos autores entienden el cumplimiento como una decisión culturalmente ética y explican los valores y prácticas culturales de los ciudadanos chinos como un conjunto de normas y un orden social basado en el Confucionismo, que afecta a la manera en que los contribuyentes chinos perciben, juzgan y se comportan con respecto a los dilemas éticos del cumplimiento<sup>232</sup>. Partiendo de esta idea plantean un estudio experimental tomando como variable dependiente la intención de cumplimiento, y como variables predictivas la norma del grupo primario o entorno familiar y la percepción de justicia impositiva.

Otro de los estudios transculturales en el que se sugiere la necesidad de estrategias educativas orientadas al desarrollo de la moral tributaria para mejorar el nivel cumplimiento, además de las medidas administrativas y de las sanciones, es el publicado por Taeseung Park (2016)<sup>233</sup>. Este autor ha estudiado la conducta fiscal en los países asiáticos, comparando la moral

---

<sup>232</sup> HO, D.; HO, D.C.; YOUNG, A. (2013). A Study of the Impact of Culture on Tax Compliance in China. *International Tax Journal*, 39, 33.

<sup>233</sup> PARK, T. (2016). The Changes of Tax Evasion Ethics and Actual Tax Evasion in Korea, Japan and United States of America. *Journal of Public Society*, 6 (1) 151-173.

tributaria de países como Japón y Corea con la de los EE.UU. En su trabajo examina los datos relativos a la evasión de impuestos registrados a través de la Encuesta Mundial de Valores (EMV) o *World Values Survey* (WVS) en estos tres países, en el periodo comprendido entre 1981 y 2014.

La EMV<sup>234</sup> es un proyecto global de investigación social para el estudio de las actitudes, valores, creencias y opiniones de los ciudadanos, y el modo en que van evolucionando a lo largo del tiempo, así como su impacto social y político. Se basa en la realización de encuestas nacionales en muestras representativas de la población en un centenar de países de todo el mundo, de tal manera que el análisis abarca prácticamente al 90% de la población mundial, siendo por lo tanto una de las principales fuentes de datos empíricos de que disponemos en la actualidad en este ámbito.

El estudio se lleva realizando periódicamente desde 1981 y en la actualidad los cuestionarios son cumplimentados por casi 400.000 ciudadanos de todas las culturas del mundo, localizaciones geográficas y niveles socio-económicos. El estudio está realizado por un equipo internacional de investigadores y científicos sociales, incluyendo politólogos, sociólogos, psicólogos sociales, antropólogos y economistas, coordinados por la Secretaría de la Asociación WVS que tiene su sede en Estocolmo, Suecia.

---

<sup>234</sup> Para acceder a los resultados de las encuestas y para información más detallada sobre este proyecto puede consultarse su página web en la siguiente dirección de internet: [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)

El estudio ayuda a comprender la mentalidad y las motivaciones de las personas en todo el mundo y en este sentido es una herramienta útil y ampliamente utilizada por los científicos, así como por los gobiernos y los responsables políticos encargados de diseñar y desarrollar políticas públicas, y por todos aquellos interesados en fomentar el desarrollo cultural y económico y el Estado de bienestar, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

Entre los aspectos estudiados se encuentra el apoyo a la democracia, la tolerancia hacia extranjeros y minorías étnicas, el apoyo a la igualdad de género, el papel de la religión y los cambios en niveles de religiosidad, el impacto de la globalización, las actitudes hacia el medio ambiente, el trabajo, la familia, la política, la identidad nacional, la cultura, la diversidad, la inseguridad y el bienestar del individuo.

En los estudios realizados Park, se constata que en los tres países comparados todos los grupos muestran una clara actitud de oposición a la evasión de impuestos. La tolerancia hacia la evasión de impuestos se situaría en un nivel inferior a dos en una escala de uno a diez en los tres países analizados. En relación con la moral tributaria, Japón es el país que obtiene la puntuación más alta, seguido de Corea y EE.UU, con una tendencia a la baja en Corea desde 1999.

La comparación atendiendo al género, nivel de estudios y otras variables sociodemográficas, muestra que las actitudes negativas hacia la evasión de impuestos están significativamente

más presentes en las mujeres que en los hombres en los tres países, y que la tendencia a mostrarse contrario a ella es mayor a medida que avanza la edad. Las personas con grado universitario y alto nivel educativo son más tolerantes con la evasión de impuestos en Corea que en los EE.UU.

Los datos de investigación fiscal en Corea y Japón muestran una clara relación entre la actitud hacia la evasión de impuestos y la evasión de impuestos real. El estudio también incluye análisis estadísticos de países que se encuentran inmersos en una situación de crisis económica, como Italia y España y resalta que en ambos casos, la moral tributaria en estos dos países se sitúa por debajo del nivel registrado en Japón, Corea y EE.UU, sugiriendo la conveniencia de desarrollar medidas orientadas a mejorar la conciencia fiscal.

En esta misma línea que subraya la importancia de los factores psicosociales y la necesidad de integrar estas medidas con las más tradicionales de tipo coercitivo. Gobena y Van Dijke (2016)<sup>235</sup> han publicado un artículo sobre el cumplimiento tributario en las sociedades africanas. A través un estudio de campo realizado con propietarios de negocios en Etiopía, analizan la relación existente entre la percepción de justicia en el procedimiento, la confianza en la Administración tributaria, y el cumplimiento tributario por parte del contribuyente, y estudian la influencia y el efecto moduladores del poder legítimo y coercitivo

---

<sup>235</sup> GOBENA, L.B.; VAN DIJKE, M. (2016). Power, justice, and trust: A moderated mediation analysis of tax compliance among Ethiopian business owners. *Journal of Economic Psychology*, 52, 24-37.

por parte de la Administración tributaria para garantizar el pago de impuestos.

Los autores toman como referencia la teoría de la equidad y asumen que la percepción de justicia en el procedimiento fomenta el cumplimiento tributario por parte del contribuyente, sobre todo cuando la legitimidad es baja y la coerción es alta. En segundo lugar, asumen que este efecto interactivo está mediado por la confianza en las autoridades fiscales, a su vez basada en las creencias. Por último, asumen que la capacidad coercitiva por parte de la Administración tributaria está positivamente relacionada con la obligación de cumplimiento tributario.

En América, Zilvety, Villegas, y Aliaga (2015)<sup>236</sup> plantearon una investigación que tenía como objetivo estudiar la cohesión social y su relación con la evasión de impuestos en Bolivia. La cohesión social, entendida en términos sencillos como aquellos elementos que mantienen unida a una sociedad, determina la cooperación entre individuos. Utilizando indicadores propuestos por la CEPAL y la información de la Encuesta de Cohesión Social del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" (IISEC-UCB), se ha determinado que el mayor problema en Bolivia es la disposición a pagar impuestos. La baja calidad

---

<sup>236</sup> ZILVETY, R.; VILLEGAS, H.; ALIAGA, J. (2015). La cohesión social y sus efectos sobre la disposición a pagar impuestos: un estudio de corte transversal para la ciudad de La Paz. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 0 (23): 27-65.



institucional trae consigo bajos niveles de confianza en el Estado, por lo que la disposición a pagar impuestos también es baja. En base a información recopilada en la ciudad de La Paz mediante el diseño e implementación de una encuesta de opinión en el año 2014, se ha determinado que la probabilidad de pagar impuestos aumenta cuando la cohesión social es mayor, *ceteris paribus*. Esto presenta evidencia de que es importante, no sólo enfocarse en los mecanismos de control de la evasión de impuestos, sino en las actitudes de las personas.

Como complemento de este estudio, Aliaga y Oropeza (2015)<sup>237</sup> han utilizado además una metodología experimental para investigar el comportamiento de los contribuyentes en materia de evasión fiscal en este mismo país. Con esta finalidad introdujeron variaciones en la estructura tributaria, en las variables ingreso, probabilidad de fiscalización y cuota impositiva y registraron los efectos observados. Los resultados del experimento indican que un factor importante relacionado con el comportamiento de evasión de impuestos es la aversión al riesgo: en general cuanto mayor es la probabilidad de ser inspeccionados y cuanto mayor es la posible sanción, mayor es el cumplimiento tributario. También comprobaron que el factor más determinante a la hora de pagar los impuestos en Bolivia es el nivel de ingresos de las personas: a mayor ingreso, mayor cumplimiento tributario.

---

<sup>237</sup> ALIAGA, J.; OROPEZA, A. (2015). Análisis experimental de la Curva de Laffer y la evasión fiscal en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 0 (24): 121-153.

También en América del Sur, Castro y Scartascini (2015)<sup>238</sup> han llevado a cabo un estudio de campo a gran escala sobre la influencia que tienen en el cumplimiento tributario las creencias de los contribuyentes respecto del control legal, la reciprocidad y la influencia social en un municipio de Argentina. Los resultados indican que aquellos contribuyentes que habían recibido un mensaje disuasorio tenían una probabilidad más alta de cumplir con sus obligaciones que los contribuyentes de un grupo de control, que se situaron casi cinco puntos porcentuales por debajo. Con todo, se observó que la probabilidad de cumplimiento solo se veía afectada en algunos contribuyentes asumiéndose que el efecto estaba modulado por las creencias subyacentes.

En otro de los estudios sobre la fiscalidad en los países de América Latina, Castañeda (2015)<sup>239</sup> analizó los datos de una encuesta realizada en 2010 en dieciocho países sudamericanos, encontrando que la corrupción es un factor determinante en el grado de moral tributaria que exhibe un ciudadano, entendida ésta como su disposición a pagar impuestos. En su trabajo, justifica esta idea desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista empírico en base a los resultados de dicho análisis. Entre los resultados obtenidos se constata que la

---

<sup>238</sup> CASTRO, L.; SCARTASCINI, C. (2015). Tax compliance and enforcement in the pampas evidence from a field experiment, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116, 65-82.

<sup>239</sup> CASTAÑEDA, V. (2015). La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (224): 103-132.

experiencia personal con el fraude no parece ser relevante, aunque sí que lo es la percepción de su incidencia a nivel nacional.

Se observó un efecto asimétrico de la información social en el cumplimiento tributario. Los ejemplos de alto cumplimiento no tuvieron ningún efecto sobre el comportamiento tributario de los participantes; en cambio, los ejemplos de bajo cumplimiento influyeron negativamente, aumentando significativamente la probabilidad de incumplimiento. No se constataron grandes diferencias entre los distintos países.

En Europa, Manea y Manea (2011) han planteado la necesidad de cooperación entre los estados miembros de la Unión Europea para prevenir el fraude fiscal y la evasión de impuestos <sup>240</sup>. Estos autores se muestran muy críticos, considerando el fraude como una auténtica plaga económica que se extiende más allá de las fronteras de cada Estado, que genera pérdidas presupuestarias y que supone una violación de las condiciones de competencia y del principio de justicia fiscal. En su trabajo analizan las medidas de cooperación que han adoptado los Estados miembros de la Unión Europea, la política fiscal para combatir la evasión y el fraude fiscal a nivel nacional y a nivel comunitario, considerando las diferentes formas de

---

<sup>240</sup> MANEA, A.C.; MANEA L. (2011). Cooperation between EU Member States to prevent international tax evasion and fraud. En C.I. Murzea & Repanovici (Eds.): *International Conference on Tradition and Innovation in the Academic Law System/Technology Policy and Law/Private Law/Liability and Scientific Enquiry/Intellectual Property and Information Management*. Transilvania, Romania: Univ Brasov, Fac Law, Apr. 07-09, 235-240.

evasión y los factores de influencia, sus efectos sobre la economía, así como los medios y métodos de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

Bernik, Skof y Ticar (2011)<sup>241</sup> se centraron particularmente en el análisis del fraude del IVA en Europa, y plantearon una investigación con el propósito de identificar y describir los métodos de investigación más adecuados para su detección y los métodos de organización administrativa para su prevención. Los autores partieron de un análisis descriptivo y comparativo recabando información de expertos fiscales de diferentes Estados miembros de la Unión Europea, pertenecientes a un grupo de asesoramiento fiscal internacional, a través de una serie de entrevistas mediante el correo electrónico. Los resultados representan parcialmente las opiniones subjetivas de los expertos fiscales.

Estos autores, examinaron la dirección de la cooperación internacional entre las distintas ramas del gobierno de los Estados Miembros de la UE y entre las diferentes organizaciones internacionales y trataron de aplicar esta información a la práctica fiscal en su país de origen, Eslovenia. Insisten en que el factor más importante para la detección y prevención del fraude en el IVA, la cooperación entre las diferentes organizaciones internacionales, incluyendo el desarrollo de la cooperación

---

<sup>241</sup> BERNIK, D.; SKOF, B.; TICAR, B. (2011). Investigation and Prevention of Chained Vat Frauds. En G.Mesko, A.Sotlar & J.Winterdyk (Eds.): *8<sup>th</sup>. Biennial International Conference on Policing in Central and Eastern Europe: Social Control of Unconventional Deviance*. Ljubljana, Slovenia, Sep. 22-24, 2010, 297-313.

administrativa entre los diferentes Estados miembros y el intercambio de datos implicando a diferentes agentes como la Agencia Tributaria, las autoridades aduaneras, las instituciones financieras, la policía y los Ministerios de Justicia, mediante equipos conjuntos de investigación.

Levi (2010)<sup>242</sup> publicó una revisión de la evidencia disponible a nivel internacional sobre la eficacia diferencial de las medidas para combatir el fraude fiscal y los casos graves de incumplimiento tributario. Según el autor, existen problemas de definición y delimitación conceptual del fraude, ya que se trata de un concepto que no siempre engloba la evasión fiscal a gran escala. Según Levi, este tipo de infracciones merecen una consideración particular y es posible que aunque existan numerosas teorías y estudios de investigación sobre el cumplimiento fiscal, sus conclusiones no sean de aplicación cuando se trata de defraudadores a gran escala a nivel internacional.

Este autor, no detecta estudios científicos rigurosos que comparen la eficacia diferencial de las medidas administrativas y de las medidas penales, ni que hayan demostrado de forma inequívoca la mayor o menor eficacia de uno de estos dos tipos de medidas frente al otro. Aun así, señala que los últimos estudios norteamericanos, los procedimientos penales son significativamente más eficaces que los procedimientos

---

<sup>242</sup> LEVI, M. (2010). Serious tax fraud and noncompliance. A review of evidence on the differential impact of criminal and noncriminal proceedings. *Criminology & Public Policy*, 9 (3) 493-513.

administrativos en materia de sanciones. Continuando con el trabajo de Levi, este hecho hace que muchos defraudadores prefirieran pagar las sanciones económicas que se les pudieran imponer, si con ello pueden evitar un proceso judicial. Las medidas en la jurisdicción penal estarían justificadas, además, en términos de retribución moral, y equidad social percibida.

En esta misma línea, Kozic y Dedic (2012)<sup>243</sup> han estudiado el papel de los sistemas de información en la prevención de la evasión fiscal. La economía gris se define como una actividad económica legal no declarada con el fin de evadir el pago de impuestos, lo que aumenta la ganancia personal del deudor. Ante la carga fiscal que tiene que soportar, el contribuyente, con el fin de eludir el pago, inicia una serie de acciones que pueden, o no entrar en conflicto con la ley. En caso de entrar en conflicto con la ley, hablamos de fraude. La consecuencia del aumento de la evasión de impuestos es la erosión de las bases impositivas. La merma en la recaudación puede generar un déficit que solo se puede financiar ya sea a través de un nuevo aumento de los impuestos y de la carga fiscal soportada, lo que en última instancia aumenta aún más el volumen de la economía sumergida y la tendencia a la evasión, o el endeudamiento de los contribuyentes. La acción concertada de medidas institucionales, jurídicas y socioeconómicas puede influir en la reducción del fraude fiscal. Los autores consideran que un buen sistema de información es de gran importancia para

---

<sup>243</sup> KOZIC, M.; DEDIC, I. (2012). The role of information systems in the process of prevention of tax evasion. *Technics Technologies Education Management-TTEM*, 7 (2) 462-468.

el funcionamiento eficiente de la administración. Con el fin de mantener la cooperación fluida entre empleados y especialistas en sistemas de información, proponen una estructura organizativa en la que la gestión de datos ocupe un lugar especial.

Zabyelina (2016)<sup>244</sup> recuerda, que el fraude y la mala conducta pueden ser cometidos por miembros respetados y profesionales de la comunidad internacional, y sugiere la necesidad de unas reflexiones más exhaustivas sobre la participación de los agentes diplomáticos y funcionarios internacionales en los delitos fiscales. Analiza el modo en que los agentes diplomáticos y funcionarios internacionales se han visto involucrados en la delincuencia financiera y económica y han abusado de sus privilegios e inmunidades, y las barreras a la investigación y el enjuiciamiento que generan estos derechos especiales. La autora, parte de una revisión de la literatura académica sobre el tema y el derecho internacional, principalmente la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas y plantea un análisis cualitativo de varios estudios de casos de delitos cometidos por los agentes diplomáticos y funcionarios internacionales en el ejercicio de sus funciones oficiales. Las conclusiones del artículo arrojan luz sobre los riesgos y las posibles respuestas a los delitos cometidos por las personas que en virtud de sus inmunidades y privilegios diplomáticos, son difíciles de identificar y procesar.

---

<sup>244</sup> ZABYELINA, Y. (2016). Respectable and professional? A review of financial and economic misconduct in diplomatic relations. *International Journal of Law Crime and Justice*, 44, 88-102.

Zabyelina señala el fraude fiscal y la elusión fiscal en la lista de ejemplos de mala conducta por parte de los miembros del cuerpo diplomático en los últimos años. Un ejemplo típico de fraude fiscal se refiere a la evasión de derechos de aduana en la importación de mercancías para la misión o el uso personal del agente diplomático.

Así, por ejemplo, refiere alguna evidencia de que los representantes diplomáticos extranjeros importan automóviles sin tributar por los derechos de aduana (de los que están exentos en virtud de su designación) con la intención de revenderlos a los residentes locales, es decir, a los que sí que están obligados a pagar el impuesto sobre las importaciones y el impuesto realizado sobre las ventas.

En los países europeos existen problemas similares de abuso o fraude por parte de las autoridades. La autora menciona, entre otros el caso de Gran Bretaña donde las autoridades municipales y varias delegaciones extranjeras tienen diferentes interpretaciones sobre las tasas de circulación para regular la congestión de tráfico en el centro de Londres. Mientras el Ayuntamiento insiste en que la cuota es un peaje o cargo por servicio, las instancias extranjeras como las embajadas de los Estados Unidos, la Federación de Rusia y Alemania, la interpretan como impuesto de cuyo pago están exentos, mostrando su reticencia a la hora de abonarla. En 2010, los Estados Unidos, por ejemplo, debían un total de 3.821.880 libras esterlinas en concepto de multas pendientes de pago aculadas durante siete años por sus representantes diplomáticos.



Zabyelina, en su obra, también menciona un reciente conflicto diplomático entre India y Estados Unidos relacionado con una supuesta evasión de impuestos, fraude fiscal y malversación de fondos por parte del Cónsul General Adjunto de la India en Nueva York Devyani Khobragade, presuntos delitos de los que se informó en 2013, y que provocaron que las autoridades de la India, a su vez, iniciara una investigación por fraude fiscal de las sedes de la *American Embassy School* (AES) en Nueva Delhi, Mumbai y Chennai. Supuestamente, dieciséis profesores estadounidenses se beneficiaron de los privilegios fiscales de los cónyuges de diplomáticos de los Estados Unidos, a pesar de no tener derecho a ellos. Los diplomáticos estadounidenses transferían los salarios de sus cónyuges a su propia cuenta, de tal modo que ambos salarios se ingresaban en una misma cuenta libre de impuestos, a pesar de que uno de los sueldos estaba sujeto al pago de impuestos de acuerdo con una serie de leyes nacionales de la India.

Una investigación similar sobre evasión de impuestos tuvo lugar en Noruega el año anterior. Las autoridades de Noruega acusaron a más de 50 ciudadanos noruegos que trabajaban para la Embajada de Estados Unidos de evasión de impuestos, afirmando que 23 funcionarios diplomáticos que no tenían derecho a privilegios fiscales no habían declarado sus ingresos defraudando a Hacienda entre 100.000 y 600.000 coronas noruegas. La Agencia Tributaria reconoció que esta mala práctica se había estado produciendo durante varios años,

generando pérdidas fiscales por un total de hasta dos millones de coronas noruegas.

La autora reconoce las dificultades a la hora de responder eficazmente a la mala conducta por parte de los diplomáticos y funcionarios públicos, debido a la naturaleza políticamente sensible de conducta diplomática, a la complejidad jurídica que la investigación de dicha conducta implica, y a una cierta ambigüedad legal que no siempre permite diferenciar entre una mera violación de la confianza y una violaciones de la ley, algo particularmente importante en el contexto de los delitos financieros y económicos facilitados por los agentes diplomáticos, aunque no llegaran a actuar como autores principales. Además de la mala conducta perpetrada por las élites políticas, la conducta deshonesta también puede ser cometida por funcionarios públicos mal pagados, cuyos salarios no se ajustan a los estándares de vida en el estado de recepción y que se ven obligados a buscar autofinanciación por medios ilegales siempre que sea posible.

Los derechos conferidos por la ley a los funcionarios en misiones diplomáticas constituyen una barrera importante para la investigación y el enjuiciamiento. A pesar de estas dificultades, la aplicación de las leyes y medidas para evitar el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo ha aumentado la presión y supervisión. Y bancos como JP Morgan Chase o HSBC han optado por cerrar sus cuentas de diplomáticos extranjeros para reducir los riesgos. Estas iniciativas son un primer paso para el desarrollo de interpretaciones más restrictivas del concepto de

inmunidad diplomática, contribuyendo a minimizar el impacto negativo de la mala conducta por parte de los diplomáticos y los funcionarios públicos al limitar las oportunidades para el abuso.

Otra iniciativa creada específicamente para prevenir el blanqueo del producto de la corrupción y facilitar la devolución de los activos robados es la *Stolen Asset Recovery Initiative of World Bank and UNODC* (StaR). StaR (2011)<sup>245</sup> y la OCDE han medido el progreso de 30 países donantes a la hora de cumplir con sus compromisos para combatir la corrupción por parte de individuos o corporaciones, y para controlar, congelar y recuperar los activos robados. El informe describe desafíos para cumplir con los compromisos, así como las buenas prácticas y recomendaciones para los países de origen y de destino de los bienes robados. En cuanto a los funcionarios públicos y las personas expuestas políticamente (PEP), incluidos los agentes diplomáticos y funcionarios internacionales, StaR recomienda que los activos se puedan recuperar sin condena. La ausencia de condena (NCB) puede ser una herramienta útil para confiscar los productos del delito y de la corrupción cuando el acusado está protegido por la inmunidad.

Evidentemente siguen existiendo lagunas y ambigüedades en el sistema de relaciones internacionales e interacciones entre los profesionales de la diplomacia, y resulta necesario mejorar las herramientas de identificación,

---

<sup>245</sup> StaR (2011) *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments. A Progress Report and Recommendations for Action*. The World Bank and UNODC.

investigación y enjuiciamiento al amparo de las vigentes leyes y tratados internacionales.

Dyrenng, Hoopes y Wilde (2016)<sup>246</sup> han estudiado la influencia de la presión social sobre la conducta de tributación y la evasión fiscal de las empresas del Reino Unido. Los autores asumen que a las grandes empresas se les debe exigir que den a conocer la extensión y localización de sus operaciones multinacionales, y han intentado documentar la relación empírica entre el escrutinio público y el comportamiento de las empresas. En concreto han utilizado el escrutinio público de los lugares subsidiarios firmes para investigar si dicho escrutinio conduce a cambios en la divulgación de las empresas y en el comportamiento de evitación del impuesto de sociedades.

Con esta finalidad, los autores llevaron a cabo una investigación para identificar qué empresas del FTSE 100 no cumplían con las normas que exigen a las empresas a revelar la lista completa y ubicación de sus filiales, a través de una organización sin ánimo de lucro denominada Ayuda en Acción Internacional. *Action Aid International* es, además, un grupo activista que utiliza la presión pública sobre las empresas que no se ajustan a la norma y solicitó al Registro Mercantil del Reino Unido que se hiciera cumplir la norma de revelación.

---

<sup>246</sup> DYRENG, SD; HOOPES, JL; WILDE, JH. (2016). Public Pressure and Corporate Tax Behavior, *Journal of Accounting Research*, 54 (1) 147-186.

Los autores utilizan esta opción para examinar si la presión pública ejercida sobre las empresas sometidas a escrutinio les llevaría a aumentar su divulgación subsidiaria, a disminuir la evasión de impuestos, y a reducir el uso de filiales en paraísos fiscales, en comparación con otras empresas del FTSE 100 no afectadas por la presión pública. Se observó que las empresas nuevas que fueron requeridas para divulgar la lista completa de sus filiales disminuyeron la evasión fiscal y el uso de paraísos fiscales. También se encontró alguna evidencia que sugiere que el escrutinio público impone mayores costes en empresas de sectores políticamente sensibles, lo que sugiere que los costes políticos desempeñan algún papel. La evidencia sugiere que la presión pública relacionada con la divulgación subsidiaria puede generar costes políticos y de reputación significativos y afectar las actividades de evasión de impuestos y las decisiones de localización de las filiales de grandes empresas que cotizan en bolsa.

La muestra utilizada en este estudio es relativamente pequeña, por lo que los resultados no son generalizables a poblaciones más grandes de empresas y estadísticamente algunos efectos no son significativos a niveles convencionales. En cualquier caso, los resultados sugieren que los grupos activistas como Ayuda en Acción pueden influir en los resultados corporativos, y son consistentes con los de otras investigaciones que demuestran que las empresas responden a la presión de

grupos de interés externos como por ejemplo los de Christensen et al. (2015)<sup>247</sup> o Granja (2014)<sup>248</sup>.

La evidencia sugiere que el escrutinio público cambió suficientemente los costes y beneficios del fraude fiscal, de tal manera que los gastos de impuestos aumentaron para las empresas investigadas. Los resultados sugieren que la presión pública de los grupos activistas externos puede ejercer una influencia significativa en el comportamiento de las grandes empresas que cotizan en bolsa.

Desde la fundación de la Comunidad Económica Europea, ha habido un constante debate sobre la necesidad de un impuesto global y de la cooperación fiscal y la armonización en Europa, intensificado a raíz de la unión económica y monetaria (*Economic and Monetary Union, EMU*). En una reciente revisión de la doctrina científica, Cuenca, Navarro y Mihi-Ramírez (2013)<sup>249</sup> defienden la integración y abogan por una cooperación más estrecha en cuestiones fiscales, tanto en la imposición indirecta como directa en la UE.

---

<sup>247</sup> CHRISTENSEN, H.B.; FLOYD, E.; LIU, L.Y.; MAFFETT, M.G. (2015). *The Real Effects of Mandatory Non-Financial Disclosures in Financial Statements*. Chicago Booth School of Business Research Paper, No 16.05, University of Chicago.

<sup>248</sup> GRANJA, J. (2014). *Disclosure Regulation in Commercial Banking: Lessons from the National Banking Era*. Working paper, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Sloan School of Management, November 14.

<sup>249</sup> CUENCA, E.; NAVARRO, M.; MIHI-RAMIREZ, A. (2013). Fiscal Harmonization and Economic Integration in the European Union. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 24 (1) 44-51.

A este respecto ha habido importantes avances en los impuestos indirectos, el valor fiscal (IVA) y los impuestos sobre el consumo agregado; en el caso de los impuestos especiales, los avances han sido menos importantes y sólo ha habido acuerdos de tipos mínimos para el alcohol, el tabaco y la energía (combustibles). En los impuestos directos, es necesario señalar que las competencias son nacionales y la UE se limita a garantizar el funcionamiento del mercado único. La legislación comunitaria se centra en el impuesto de sociedades y la tributación de los rendimientos del ahorro.

Los impuestos y contribuciones a la seguridad social influyen de una manera muy importante en los patrones de ahorro, consumo, inversión y empleo, y de este modo configuran al funcionamiento de los mercados de bienes, servicios, capital y mano de obra. Las reformas puestas en marcha por el Consejo Europeo de Cardiff en junio de 1998 fueron diseñadas para asegurar que las diferencias entre los sistemas no obstaculizaran el comercio, dieran lugar a la fragmentación del mercado único o evitaran la asignación eficiente de recursos.

Como reconocen los autores, el fraude fiscal es uno de los problemas más preocupantes en el seno de la Comunidad. El Parlamento Europeo y la Decisión del Consejo 888/98/EC instituyó un programa denominado "*Fiscalis*" para mejorar el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta en el mercado interior y para garantizar una cooperación amplia y eficaz entre los Estados miembros y con la Comisión, así como para mejorar la práctica administrativa. El fraude en el IVA

internacional, en particular en las ventas y las entregas dentro de la UE, ha dado lugar a graves pérdidas de ingresos.

Sólo a través de una mayor coordinación de las políticas fiscales nacionales se puede lograr un equilibrio entre la diversidad de los sistemas fiscales y de contribución social de los Estados miembros y el derecho a la libertad de establecimiento y de circulación en toda la UE. En una unión monetaria, con una moneda y políticas comunes, es necesaria una armonización más grande y la coordinación de las políticas fiscales.

## **5.2. ESTUDIOS SOBRE PERCEPCION SOCIAL Y ATRIBUCIÓN CAUSAL.**

El estudio de la atribución causal y la percepción social de las causas de la conducta tienen una larga historia en el ámbito de la Psicología social. Su origen se remonta al trabajo pionero sobre la percepción social realizado por Fritz Heider a mediados del siglo XX<sup>250</sup>. Junto a él se suelen mencionar los estudios de Ernest Jones sobre la diferencia entre la percepción del actor y la del observador sobre las causas de la conducta en situaciones sociales <sup>251</sup>, las investigaciones sobre la interdependencia

---

<sup>250</sup> HEIDER, F. (1958). *The psychology of the interpersonal relations*. New York: Wiley.

<sup>251</sup> JONES, E.E.; NISBETT, R.E. (1971). *The actor and the observer: Divergent perceptions of the cause of behavior*. New Jersey: Englewood, General Learning Press.



personal y los procesos de inferencia causal de Harold Kelley<sup>252</sup>, y los estudios clásicos de Bernard Weiner sobre las atribuciones causales de la emoción y la motivación de logro<sup>253</sup>.

A diferencia de otros campos de aplicación, como por ejemplo el ámbito clínico o el ámbito educativo, donde hay mayor tradición, la aplicación de la teoría de la atribución al estudio de la conducta tributaria es relativamente reciente, y los primeros estudios sobre las atribuciones causales o explicaciones causales del comportamiento tributario desde el punto de vista psicológico del contribuyente se han realizado en los últimos treinta años.

Uno de los primeros estudios aplicando específicamente la teoría al ámbito fiscal fue realizado por Kaplan, Reckers y Reynolds (1986)<sup>254</sup>, que llevaron a cabo dos experimentos para investigar en este campo la teoría de la atribución de Kelley. Los autores sólo confirmaron parcialmente la teoría, encontrando que cuando la causa de la evasión de impuestos se atribuye a las características personales del contribuyente se percibe de forma diferente. Por su parte, Hite (1987)<sup>255</sup> intentó comprobar la teoría

---

<sup>252</sup> KELLEY, H.H. (1967). *An attribution theory in social psychology*. *Nebraska Symposium on Motivation*, 15, 192-238.

<sup>253</sup> WEINER, B. (1985). An attributional theory of achievement motivation and emotion. *Psychological Review*, 92 (4) 548-573.

<sup>254</sup> KAPLAN, S. E., RECKERS, P. M.; REYNOLDS, K. D. (1986). An application of attribution and equity theories to tax evasion behavior. *Journal of Economic Psychology*, 7, 461- 466.

<sup>255</sup> HITE, P. A. (1987). *An application of attribution theory in tax payer noncompliance research*. *Public Finance*, 42, 105- 118.

de Jones estudiando la diferencia en las atribuciones de los actores y de los observadores en relación con la evasión de impuestos. Según Jones, un actor atribuye el comportamiento a causas externas o situacionales, mientras que los observadores atribuyen ese mismo comportamiento a causas internas o disposicionales; Hite confirmó esta hipótesis encontrando diferencias entre actores y observadores en las atribuciones causales a la hora de explicar el fraude fiscal.

En 1998, Salgado<sup>256</sup> trató de agrupar las distintas explicaciones causales del fraude fiscal, en un número reducido de categorías o grupos de causas a través de un análisis factorial. En un primer estudio identificaron catorce categorías:

- 1) salarios bajos;
- 2) desajuste entre los impuestos y los servicios;
- 3) distribución injusta de los impuestos y los ingresos;
- 4) formulario de declaración complejo;
- 5) falta de solidaridad;
- 6) altos impuestos;
- 7) falta de sanciones duras para la evasión;

---

<sup>256</sup> SALGADO, J. F. (1998). Categorías y dimensiones atribucionales del fraude fiscal. *Revista de Psicología Social Aplicada*, 8, 75-90.

- 8) falta de control de los ingresos en las profesiones liberales;
- 9) escasa vigilancia sobre el capital;
- 10) artefactos fiscales para reducir los impuestos;
- 11) falta de información para hacer la declaración;
- 12) falta de confianza en el Gobierno;
- 13) falta de información sobre el uso de los impuestos; y
- 14) desacuerdo con la distribución de los impuestos.

En un segundo estudio, encontraron que había tres componentes que explicaban las catorce categorías. En un tercer estudio, con una muestra mayor, encontraron que las catorce categorías quedaban representadas en dos dimensiones básicas. La primera dimensión era justicia tributaria, y agrupaba diez categorías. La segunda dimensión era control de la evasión y agrupaba las otras cuatro.

En base a estos hallazgos, los autores propusieron un modelo bidimensional de atribución causal de la evasión de impuestos, formado por dos dimensiones independientes, según el cual, los ciudadanos atribuyen la evasión de impuestos a la injusticia tributaria y al escaso control del fraude. Al tratarse de dimensiones independientes basta con que se cumpla una de las condiciones para que los ciudadanos perciban como probable la evasión de impuestos: cuando los ciudadanos perciban una gran

injusticia tributaria a pesar de que se perciba control, o cuando se perciba escaso control a pesar de que se perciba justicia tributaria.

En Portugal, Tavares e Iglesias (2010)<sup>257</sup> realizaron un estudio sobre las atribuciones causales del fraude fiscal, tomando como referencia el estudio previo realizado en nuestro país por Salgado (1998)<sup>258</sup> que sugería que las atribuciones de la evasión fiscal tienen dos dimensiones independientes: el control de la evasión fiscal, y las creencias sobre el sistema fiscal en términos de justicia o injusticia tributaria. A fin de comprobar si la percepción de las causas de la evasión fiscal se podía generalizar transculturalmente, los autores realizaron una investigación en Portugal, empleando las mismas atribuciones causales que se habían utilizado en la investigación española.

Los autores seleccionaron una muestra de 497 hombres y mujeres portugueses, de diferentes categorías laborales, y fueron preguntados cuál era su percepción sobre las causas del fraude fiscal. Más concretamente, la muestra estaba integrada por 101 políticos de todos los partidos con representación parlamentaria, 167 profesionales (abogados, ingenieros, profesores), 105 desempleados en el momento de la entrevista, y 124 personas inscritas en cursos de ciclos superiores de

---

<sup>257</sup> TAVARES, J.C; IGLESIAS, M. (2010). Dimensions of Causal Attributions of Tax Evasion in Portugal. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 26 (1) 73-78.

<sup>258</sup> SALGADO, J. F. (1998). Categorías y dimensiones atribucionales del fraude fiscal. *Revista de Psicología Social Aplicada*, 8, 75-90.

educación en Portugal, con el 50,2% de hombres y un 49,8% de mujeres.

Se llevó a cabo un análisis factorial y los resultados mostraron que la estructura factorial de las atribuciones causales en la muestra portuguesa es idéntica a la estructura que se encontrada en España, y que la magnitud de las cargas de los factores también son muy similares. En consecuencia, se puede concluir que ambos casos revelan las mismas dimensiones atribucionales de evasión de impuestos. Surge una estructura factorial que reproduce la misma estructura encontrada en nuestro país y que refleja el modelo. Los coeficientes de congruencia confirmaron la similitud de las dos estructuras, por lo que los resultados confirman que las dos dimensiones citadas pueden explicar la percepción de las causas del fraude fiscal en países diferentes.

Al igual que ocurría en el estudio original, los resultados muestran que las categorías causales que los ciudadanos usan para explicar la evasión de impuestos se agrupan en dos dimensiones independientes. La primera de ellas hace referencia a la justicia del sistema tributario y la segunda al control que se ejerce sobre la evasión de impuestos. Los resultados sugieren que los ciudadanos distinguen entre dos causas diferentes de la evasión de impuestos: en la mentalidad general predominan creencias y valores negativos, y la vigilancia y el control ejercidos son inadecuados. Hay evasión de impuestos porque los contribuyentes están descontentos con el sistema tributario y

porque no existen elementos adecuados para prevenir y evitar el fraude.

Por lo tanto, los resultados del estudio apoyan la hipótesis de que las dos dimensiones anteriormente expuestas, explican las percepciones causales de evasión de impuestos y de que la estructura bidimensional puede ser apropiada para otros países además de España. Los resultados también sugieren que el modelo puede ser generalizable a otros países en los que los contribuyentes utilicen un patrón similar de atribuciones causales para explicar el comportamiento tributario individual y la evasión de impuestos.

En relación con los determinantes psicológicos, en un estudio publicado este mismo año, un grupo de investigadores de la Universidad de Viena (Austria), encabezado por Herbert Schwarzenberger <sup>259</sup> ha propuesto una tipología de contribuyentes en base a sus actitudes motivacionales con respecto a la tributación. Los autores estudian y clasifican a los contribuyentes teniendo en cuenta características psicológicas como las actitudes individuales y las intenciones de comportamiento a la hora de pagar impuestos, así como su percepción de equidad en materia fiscal y sus características sociodemográficas. En base a esta caracterización desarrollan una tipología que permita guiar y personalizar las acciones de las

---

<sup>259</sup> SCHWARZENBERGER, H.; MUEHLBACHER, S.; BAZART, C.; UNGER, L.; KIRCHLER, E. (2016). Une typologie des contribuables travailleurs indépendants basée sur les attitudes motivationnelles/ A typology of selfemployed taxpayer workers based on motivational attitudes. *Social Science Information*, 55 (1) 60-77.

autoridades fiscales para que puedan interactuar de forma más individualizada y efectiva con los contribuyentes.

El trabajo se basa en la Teoría de Ajzen sobre el comportamiento planificado<sup>260</sup>, según la cual la acción es el resultado de tres categorías de determinantes: las actitudes del individuo, su percepción de la norma (norma subjetiva) y el control individual percibido sobre este comportamiento.

- La *actitud* tiene una dimensión personal: describe el valor que el individuo atribuye a este comportamiento.
- La *norma subjetiva* tiene una dimensión social: describe el valor que el grupo (o comunidad) atribuye a este comportamiento.
- El *control del comportamiento percibido* se refiere a la estimación que hace el individuo de su propia capacidad para actuar efectivamente.

A todo ello hay que añadir las creencias del individuo en relación con cada uno de estos factores. Conjuntamente, los tres factores determinantes motivan las intenciones de comportamiento, y, a través de ellas, explican el comportamiento resultante. El comportamiento se rige por las intenciones y las intenciones a su vez se rigen por las actitudes, aunque siempre

---

<sup>260</sup> AJZEN, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50 (2): 179–211.

es la fuerza de la intención la que hace que el comportamiento sea previsible.

En esta misma línea, Braithwaite (2003)<sup>261</sup> desarrolló hace unos años, en colaboración con la Administración fiscal austríaca, un modelo sobre el cumplimiento tributario que se centra en el aspecto motivacional del pago de impuestos. Este modelo se articula en torno a dos conceptos básicos: actitud motivacional y distancia social.

- Las *actitudes motivacionales* son combinaciones de creencias, preferencias, intereses y sentimientos, que se adoptan de forma consciente e individualmente, pero que también se comparten con otros individuos, y que vienen a indicar el grado en el que el agente aceptará la agenda propuesta por el regulador y el modo en que éste último funciona y lleva a cabo sus acciones cotidianas.
- La *distancia social* hace referencia al modo en que los diferentes grupos o individuos se posicionan los unos respecto de los otros; en general cuanto mejor se conoce al grupo, hay menos prejuicios, mayor confianza y menor distancia social.

---

<sup>261</sup> BRAITHWAITE, V. (2003). Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions. En: V. Braithwaite (Ed.): *Taxing Democracy. Understanding tax avoidance and tax evasion*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate, 15-39.



Las actitudes motivacionales no deben considerarse como características estables o aisladas de la personalidad. Las razones que mueven a un individuo a pagar o a no pagar sus impuestos pueden cambiar con el tiempo o en función de la calidad de la interacción entre las autoridades tributarias y los contribuyentes. Además, cada persona puede tener varias actitudes motivacionales de forma simultánea.

En la relación entre los contribuyentes y la Administración tributaria, una distancia social pequeña conlleva actitudes positivas y mayor motivación para pagar los impuestos, por lo que el esfuerzo que tendrá que hacer la Agencia Tributaria para lograr el cumplimiento tributario será menor. A mayor confianza en las autoridades fiscales y a mayor sentido de justicia y equidad en el procedimiento, mayor honestidad en el cumplimiento tributario.

La motivación, ya sea para pagar los impuestos o para defraudar, se refleja en las actitudes del contribuyente. Braithwaite (2007) <sup>262</sup> identificó cinco tipos de actitudes motivacionales que influyen en la mayor o menor cooperación con las autoridades fiscales y que, en consecuencia, hacen que sea más o menos fácil el cumplimiento tributario por parte del contribuyente a la hora de tributar. Las cinco actitudes fundamentales definidas por Braithwaite fueron las siguientes: compromiso, capitulación, resistencia, desvinculación y juego.

---

<sup>262</sup> BRAITHWAITE, V. (2007). Responsive regulation and taxation: Introduction. *Law and Policy* 29 (1) 3-11.

1. La actitud de *compromiso* se caracteriza por un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad, y por escasa distancia social con respecto a la Administración tributaria. La cercanía o identidad social se ha identificado como uno de los factores que influyen claramente en la honestidad fiscal: el impuesto se contempla como una contribución al bienestar común, el estado, la administración fiscal y el impuesto se evalúan de manera positiva, y el contribuyente se siente tratado de forma correcta y justa.
2. En la *capitulación*, la distancia social respecto de la Administración tributaria también es baja. La Administración tributaria se considera esencial y las autoridades fiscales se perciben como una autoridad legítima que actúa por el bien común y el interés colectivo, pero eso no significa que se esté de acuerdo con todas las reglas y todos los procedimientos; la opinión predominante es que la Administración tributaria actuará de forma cooperativa, en la medida en que uno también coopere.
3. En la *resistencia* hay una considerable distancia social entre los ciudadanos y el Estado, y serias dudas sobre las verdaderas intenciones de la Administración tributaria; se asume que las funciones de inspección, control y detección del fraude por parte de la Agencia Tributaria prevalecen sobre las funciones de información y

asistencia para garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes del contribuyente. En la medida en que se percibe una amenaza latente de sanción, no puede haber cooperación, y prevalece la defensa de los propios derechos y la resistencia activa a la hora de pagar impuestos.

4. En la *desvinculación* también hay negativa y resistencia por parte del contribuyente, aunque aquí la resistencia es más bien pasiva: los contribuyentes no sienten ningún apego por la Administración tributaria e intentan mantener las distancias, con escasa predisposición a cooperar.
5. En el *juego*, la legislación en materia fiscal se interpreta a conveniencia, de tal manera que prevalezcan los intereses particulares del contribuyente frente al interés general. Se buscan lagunas y vacíos legales para reducir la carga fiscal individual y se interactúa con la administración de la forma que más convenga a los propios intereses, como si se tratara de un juego de estrategia o de una relación entre el gato y el ratón, de ahí el nombre.

Según Braithwaite, el compromiso y la capitulación influyen positivamente en la honestidad fiscal, mientras que la resistencia, la desvinculación y el juego tienen una influencia negativa sobre ella. En la medida en que correlacionan entre sí,

el autor agrupa las dos primeras actitudes como actitudes positivas bajo la denominación conjunta de "*Respeto*". Del mismo modo, agrupa las otras tres actitudes como actitudes negativas bajo la denominación de "*Disuasión*". El respeto y la disuasión tienen entre sí una correlación negativa, de modo que a mayor cumplimiento tributario, menor defraudación y viceversa.

En la investigación de Schwarzenberger y sus colaboradores, se tomaron como referencia estos estudios, y se identificaron los diferentes tipos de actitudes o motivaciones ante el pago de impuestos a través de una encuesta, que los investigadores aplicaron a una muestra representativa de 471 trabajadores autónomos de su país. Los trabajadores autónomos y las profesiones liberales siempre han sido objeto de especial atención por parte de la Agencia Tributaria, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre con el grupo de asalariados o trabajadores por cuenta ajena, perciben el pago de impuestos como algo propio, y en consecuencia como una pérdida, por lo que se asume que tienen mayor propensión a defraudar y también más oportunidades de cometer fraude sin ser descubierto por la Administración tributaria.

Kirschler (2007)<sup>263</sup> y Kirchlner, Kogler y Muehlbacher (2014)<sup>264</sup> publicaron una serie de trabajos sobre la psicología de

---

<sup>263</sup> KIRCHLER E. (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>264</sup> KIRCHLER E.; KOGLER C.; MUEHLBACHER, S. (2014). Cooperative tax compliance: From deterrence to deference. *Current Directions in Psychological Science* 23 (2) 87–92.

la conducta fiscal y la reactancia al cumplimiento tributario, en los que identifican a este grupo de contribuyentes como un grupo particular de riesgo de defraudación, debido a sus actitudes negativas, dado que suele asociar el pago de impuestos a las nociones de exceso de burocracia, desmotivación por el trabajo, y limitación para la iniciativa y libertad empresarial.

Los autores encontraron que las actitudes positivas o negativas hacia los impuestos no conducen necesariamente a la honestidad y el fraude fiscal, respectivamente, sino que los comportamientos cooperativos o no cooperativos, son el resultado de una combinación más compleja de motivaciones. Mediante un análisis de agrupamiento jerárquico, los autores identificaron cuatro categorías (*clusters*) de contribuyentes, a los que denominaron contribuyentes solidarios, insolidarios, críticos y estratégicos, tal y como se describen a continuación:

1. Los contribuyentes “*solidarios*” perciben el sistema fiscal como justo y pagan con agrado sus impuestos. Tienen un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad y pagan sus impuestos sin tener que preocuparse de forma indebidamente egoísta por maximizar sus ganancias. Tampoco tratan de explotar las deficiencias del sistema tributario en beneficio propio. Desde el punto de vista del Estado, este grupo representa el tipo ideal de contribuyentes. Los miembros de este grupo consideran, en mayor medida que los de los otros grupos, que la tributación es justa y equitativa y que contribuir es algo normal. En relación con sus características

sociodemográficas, este grupo está integrado principalmente por los trabajadores con menor nivel de ingresos. Sus actitudes motivacionales se caracterizan por alto respeto y baja disuasión.

2. Los contribuyentes "*insolidarios*" tienen un sentido de injusticia en materia fiscal y no pagan de buena gana los impuestos. Su sentido colectivo es pobre y apenas tienen sentimiento solidario o de interés comunitario alguno. Perciben los gravámenes que le son impuestos como injustos, y se muestran suspicaces y desconfiados con respecto a las intenciones de la Administración tributaria. Se ven a sí mismos como opositores al sistema y tratan de reducir su carga fiscal al máximo. Al contrario que los contribuyentes solidarios cuyas actitudes motivacionales se caracterizan por alto respeto y baja disuasión, las de los no solidarios se caracterizan por bajo respeto y alta disuasión, acercándose mucho al perfil del prototipo de "defraudador fiscal".
  
3. Los contribuyentes "*críticos*" también tienen la sensación de estar siendo tratados injustamente, y muchas reticencias o resistencia a la hora de pagar, pero no necesariamente reaccionan defraudando al fisco. En este grupo los resultados relativos a la honestidad fiscal son heterogéneos. En comparación con los solidarios, tienen un comportamiento más honesto en cuanto a la evitación, pero menos honesto en cuanto al fraude. En comparación

con otros grupos, consideran más a menudo que hay injusticia en el trato que reciben por parte de las autoridades fiscales, al igual que en la distribución de recursos, y cuestionan la equidad del sistema. Obtienen puntuaciones altas en resistencia, y aunque se muestran críticos no tratan sistemáticamente de reducir su carga fiscal, lo que les genera una sensación de impotencia frente a un sistema que consideran injusto. Este grupo está integrado principalmente por las categorías de trabajadores con ingresos más altos.

4. Los contribuyentes "*estratégicos*" tienen la sensación de estar siendo tratados de una manera justa, pero cuando pueden defraudan a la Hacienda Pública. Al igual que los solidarios consideran que la distribución de la carga tributaria es justa y la distancia social que les separa de las autoridades fiscales es escasa. Sin embargo, en este grupo hay tendencia a la elusión y defraudación fiscal. Los miembros de este grupo miran sobre todo por su propio interés y tratan de aprovechar las lagunas y vacíos legales en beneficio propio. Sus miembros proceden de las categorías con ingresos medios.

Como puede apreciarse, la percepción de la equidad fiscal y la distancia social respecto de las autoridades fiscales dan lugar a comportamientos diferentes. Los solidarios y estratégicos tienen una actitud positiva hacia las autoridades

fiscales, pero los solidarios actúan de forma coherente cumpliendo debidamente con el pago de sus impuestos, mientras que los estratégicos intentan reducir su carga fiscal y defraudan al fisco en cuanto pueden. Por su parte, los críticos e insolidarios tienen actitudes negativas hacia el fisco, pero los críticos expresan su malestar verbalmente y cumplen, mientras que los insolidarios lo hacen a través de la acción e incumplen.

Los contribuyentes solidarios e insolidarios tienen un comportamiento predecible, lo que significa que hay concordancia entre sus motivaciones y actitudes. En cambio esto no ocurre con los contribuyentes críticos y estratégicos: los unos se muestran críticos con la Administración tributaria, pero están dispuestos a pagar honestamente sus impuestos, y los otros se sienten tratados justamente, pero tratan de defraudar a Hacienda para reducir su carga fiscal.

De acuerdo con las características descritas, los cuatro tipos de contribuyentes se podrían clasificar en una tabla de doble entrada, una para las motivaciones o actitudes motivacionales y otra para las intenciones comportamentales, en cuatro cuadrantes, tal y como se representa en el trabajo original y se reproduce a continuación:

	ACTITUDES MOTIVACIONALES		
		+	-
INTENCIONES DE COMPORTAMIENTO	+	SOLIDARIOS	CRÍTICOS
	-	ESTRATÉGICOS	INSOLIDARIOS



Torgler y Schneider (2009)<sup>265</sup>, han encontrado que cuanto mayor es la moral tributaria y la calidad institucional en un país, menor es el volumen de economía sumergida. En este sentido, la primera dimensión de las atribuciones causales podría estar relacionada con la moral tributaria, y la segunda dimensión podría estar relacionada con las percepciones de la calidad institucional. Desde el punto de vista práctico, las estrategias de afrontamiento del problema de la recaudación de impuestos no deberían estar tan orientadas al cambio de actitudes sino actuar sobre las explicaciones causales de los ciudadanos sobre el incumplimiento tributario para lograr un cambio efectivo de mentalidad y de comportamiento.

En la búsqueda de determinantes psicológicos, también se ha investigado la influencia de otro tipo de factores que podrían estar actuando como variables moduladoras en las decisiones personales de cumplimiento o incumplimiento tributario, como por ejemplo, el grado de tolerancia hacia la conducta deshonestas y el fraude, el efecto psicológico de la oportunidad percibida y de las creencias del contribuyente sobre la probabilidad de ser detectado u objeto de inspección, y en particular el efecto disuasorio del castigo y el efecto psicológico de la recompensa o retribución económica, o los procesos de influencia social, entre otros.

---

<sup>265</sup> TORGLER, B.; SCHNEIDER, F. G. (2009). The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*, 30, 228-245.

En un experimento de laboratorio, Blaufus et al. (2015)<sup>266</sup> han encontrado que los contribuyentes son más tolerantes con el fraude, cuando tienen la oportunidad de defraudar. Los autores pidieron a un grupo de ciudadanos que juzgaran o valoraran un comportamiento poco ético como la evasión de impuestos, colocándolos en una tesitura en la que algunos tenían la oportunidad de defraudar y otros no. Se constató que los sujetos que tenían la oportunidad de defraudar realizaban valoraciones menos negativas que aquellos que no podían defraudar, lo que pone de manifiesto que en la evaluación moral del fraude fiscal hay sesgo de auto-indulgencia o de auto-complacencia y no se utiliza la misma imparcialidad para medir el comportamiento propio y el comportamiento ajeno.

En relación con los aspectos subjetivos, Lohse y Qari (2016)<sup>267</sup> han llevado a cabo un curioso estudio experimental para demostrar que la decisión de cumplimiento o incumplimiento tributario por parte del contribuyente individual también puede estar modulada por sus creencias sobre la probabilidad de ser detectado u objeto de inspección. Los investigadores demuestran que la decisión individual cambia si las declaraciones de los sujetos no se evalúan de forma aleatoria, sino en base a su apariencia en una fotografía de su cara, incluso aunque no cambie realmente la probabilidad de inspección. Cuando se

---

<sup>266</sup> BLAUFUS, K.; BRAUNE, M.; HUNDSDOERFER, J.; JACOB, M. (2015). Self-serving bias and tax morale. *Economics Letters*, 131, 91-93.

<sup>267</sup> LOHSE, T.; QARI, S. (2016). Dubious versus trustworthy faces: what difference does it make for tax compliance? *Applied Economics Letters*, 23 (6) 394-401.

utiliza la cara como criterio de inspección algunos sujetos se muestran desconfiados porque tienen miedo de que su foto les haga parecer sospechosos, mientras que otros se muestran confiados porque consideran que su foto les hace parecer más dignos de confianza que a los demás. Es posible que estas creencias actúen como factores moduladores en sus decisiones de cumplimiento o incumplimiento tributario.

En esta misma línea, Berna y Spalek (2015)<sup>268</sup> han presentado en una comunicación los resultados preliminares de una serie de experimentos de laboratorio que estudian el cumplimiento tributario en la República Checa. En su investigación, someten a prueba dos factores que tienen una influencia potencial sobre el cumplimiento tributario: la probabilidad de ser detectado y la sanción. Los resultados demuestran que la probabilidad de ser capturado sí que tiene un efecto significativo, mientras que el aumento de las sanciones tiene un efecto más moderado.

Por su parte, Fochmann y Kroll (2016)<sup>269</sup> han analizado el efecto de la recompensa en las decisiones de cumplimiento tributario. Los trabajos publicados hasta la fecha sugieren que la

---

<sup>268</sup> BERNA, Z.; SPALEK, J. (2015): Factors Influencing Compliance Behavior in a Tax Laboratory Experiment". En D. Spalkova & L. Matejova: *Proceedings of the 19th International Conference on Current Trends in Public Sector Research*, Slapanice, Czech Republic, Jan 22-23, 2015, 103-109.

<sup>269</sup> FOCHMANN, M.; KROLL, E.B. (2016): The effects of rewards on tax compliance decisions", *Journal of Economic Psychology*, 52, 38-55.

redistribución de los ingresos fiscales tiene una influencia importante en el cumplimiento tributario. Si la percepción de los contribuyentes es positiva aumentará el cumplimiento tributario, mientras que si la percepción es negativa disminuirá. Sin embargo no existe ningún estudio que analice sistemáticamente estos efectos.

Por esta razón, y para poder analizar la forma en que la redistribución de lo recaudado influye en el cumplimiento tributario, los autores plantean un experimento de laboratorio basado en la aplicación de diferentes mecanismos de recompensa. En el experimento, los sujetos tienen que tomar dos decisiones: en una primera fase deciden sobre la contribución a un bien público; en una segunda fase declaran los ingresos sobre los que han tributado en la primera fase. Los resultados obtenidos fueron tres:

- En primer lugar, se constató que, las recompensas tenían un efecto global negativo sobre el cumplimiento tributario.
- En segundo lugar, se observó que afectaban a la decisión de los contribuyentes de forma asimétrica; en particular, o no tenían efecto en aquellas personas que eran recompensadas por el cumplimiento tributario, o bien tenían un efecto negativo en aquéllas que no eran recompensadas, lo que sugiere es que las recompensas no debieran ser utilizadas por las autoridades fiscales para reforzar el cumplimiento tributario.

- En tercer lugar, se constató una relación en forma de U invertida entre la contribución pública y el cumplimiento tributario: con las contribuciones al bien público aumenta el cumplimiento tributario, pero solo hasta un cierto nivel, por encima del cual empieza a disminuir.

Otro de los factores psicológicos que también ha sido estudiado experimentalmente es el efecto subjetivo de la devolución de las cantidades retenidas o ingresadas a cuenta, en las declaraciones tributarias. Asumiendo que cualquier contribuyente preferiría que el resultado de su declaración del IRPF saliera a una cantidad a devolver, antes que a ingresar. Por lo que se han realizados estudios en este tema, para ver el efecto del signo de la declaración, si es una declaración a ingresar o una declaración a devolver al contribuyente, y si guarda relación con la voluntad de cumplimiento.

Con esta finalidad Engström et al. (2015)<sup>270</sup> estudiaron los datos fiscales de 3,6 millones de contribuyentes suecos del ejercicio 2006 y analizaron el efecto aversivo que tiene el resultado “a ingresar” en la presentación de las declaraciones, y si esta aversión es menor cuando el resultado es “a devolver”. A partir del borrador o los datos fiscales obrantes y remitidos por la Agencia Tributaria como paso previo a la declaración de

---

<sup>270</sup> ENGSTRÖM, P.; NORDBLÖM, K.; OHLSSON, H.; PERSSON, A. (2015). Tax Compliance and Loss Aversion. *American Economic Journal-Economic Policy*, 7 (4) 132-164.

impuesto sobre la renta de las personas físicas, y tomando el saldo de “cero” como punto de referencia, cualquier resultado positivo podría ser experimentado por el contribuyente como un déficit o pérdida, que tratará de minimizar con reclamaciones o deducciones tras la recepción del borrador. Los resultados del análisis estadístico realizado por los investigadores suecos, muestran un fuerte efecto causal de este déficit sobre la probabilidad de solicitar deducciones. Los autores concluyen afirmando que el cumplimiento tributario podría ser mayor y los costos administrativos reducirse considerablemente, si las retenciones o ingresos a cuenta del IRPF se calibraran de tal manera que la mayoría de los contribuyentes recibieran reembolsos en su declaración anual del IRPF.

Shu (2012)<sup>271</sup> ha sugerido una forma sencilla de propiciar un comportamiento más honesto en las declaraciones individuales. La veracidad de los datos contenidos en los escritos requeridos por la administración depende de la honestidad del declarante y como prueba de honestidad se firma al pie de dicho documento, siendo el caso, por ejemplo, de las declaraciones de la renta. Aun así, los ciudadanos, en ocasiones falsean los datos que consigna en interés propio y de forma deliberada. La autora propone un método fácil de aplicar para desalentar la falta de honradez, consistente en algo tan simple como firmar al principio en lugar de al final de la declaración, invirtiendo así el orden de la práctica habitual. Los experimentos de laboratorio y los estudios

---

<sup>271</sup> SHU, L. (2012). *Signing at the beginning makes ethics salient and decreases dishonest self-reports in comparison to signing at the end*. Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS, 109 (38) 15197-15200.

de campo demuestran que firmar antes de la cumplimentación del documento y no después fomenta el comportamiento ético y reduce de forma significativa el fraude y la falta de honestidad en la consignación de los datos.

Murphy y Jackson (2016)<sup>272</sup> han demostrado que las decisiones de cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes, no se rigen tanto por la activación del temor o el efecto disuasorio que puedan tener las posibles sanciones, cuanto por motivaciones sociales o preocupaciones normativas. Para comprobarlo llevaron a cabo un estudio longitudinal mediante una encuesta administrada a 359 personas condenadas por delito fiscal. Los autores trataron de averiguar hasta qué punto la justicia del procedimiento es un factor importante para estas personas e influiría en su decisión de tributar cuando en el futuro tuvieran que cumplir con sus obligaciones fiscales, hasta qué punto pesaría el miedo a las sanciones, y en qué medida influyen en estas decisiones las variables de legitimidad percibida e identidad social.

Los resultados del estudio, ponen de manifiesto que tanto la legitimidad como la identidad social actúan como variables mediadoras o moduladoras del efecto que la percepción de justicia del procedimiento tiene sobre el cumplimiento tributario, y que la identidad social parece ser más ligeramente importante que la percepción de legitimidad a la hora de predecir o

---

<sup>272</sup> MURPHY, K.; BRADFORD, B.; JACKSON, J. (2016). Motivating Compliance Behavior among Offenders: Procedural Justice or Deterrence? *Criminal Justice and Behavior*, 43 (1) 102-118.

garantizar el cumplimiento. En cambio, el miedo o riesgo percibido de ser sancionado desempeña un comportamiento menor y contraproducente en la predicción del cumplimiento fiscal.

El uso que se da a los ingresos derivados de la recaudación de impuestos es otro de los factores que influye en el comportamiento de cumplimiento tributario. Doerrenberg (2015)<sup>273</sup> diseñó un experimento de laboratorio en el que los participantes fueron asignados al azar a grupos experimentales que diferían en el uso que se hacía de la recaudación tributaria, midiendo los eventuales efectos en la declaración de sus rentas. Los resultados indican que el grado de cumplimiento tributario depende del uso de la recaudación.

Lefebvre et al. (2015)<sup>274</sup> han estudiado los procesos de influencia social comprobando experimentalmente si recibir previamente información sobre el cumplimiento tributario, influye en la decisión propia de tributar o defraudar. Los autores compararon dos condiciones de tratamiento: uno de los grupos recibía información en la que se le indicaba que se habían alcanzado las tasas más bajas de evasión de impuestos tras una serie de sesiones en las que no recibían ninguna información social; en otro de los grupos se les indicaba justo lo contrario, a

---

<sup>273</sup> DOERRENBERG, Ph. (2015). Does the use of tax revenue, matter for tax compliance behavior? *Economic Letters*, 128: 30-34.

<sup>274</sup> LEFEBVRE, M.; PESTIEAU, P.; RIEDL, A.; VILLEVAL, M.C. (2015). Tax evasion and social information: an experiment in Belgium, France, and the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 22 (3) 401-425.



saber, que se habían alcanzado las tasas más altas de evasión de impuestos tras una serie de sesiones en las que no habían recibido esta información.

Kosonen y Ropponen (2015)<sup>275</sup> también han estudiado el papel que desempeña la información, en el cumplimiento tributario. A través de experimento demuestran que los errores involuntarios que se cometen en las declaraciones tributarias, se reducen significativamente cuando se proporciona información sobre la forma de cumplimentar las declaraciones fiscales y se informa sobre la normativa fiscal.

En España, Alarcón, Quiñones y Sánchez (2015)<sup>276</sup> han analizado la percepción de los ciudadanos sobre el sistema tributario y los valores que configuran la conciencia fiscal. El objetivo de su estudio era determinar la influencia de algunos factores, tales como el conocimiento de los impuestos o la relación entre los contribuyentes y las administraciones, en la conciencia tributaria española. Adicionalmente, se intentaba explicar la manera en que algunas variables sociodemográficas, como el nivel de estudios o la situación laboral pueden modular la percepción del sistema de impuestos por parte de los ciudadanos, y determinar si existen diferencias significativas

---

<sup>275</sup> KOSONEN, T.; ROPPONEN, O. (2015). The role of information in tax compliance: Evidence from a natural field experiment. *Economics Letters*, 129, 18-21.

<sup>276</sup> ALARCÓN, G.; QUIÑONES, E.; SÁNCHEZ, J. (2015). *How can have an influence to be a housewife on women's fiscal awareness? The case of Spain. Anales de Psicología*, 31 (3) 952-961.

entre hombres y mujeres con respecto a la percepción de la equidad fiscal, la percepción de fraude, o la confianza en el gobierno y los ciudadanos.

El supuesto inicial era que podrían existir diferencias en el grado de conocimiento de los impuestos, y en los valores que configuran la conciencia tributaria de los españoles, asumiéndose que:

- 1) La conciencia tributaria y el concepto de equidad fiscal están influenciados por el conocimiento del sistema de impuestos y la experiencia con las administraciones tributarias.
- 2) La conciencia tributaria también está influenciada por variables sociodemográficas como el género, el nivel educativo y la situación laboral.

Los autores diseñaron y emplearon un cuestionario para explorar y analizar las opiniones de los ciudadanos españoles sobre diversos aspectos relacionados con la conciencia tributaria. Se aplicó a una muestra representativa de la población española compuesta por 1.500 personas, incluyendo entre los factores más influyentes: el conocimiento del sistema, la aceptación de fraude, el uso de los beneficios sociales sin una compensación adecuada, y la satisfacción y la confianza en las instituciones.

De acuerdo con las respuestas de los encuestados, el concepto de la justicia que tienen los españoles se basa en la idea de progreso, y no en los principios de igualdad o generalidad. No se encontró ninguna diferencia significativa entre hombres y las mujeres en relación con su nivel educativo o situación laboral. Entre las amas de casa, este porcentaje es aún mayor (61,5% de las amas de casa y el 58,7% del total de mujeres).

La conciencia fiscal se basa en el conocimiento de impuestos de los ciudadanos y su experiencia con el sistema, y se muestra en la confianza en las Administraciones tributarias, y en el grado de satisfacción con el uso y distribución de los ingresos recaudados. En cuanto a Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) existe un amplio conocimiento general.

En la percepción del sistema de impuestos y aceptación del fraude fiscal, la mitad de los encuestados afirmaron que el fraude fiscal no se justifica (53,6%). De todas las razones que justifican el fraude, la más frecuentemente esgrimida es que las personas más favorecidas no pagan lo que debieran (23,9%), lo que concuerda con los estudios del CIS, en los que se aprecia que más del 80% de la población no justifica el fraude fiscal.

En cuanto a la solidaridad, la confianza y la responsabilidad, las respuestas de hombres y mujeres reflejan algunas diferencias. Los hombres piensan que los servicios sociales contribuyen a la reducción de la pobreza y permiten a la población mejorar su calidad de vida y esta tendencia se invierte

al evaluar los beneficios para las clases altas. Las mujeres, y en particular las amas de casa, piensan que los impuestos favorecen a las clases altas y tienen una visión más negativa de los objetivos de la tributación.

En resumen, los encuestados muestran una notable falta de conocimiento del sistema tributario español, que conduce a una escasa o inadecuada conciencia tributaria. Tanto los hombres como las mujeres piensan que la equidad fiscal se basa en que los ricos paguen más impuestos, lo que apoya la idea de una justicia progresiva en la que el Estado no sólo debe distribuir la riqueza por igual, sino también utilizarla de manera eficaz en beneficio de todos. Las ideas de igualdad y generalidad, como la idea de que todo el mundo debe pagar, o que todos aquellos que tienen la misma capacidad económica deben de pagar lo mismo, obtienen porcentajes más bajos.

En cuanto a la percepción del sistema impositivo español, la solidaridad y el sentido del deber, tienen un menor impacto en la conciencia fiscal que la percepción y satisfacción de los contribuyentes con la calidad del sector público. La satisfacción y la confianza dependerán de la utilidad percibida de impuestos y la eficacia de su distribución. Las amas de casa son el sector de población más insatisfecho con todas las administraciones. Los hombres consideran que el impuesto que debiera ser suprimido es el impuesto sobre sucesiones, mientras que las mujeres se inclinan por los impuestos relacionados con el consumo. Sin embargo, el género no tiene una relación significativa con el grado de conocimiento de impuestos, pero sí el nivel educativo: a

mayor nivel, mayor conocimiento del sistema tributario. Lo mismo ocurre con la situación laboral. También se detecta un menor conocimiento por parte de la población española en su conjunto.

Los resultados revelan que la percepción que tienen las mujeres de la equidad del sistema fiscal español es más negativa, y se asume que la relación entre el género y la equidad fiscal percibida, puede estar modulado por variables sociodemográficas, como el nivel educativo y la situación laboral.

Hasta el momento las autoridades fiscales han venido empleado exclusivamente métodos cuantitativos para la fiscalización de las declaraciones de la renta. Kuehne y Grottke<sup>277</sup> (2014), han sugerido la conveniencia de desarrollar instrumentos cualitativos de análisis para facilitar la detección de fraude fiscal basados en los resultados de las investigaciones sistemáticas desarrolladas en el ámbito de la psicología forense y la psicología del comportamiento.

Barros (2013)<sup>278</sup> contribuye al debate, al considerar por qué existen ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias, y porque otros no, revisando el modelo desarrollado

---

<sup>277</sup> KUEHNE, D.; GROTTKE, M. (2014). Psychologically and text-analytically based methods of tax fraud detection. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 66, (2) 158-174.

<sup>278</sup> BARROS, B. (2013) *¿Por qué las personas pagan sus impuestos? Subjetividad y Procesos Cognitivos*, 17, 2, 37-47.

---

por Weigel, Heissing and Elffers (1987)<sup>279</sup>. Este modelo considera el comportamiento fiscal como un fenómeno multidimensional, por lo que la respuesta a la pregunta de por qué las personas pagan sus impuestos, no será sino la resultante de una dinámica y compleja red de factores. El modelo resalta la importancia de considerar las interacciones entre las distintas variables para explicar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales.

Según Weigel, Heissing y Elffers, el incumplimiento de las normas fiscales puede ser comprendido como un acto defectuoso de un dilema social. En este tipo de dilema (también conocido como la tragedia de los comunes), los individuos salen beneficiados si hacen una elección defectuosa, pero salen perjudicados si todos hacen la misma elección: el mejor resultado individual es ahorrar el dinero para destinarlo a otros gastos, pero si todos decidieran hacer lo mismo se resentiría la contribución al bien común y la provisión del servicio público. Ello conduciría a que los ciudadanos, individualmente, estarían mejor a corto plazo si pagaran menos impuestos, pero el Estado de Bienestar desaparecería si los ciudadanos no cumplieran con las obligaciones tributarias, con los consiguientes perjuicios para la sociedad en general y para los ciudadanos en particular.

La estructura del modelo desarrollado por Weigel, Hessing y Elffers identifica dos conjuntos de variables

---

<sup>279</sup> WEIGEL, R., HESSING, D.; ELFFERS, H. (1987). Tax Evasion Research: A Critical Appraisal and Theoretical Model. *Journal of Economic Psychology*, 8, 215-235.

involucradas en el proceso de decisión, instigaciones y limitaciones, que pueden ser observadas tanto en el individuo como en la situación en la que se encuentra. La exposición a ciertas situaciones puede instigar la evasión y ciertos ciudadanos pueden ser más propensos a adoptar ese comportamiento. Ciertos límites situacionales pueden disuadir a algunos contribuyentes del incumplimiento, al tiempo que ciertos límites sociales pueden ser más eficaces para otras personas.

Las variables instigadoras al comportamiento de incumplimiento fiscal, incluyen la insatisfacción con las autoridades fiscales, el indicador de retorno y la personalidad. Las limitaciones para el comportamiento de incumplimiento fiscal incluyen la probabilidad de ser descubierto y el nivel de penalización legal, el control o respaldo social y la actitud o postura frente al incumplimiento de las leyes fiscales.

- *Variables de instigación al comportamiento de incumplimiento fiscal*
  - *Insatisfacción con las autoridades fiscales:* las actitudes de los contribuyentes están íntimamente relacionadas con las percepciones sobre el nivel de justicia distributiva codificado en un determinado sistema impositivo. La escala de la insatisfacción con las autoridades, medida con tres diferenciales semánticas (eficiente/ineficiente, comprensible/incomprensible; civil /no civil), es una variable

significativa para predecir la hipotética evasión de impuestos.<sup>280</sup>

- *Indicador de retorno.* El indicador de retorno compara la carga impositiva del individuo con los servicios recibidos, está relacionado directamente con los ingresos y actúa de forma similar a un análisis de costo-beneficio: el retorno se vuelve menos positivo a medida que los ingresos mientras que los servicios se mantienen constantes; el resultado es un aumento esperado en el incumplimiento, por lo que los ingresos de los contribuyentes son considerados una medida inversa razonablemente buena del cambio fiscal favorable.<sup>281</sup>
- *Personalidad.* Como las personas actúan de formas distintas bajo las mismas situaciones, algunas personas pueden ser particularmente propensas a la evasión fiscal. Para medir esta tendencia se han usado tres variables: competitividad, alienación y tolerancia a la irregularidad. La primera se refiere a la interpretación de la situación como una oportunidad para obtener algo personal. Una oportunidad para

---

<sup>280</sup> WEBLEY, P.; COLE, M.; EIDJAR, O.-P. (2001). The Prediction of Self-Reported and Hypothetical Tax-Evasion: Evidence from England, France and Norway. *Journal of Economic Psychology*, 22, 141-155.

<sup>281</sup> VOGEL, J. (1974). Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data. *National Tax Journal*, 27, 499-513.



alcanzar metas comunes. La segunda se refiere al sentimiento de distanciamiento con respecto a los demás, insatisfacción vital y pesimismo. La tercera se refiere a la actitud ante la ley y las transgresiones<sup>282</sup>.

- *Limitaciones para el comportamiento de incumplimiento fiscal*
  - *Probabilidad de ser descubierto y nivel de penalización.* La probabilidad de ser localizado por haber cometido una infracción tributaria y el nivel de penalización son dos variables que se supone explican la decisión entre cumplir o no con las leyes fiscales: a mayor probabilidad de detección y mayor penalización mayor probabilidad de cumplimiento. Los individuos con mayor aversión al riesgo serán más propensos a cumplir con las leyes fiscales.
  - *Respaldo social.* El riesgo no solo incluye la sanción legal, sino también la desaprobación por parte del grupo social. Varias investigaciones demuestran la importancia del control social y encuentran que los contribuyentes son más propensos al incumplimiento tributario cuando tienen personas cercanas y allegados que también lo hacen y tanto menos

---

<sup>282</sup> ELFFERS, H.; WEIGEL, R.; HESSING, D. (1987). The Consequences of Different Strategies for Measuring Tax Evasion Behavior. *Journal of Economic Psychology*, 8, 311-337.

propensos, cuanto mayor desaprobación social encuentran en su entorno.

- *Actitud frente al incumplimiento.* Existe una correlación positiva entre la actitud tolerante frente la evasión fiscal y el incumplimiento. La actitud sirve de guía al comportamiento, por lo que considerar que defraudar a la Administración tributaria no es algo tan deplorable, aumenta la probabilidad de hacerlo.

Analizar independientemente las instigaciones y limitaciones permite que los investigadores comprendan mejor el efecto de cada factor particular, aunque en la vida real el cumplimiento tributario es un fenómeno complejo que ocurre en una situación en la que interactúan múltiples factores. En este sentido, los autores sugieren la conveniencia de considerar las distintas variables explicativas y el modo en que interactúan para poder comprender mejor la tendencia de un individuo a cumplir o no con sus obligaciones tributarias.

Algunos estudios enmarcan la conciencia tributaria en el marco más general de la conciencia cívica y social. En esta línea, Olga Stavrova (2013)<sup>283</sup>, del Departamento de Sociología y Psicología Social de la Universidad de Colonia, en Alemania, ha

---

<sup>283</sup> STAVROVA, O.; SCHLÖSSER, TH.; FETCHENHAUER, D. (2013). Are Virtuous People Happy All Around the World? Civic Virtue, Antisocial Punishment, and Subjective Well-Being across Cultures. *Personality and Social Psychology Bulletin* 39 (7) 927–942.

publicado recientemente un conjunto de interesantes reflexiones sobre el espíritu cívico, el castigo del comportamiento antisocial y el bienestar subjetivo basadas en un estudio transcultural.

La investigación psicológica, postula una relación positiva entre la virtud y la felicidad y los autores quieren investigar si esta relación se mantiene en las culturas donde la virtud no es apreciada socialmente. Lo interesante para el estudio que nos ocupa es que el trabajo se centra en concreto, en la virtud cívica, y la conceptualizan como la honestidad de los ciudadanos en las interacciones con las instituciones del Estado, tomando como ejemplo el cumplimiento tributario. Como medida del grado en que la virtud cívica refleja el clima normativo de un país se toman dos indicadores: 1) El nivel medio de castigo que cada país aplica a los jugadores cooperativos que se sitúan por encima de la media en los experimentos de bienes públicos; y 2) el grado en que los ciudadanos justifican el fraude y la conducta deshonestas.

El trabajo, presenta los resultados de dos estudios llevados a cabo en 13 países y en 73 países respectivamente. En la mayoría de los países estudiados, la relación entre la virtud cívica y el bienestar es positiva. Sin embargo, los análisis demuestran que la magnitud de la relación entre la virtud cívica y el bienestar está regulada por las características normativas de la cultura nacional. Los resultados obtenidos demuestran que existe una relación positiva entre la virtud cívica y la satisfacción vital, pero también que esta relación no es universal, sino que difiere de un país a otro, estando modulado su efecto por las variables estudiadas.

En concreto, en aquellos países en los que la represión antisocial es común y el nivel de justificación de los comportamientos deshonestos es alto, las personas virtuosas no están más satisfechas con la vida, que los individuos egoístas. Por lo tanto, podemos concluir que la relación positiva entre la virtud cívica y el bienestar depende del grado en que la virtud se recompensa socialmente y se justifica la conducta deshonestas, independientemente de otras variables como el nivel de riqueza, el individualismo, o la calidad institucional de un país.

Usando el nivel de sanción antisocial y la virtud cívica media como indicadores del clima normativo del país, los autores demuestran que en los países donde se castiga la generosidad excesiva, los individuos virtuosos no son tan felices como los infractores, sino que a veces ser buen ciudadano puede llegar incluso a ser causa de malestar.

Según Fulmer et al. (2010)<sup>284</sup>, esta aparente paradoja se justifica en las normas sociales y en la necesidad de integración social: desviarse de las normas sociales y culturales pueden aumentar el riesgo de marginación y exclusión social, socavando el bienestar psicológico. Por lo tanto, en aquellos países donde el castigo antisocial es habitual y las conductas éticamente cuestionables están más justificadas, el comportamiento cívico no se relaciona con la felicidad o satisfacción vital. Por el contrario, en una sociedad en la que la conciencia cívica está

---

<sup>284</sup> FULMER, C. A.; GELFAND, M. J.; KRUGLANSKI, A. W.; KIM-PRIETO, C.; DIENER, E.; PIERRO, A.; HIGGINS, E.T. (2010). On "*feeling right*" in cultural contexts. *Psychological Science*, 21, 1563-1569.

más desarrollada a nivel normativo, los ciudadanos defraudadores se sienten en una situación más incómoda, al apartarse de las normas culturales locales.

En las sociedades con mayor conciencia cívica, las personas cívicas y con un alto valor de la responsabilidad, obtienen beneficios indirectos: gozan de la aprobación social, se construyen una reputación social positiva y reciben más ayuda y apoyo social en tiempos de necesidad, a través de un mecanismo de reciprocidad. Por otra parte, en la medida en que las normas sociales son interiorizadas a través de un proceso de socialización, el espíritu cívico configura la conciencia moral del individuo y la imagen de su yo ideal, y adquiere significado y valor personal, de ahí que, más allá del beneficio social indirecto que pueda obtener, el cumplimiento y el comportamiento cívico también le reporta bienestar emocional y satisfacción personal, al actuar de forma coherente con su forma de pensar y sentirlo como significativo y valioso.

Este tipo de explicaciones corresponden al ámbito de estudio de la Psicología de la motivación y de la Psicología Social, donde se suele diferenciar entre los diferentes tipos de motivación en base a las diferentes razones o metas que dan lugar a una acción. La distinción más básica es la que se suele hacer entre motivación intrínseca, en la que algo se hace porque tiene interés por sí mismo, y la motivación extrínseca, en la que algo se hace porque conduce a un resultado separable. La calidad de la experiencia y el rendimiento puede ser muy

diferente cuando el comportamiento está regulado por motivos internos o externos.

En la doctrina clásica, la motivación extrínseca aparece referida como una forma de motivación, guiada por incentivos externos, y en consecuencia más pobre, más pasiva o menos responsable, en contraste con la motivación intrínseca, que refleja una aceptación o comprensión del valor o utilidad de una tarea y en consecuencia más activa, voluntaria o auto-dirigida, una vez que los objetivos externos han adquirido sentido y valor personal.

En la *Teoría de la Autodeterminación* (Ryan y Deci, 2000)<sup>285</sup> se insiste en que los comportamientos propositivos que emanan de la volición y van acompañados de una experiencia subjetiva de libertad y autonomía son representativos del yo y contribuyen al desarrollo del concepto de uno mismo y de la personalidad, mientras que aquellos que van acompañados de la experiencia subjetiva de presión o control externo no son representativos del yo ni contribuyen al desarrollo del auto-concepto y de la personalidad.

Las conductas intrínsecamente motivadas que se ejecutan sin mediar ningún interés, satisfacen la necesidad psicológica innata de competencia y autonomía y son el prototipo de la conducta auto-determinada o auto-determinación.

---

<sup>285</sup> RYAN, R.M.; DECI, E.L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54–67.

Por su parte, las conductas extrínsecamente motivadas, que se ejecutan como un medio para alcanzar un fin o constituyen un instrumento para obtener una consecuencia distinta y separable de la propia acción, representan la autodeterminación en menor medida y en diversos grados.

La internalización y la integración de valores y regulaciones conductuales son los procesos a través de los cuales el comportamiento extrínsecamente motivado se vuelve más auto-determinado. La internalización es el proceso de adquisición del valor o regulación, y la integración es el proceso a través del cual los individuos lo elaboran y lo transforman con más detenimiento hasta hacerlo suyo e incorporarlo como algo propio que forma parte de uno y surge espontáneamente. La internalización es un proceso continuo, y refleja el modo en que la motivación hacia un comportamiento puede oscilar desde la total desmotivación o abulia, pasando por el cumplimiento pasivo, hasta el compromiso personal. A medida que aumenta la internalización, aumenta el sentido de compromiso personal), hay mayor persistencia, una percepción de uno mismo más positivas, y una participación de mayor calidad.

En algunos estudios como el de Deci y Ryan (2000)<sup>286</sup> se revisan las condiciones sociales y contextuales que refuerzan la motivación intrínseca y facilitan la internalización y la integración de tareas extrínsecamente motivadas. En estos estudios se ha

---

<sup>286</sup> DECI, E. L.; RYAN, R. M., (2000). The “what” and “why” of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry*, 11, 227-268.

comprobado que las claves guardan relación con necesidades psicológicas básicas, estrechamente vinculadas a nuestra dimensión social. Los seres humanos tenemos la necesidad innata de sentirnos conectados, de ser efectivos y de sentirnos agentes (productores más que productos del sistema social) en general, y siempre que nos exponemos a nuevas ideas o ejercitamos nuevas habilidades <sup>287</sup>. En este sentido, las condiciones sociales y contextuales que hacen que la motivación extrínseca se vuelva más auto-determinada son las que propician los sentimientos personales de competencia, autonomía, y pertenencia y relación social.

En un trabajo recientemente publicado, Gachter, Simon y Schulz (2016) <sup>288</sup> reflexionan sobre la honestidad intrínseca y presentan los resultados de un estudio comparativo sobre la prevalencia de las infracciones en diferentes sociedades. Según los autores el incumplimiento es algo común en la naturaleza y los seres humanos no son una excepción. Las sociedades modernas han creado instituciones para controlarlo, pero hay situaciones en las que lo único que evita que los contribuyentes defrauden y vulneren las normas, es la propia honestidad del ser humano. La corrupción, la evasión fiscal o el fraude político son ejemplos de violación de las reglas propiciadas por el entorno social y por la falta de honestidad individual.

---

<sup>287</sup> BANDURA, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

<sup>288</sup> GACHTER, S.; SCHULZ, J.F. (2016). Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies, *Nature*, 531 (7595) 496-499.



Las instituciones que limitan la posibilidad de fraude, son cruciales para la prosperidad y el desarrollo. Sin embargo, incluso las instituciones muy fuertes no pueden llegar a controlar todas y cada una de las situaciones en las que se puede defraudar. Aunque se trate de sociedades que funcionan correctamente, también requieren de la honestidad personal y cooperación de los ciudadanos. Ciertas características culturales, como el mayor o menor grado de individualismo o colectivismo, es decir, si las personas se ven a sí mismas como independientes o como parte de un colectivo más amplio, modulan el alcance percibido de la responsabilidad moral, que es mayor en las culturas individualistas, y de este modo podrían estar influyendo en la prevalencia de las infracciones.

Existen teorías psicológicas, sociológicas y económicas que sugieren distintas vías o explicaciones causales de cómo las prácticas generalizadas de violación de las normas pueden llegar a afectar a los valores personales como la honestidad individual y a la motivación intrínseca o voluntad de seguir las reglas.

En general, los procesos sociales de conformidad y los mecanismos de transmisión de los valores, creencias y experiencias influyen fuertemente en los individuos y en consecuencia pueden producir diferencias entre grupos sociales. La medida en que las personas cumplan las normas también depende del aprendizaje: si el fraude es un fenómeno generalizado en la sociedad y tampoco tiene consecuencias negativas, entonces los ciudadanos defraudarán y a justificarán su falta de honestidad en los asuntos cotidianos como algo

normal, sin que por ello se vea cuestionado su propio auto-concepto y dejen de verse y considerarse a sí mismos como personas honestas.

Otro factor que puede propiciar la falta de honestidad es el sentimiento de injusticia, inevitablemente asociado al fraude. El sistema económico y la cultura empresarial también modela la ética personal, y de este modo puede llegar a afectar a la honestidad del ciudadano, cuando por ejemplo se anteponen los beneficios personales a la ganancia económica a otros valores.

Los valores éticos, incluyendo la honestidad, también se transmiten por modelado. Los ciudadanos toman como referente a sus padres, a sus compañeros, a ciudadanos de prestigio o a líderes de la cultura, de la empresa o del deporte, por lo que el mal comportamiento del modelo puede influir en el comportamiento deshonesto del individuo. Lo mismo ocurre cuando los políticos son un ejemplo de mal comportamiento con prácticas fraudulentas, como la participación en el fraude fiscal. En estos casos la honestidad de los ciudadanos se resiente especialmente, porque en su condición de representantes y funcionarios públicos su ejemplo de comportamiento deshonesto llega a amplios sectores de la ciudadanía. Del mismo modo, si la economía sumergida está generalizada y son muchas personas las personas que trabajan subrepticamente para evadir impuestos, la conducta deshonesto se percibe como más aceptable y justificable. Si el fraude está generalizado y la corrupción se percibe como un mal endémico en la sociedad, los agentes de socialización tenderán a fomentar actitudes más

tolerantes hacia el comportamiento deshonesto y la infracción, como una forma necesaria.

Los autores demuestran la existencia un vínculo sólido entre la prevalencia de las infracciones y la honestidad intrínseca a través de un estudio transcultural en veintitrés países de todo el mundo. En su investigación, registraron los datos de corrupción, evasión fiscal y fraude político de cada país desde el año 2003.

Para medir el alcance de las prácticas deshonestas de toda la sociedad desarrollaron un índice de “prevalencia de violaciones de reglas” o índice PRV, centrándose en las tres grandes categorías de fraude mencionadas: fraude político, fraude fiscal y corrupción.

Se construyó el PRV de 159 países en los que estaban disponibles esas tres variables desde 2003, obteniéndose una media de 0 (s.d. = 1,46), oscilando entre -3.1 y 2.8 (los valores más altos indican una mayor prevalencia de violaciones de reglas). El índice PRV se construyó calculando el componente principal de las tres variables en cada país mediante los siguientes indicadores:

- a) un indicador de los derechos políticos de *Freedom House* ( organización no gubernamental con sede en Washington DC y con delegaciones en doce países), que conduce investigaciones y promociona la democracia, la libertad política y los derechos

humanos, y que mide la calidad democrática de las prácticas políticas de un país;

- b) el volumen de la economía sumergida del país como una aproximación a la evasión de impuestos; y
- c) una medida de la corrupción a través del índice del Banco Mundial (*World Bank Corruption Index*), también conocido como "Índice de Control de la Corrupción" (CdC) o "Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que es un índice internacional de transparencia elaborado por el Banco Mundial, que mide la percepción del grado en que se ejerce el poder público para beneficio privado, la corrupción a pequeña y gran escala, y el grado en que el estado está al servicio de las élites e intereses privados, y que va -2.5 (muy corrupto) a 2.5 (en absoluto corrupto).

La honestidad intrínseca se midió a través de un experimento social de naturaleza anónima con una muestra de 2.568 participantes, todos ellos jóvenes estudiantes que, debido a su corta edad en 2003, no pudieron haber influido en los índices de PRV registrados en 2003. Los experimentos se llevaron a cabo entre 2011 y 2015, es decir, al menos 8 años después del cálculo del índice, siendo la media de edad de 21,7 (s.d.= 3,3). Se garantizaba que los participantes experimentales

no podrían haber afectado el PRV de 2003, porque en esa época no estaban en condiciones de violar las reglas dado que aún eran niños, aunque podrían haber estado expuestos o socializados en ciertas actitudes hacia el respeto a las normas. La estrategia fue llevar a cabo experimentos comparables en 23 países con un PRV similar al PRV mundial. En los países de la muestra, el PRV de 2003 oscilaba desde -3.1 a 2,0, con una media de -0.7 (s.d. = 1,52), por lo que la distribución de PRV en la muestra era representativa de la distribución mundial de PRV con un ligero sesgo hacia los países de menores PRV.

La técnica empleada para medir la honestidad fue la “*die-in-a-cup task*” basada en el trabajo de Shalvi et al. (2011)<sup>289</sup>, en la que se genera una situación tentadora, en la que se puede recurrir a la mentira con fines de lucro sin que sea descubierto. Los participantes lanzan un cubilete con dados, observan de forma privada el número que ha salido e informan sabiendo que ganarán más dinero cuanto más alto sea el número, con la consiguiente posibilidad de engañar diciendo un número más alto que conllevará una mayor remuneración. Los participantes tenían claro que los informes eran verificables, y en todos los países las unidades monetarias reflejaban el poder adquisitivo local para garantizar que el valor de incentivo fuera el mismo con independencia del PRV.

---

<sup>289</sup> SHALVI, S., DANA, J., HANDGRAAF, M.J.J.; DE DREU, C.K.W. (2011). Justified ethicality: observing desired counterfactuals modifies ethical perceptions and behavior. *Organ. Behav. Hum. Decis. Process*, 115, 181-190.

A pesar de que la falta de honestidad del individuo no es detectable, el comportamiento observado tiene valor informativo ya que se trata de una decisión simple no estratégica. En un grupo honesto de sujetos todos los números ocurren con una probabilidad de  $1/6$  y la retribución media sería de 2,5 unidades dinerarias. En un grupo deshonesto la reivindicación podría llegar hasta las 5 unidades monetarias. El 0 debiera ocurrir con una probabilidad de  $1/36$  (2,8% de los casos); el 1 debiera ocurrir con una probabilidad de  $3/36$  (8,3%); el 2, 3, 4 y 5 debieran ocurrir en el 13,9%, 19,4%, 25% y 30,6% de los casos, respectivamente.

Teniendo en cuenta que el experimento mantiene constantes las reglas e incentivos para todos por igual, los autores asumen que las diferencias entre los grupos en cuestión serían consistentes con una desigual transmisión cultural de las normas y valores de la honestidad de una generación a otra. Las sociedades con mayor seguridad material, medida a través de la eficacia del gobierno, tienden a ser más individualistas, y las sociedades más individualistas tienden a tener menor corrupción.

En consonancia con esto, nos encontramos con que los participantes procedentes de las sociedades individualistas tienen demandas más bajas que los procedentes de las sociedades más colectivistas, y también que los de las sociedades más tradicionales y de las sociedades con valores relacionados con la supervivencia. Los análisis econométricos adicionales de la literatura económica sobre la cultura y las instituciones aplicados al PRV apoyan el argumento de que tanto la calidad de las instituciones, como la cultura (individualismo)

son altamente significativas y correlacionan (probablemente con una relación causal) con el PRV.

Conjuntamente considerados, los resultados sugieren que las instituciones y los valores culturales influyen en el PRV, lo que a su vez, a través de diversos mecanismos predichos teóricamente y probados experimentalmente, influye en la honestidad y cumplimiento de las normas individual. Los experimentos realizados en todo el mundo también proporcionan apoyo al argumento de que para muchas personas mentir conlleva un coste psicológico. Específicamente, las teorías de la honestidad postulan que muchas personas, ya sea porque son honestas o como una forma de engañarse a sí mismas, se saltan las normas en la medida en que sea compatible con mantener una imagen de sí mismos como honestos. Esta evidencia de la falta a la verdad aversiva y el auto-concepto de honestidad, se restringe a las sociedades occidentales con bajo PRV. También hay relación entre la falta de honestidad individual justificable y el grado de falta de honradez que se percibe en el entorno social.

En definitiva, los resultados del estudio muestran que la honestidad intrínseca individual es mayor en los países con bajo PRV que en los países con alto PRV. Los patrones detectados son consistentes con las teorías psicológicas de la honestidad, y con las teorías de la evolución cultural de las instituciones y valores, y demuestran que las instituciones y legados culturales débiles, caracterizados por violaciones de las reglas, no sólo tienen consecuencias económicas, sino que también afectan a

los valores individuales, como la honestidad, que son cruciales para el buen funcionamiento de la sociedad.

Kroneberg, Heintze y Mehlkop (2010)<sup>290</sup> han investigado la interacción de las variables económicas y socioculturales en la explicación causal del delito, y en particular la interacción entre las normas morales y los incentivos instrumentales, en el marco de la Teoría de la Elección Racional.

Las Teorías de la Elección Racional de la delincuencia (*Rational Choice Theories o RCT*) asumen que los actores se orientan a los resultados y se comportan de manera instrumental. Antes de cometer un ilícito deben ponderar los costos y beneficios del acto a realizar, estimando subjetivamente la probabilidad de que se produzcan los resultados previstos.

En general, estas teorías se oponen a la idea de que los infractores son víctimas pasivas de condiciones sociales o, se ven impulsados principalmente por factores psicológicos, como por ejemplo la impulsividad o la escasa capacidad de auto-control. A diferencia de estos planteamientos más clásicos, los actores se consideran como personas que intentan maximizar el beneficio, ya sea en términos de bienestar personal o ventajas sociales, y minimizar los efectos adversos de una acción infractora, bien a través de sanciones administrativas o bien sanciones en el orden penal.

---

<sup>290</sup> KRONEBERG, C.; HEINTZE, I.; MEHLKOP, G. (2010). The interplay of moral norms and instrumental incentives in crime causation. *Criminology*, 48 (1) 259-294.



Las teorías asumen que los individuos actúan de forma instrumental y pensando en los resultados, es decir, que su eventual acción delictiva se contempla como una forma o un medio de lograr determinadas cosas, por lo que la decisión de cometer el delito o de infringir o no infringir la norma dependerá de sus expectativas y del balance de costos y beneficios previsto. La evaluación subjetiva que hacen los actores y sus expectativas son, pues, los factores clave para poder estimar la probabilidad de una infracción o de un delito.

Clemens Kroneberg y sus colaboradores intentan enfocar el problema desde una perspectiva más amplia, que tenga en cuenta la interacción de las normas morales y de los incentivos instrumentales. Este punto de vista se basa a su vez en el Modelo de Selección del Contexto (*Model of Frame Selection*) desarrollado por el propio Kroneberg en 2005<sup>291</sup>, 2006<sup>292</sup> y 2010<sup>293</sup>, y en la Teoría de la Acción Situacional en la Causación del Delito (*Situational Action Theory of Crime Causation*) de Wikström (2004<sup>294</sup>, 2006<sup>295</sup>, 2009<sup>296</sup>).

---

<sup>291</sup> KRONEBERG, C. (2005). Die Definition der Situation und die variable Rationalität der Akteure. Ein allgemeines Modell des Handelns. *Zeitschrift für Soziologie* 34, 344-63.

<sup>292</sup> KRONEBERG, C. (2005). *The definition of the situation and variable rationality: The Model of Frame Selection as a general theory of action*. Sonderforschungsbereich 504. Mannheim, Germany: University of Mannheim. Working Paper 06/05.

<sup>293</sup> KRONEBERG, C.; MEIR, Y.; VOLKER, S. (2010). Norms and rationality in electoral participation and in the rescue of Jews in WWII: An application of the Model of Frame Selection. *Rationality & Society*, 22, 3-36.

<sup>294</sup> WIKSTRÖM, P.O.H (2004). Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. En J. McCord (Ed.): *Beyond*

La Teoría de la *Acción Situacional en la Causación del Delito* considera que no todos los actores actúan en base a un cálculo de costes y beneficios, sino solamente un subgrupo de ellos que compromiso moral. Los actores que no se sienten obligados por las normas morales contemplan la posibilidad de cometer el delito, pero aquéllos que se sienten obligados por las normas morales no perciben el delito como una opción. El Modelo de Selección del Contexto considera que estas personas se adhieren incondicionalmente a las normas morales cuando las han interiorizado de tal manera que las han convertido en algo dotado de valor y significado personal, y cuando la situación no constituye un marco o contexto legítimo que justifique su incumplimiento. Tan sólo en el caso de que no se cumplieran estas condiciones, los actores contemplarían la opción de actuar de forma ilegal y sopesarían los costos y beneficios esperados.

Partiendo de estas teorías, los autores analizaron la voluntad de participar en actividades infractoras, en una muestra aleatoria de 2.130 adultos de la ciudad de Dresden, Alemania. Encontraron que sólo los encuestados que no se sentían obligados por las normas morales mostraban el tipo de

---

*Empiricism: Institutions and Intentions in the Study of Crime. Advances in Criminological Theory*, New Brunswick, NJ: Transaction.

<sup>295</sup> WIKSTRÖM, P.O.H. (2006). Individuals, settings, and acts of crime: Situational mechanisms and the explanation of crime. En P.O.H. Wikström & R.J. Sampson (Eds.): *The Explanation of Crime. Context, Mechanisms and Development*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>296</sup> WIKSTRÖM, P.O.H. (2009). Crime propensity, criminogenic exposure and crime involvement in early to mid-adolescence. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 253-66.

racionalidad instrumental asumido por la *Teoría de la Elección Racional* de la delincuencia. Cuando las normas se han interiorizado y se han convertido en un valor, los incentivos instrumentales se vuelven irrelevantes.

Empezaron con una versión instrumental de la RCT que sólo se centraba en incentivos instrumentales y luego pasaron a una versión extendida que incorporaba las normas interiorizadas como un incentivo psicológico adicional. Los análisis empíricos corroboraron la hipótesis de que la internalización de la norma está fuertemente asociada a la intención o voluntad de infringir las normas.

Los análisis ulteriores revelaron un patrón más complejo de interacción entre los incentivos económicos y los psicológicos, mostrando que sólo los encuestados que no se sienten obligados por normas fuertemente interiorizadas consideran incentivos instrumentales. Con respecto a la vulneración de la norma, los encuestados sin normas interiorizadas sopesaban los posibles beneficios de la infracción con expectativas de ganancia. En lo concerniente al fraude fiscal, los encuestados sin normas interiorizadas sopesaban las posibles sanciones con la expectativa de ser descubiertos. En cambio, los actores que se sentían obligados por normas morales fuertemente interiorizadas no percibían la delincuencia como una opción, y por lo tanto no hacían deliberadamente en términos de costes y beneficios.

En opinión de los autores que realizaron el estudio, las normas interiorizadas no son meros incentivos adicionales

negociados frente a los incentivos instrumentales, tangibles. Más bien, las actitudes normativas pueden funcionar como una especie de filtro moral que sirva para eliminar las acciones normativamente proscritas del conjunto de alternativas a tomar en consideración. El “*Modelo de Selección del Contexto*” establece las condiciones en las que es más probable que ocurra este efecto de filtrado. Es falso suponer, que por el mero hecho de tener una norma interiorizada ya no se puede infringir la ley porque se carece motivación para ello. Lo que predice el modelo es que se produce espontáneamente una conformidad con la norma internalizada, pero que esta conformidad también depende de la situación, y eventualmente podría verse socavada o neutralizada según el contexto. Algunos individuos se guían por incentivos instrumentales y son más sensibles a la oportunidad de delinquir, valorando la posibilidad de hacerlo en términos de costes beneficios esperados; otros individuos tienen fuertes actitudes normativas que les hacen más insensibles a la oportunidad, al menos a corto plazo, aunque podrían llegar a cuestionar la legitimidad y aplicabilidad de las normas en determinados contextos y situaciones sociales.

Existen determinantes individuales de los actos ilegales o delictivos y determinantes sistémicos que afectan de diferente forma a los distintos individuos. La importancia de los contextos y de los procesos sociales para comprender el comportamiento delictivo ha sido destacada en numerosos estudios, entre los que

se encuentra, por ejemplo, el trabajo de Mario Bunge (2006)<sup>297</sup> desde una perspectiva sistémica. Mulder, Verboon y Cremer (2009)<sup>298</sup> consideran que el efecto de las normas morales se encuentra modulado por la severidad de las sanciones y la confianza en la autoridad sancionadora. Feld y Frey (2002)<sup>299</sup>, por su parte, hablan de creencias morales compartidas, y se refieren específicamente a la moral tributaria. Estos y otros trabajos defienden la interacción dinámica entre las motivaciones económicas y socio-culturales.

Un interesante trabajo publicado por Groot y Van den Brink (2010)<sup>300</sup> analiza la relación entre la educación y diversas formas de delincuencia, utilizando un conjunto de datos sobre la población holandesa para explicar los efectos que tiene la educación sobre las normas y las actitudes hacia el delito, y plantea un análisis de los costes sociales de la criminalidad para calcular el potencial de ahorro que podría tener una mayor inversión en la educación.

---

<sup>297</sup> BUNGE, M. (2006). A systemic perspective on crime. En P.O.H. Wikström & R.J. Sampson (Eds.): *The Explanation of Crime. Context, Mechanisms and Development*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>298</sup> MULDER, L.B.; VERBOON, P.; CREMER, D.D. (2009). Sanctions and moral judgments: The moderating effect of sanction severity and trust in authorities. *European Journal of Social Psychology*, 39, 255–69.

<sup>299</sup> FELD, LARS P., AND BRUNO S. Frey. (2002). Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3, 87-99.

<sup>300</sup> GROOT, W.; VAN DEN BRINK, H.M. (2010). The effects of education on crime. *Applied Economics*, 42, 3, 279-289.

Los autores estudiaron la probabilidad de cometer infracciones y delitos, entre ellos, el fraude fiscal, en función del nivel educativo. En general, la probabilidad de cometer una infracción administrativa o un delito disminuye con los años de formación, aunque en el caso del fraude fiscal ocurre al contrario: la probabilidad de cometer un delito fiscal aumenta con el nivel formativo. También encontraron que las personas más instruidas tienen actitudes y normas sociales más permisivas hacia el comportamiento criminal. Tras analizar los efectos de la educación sobre el delito sugieren que podría obtenerse un ahorro sustancial en los costes sociales de la delincuencia invirtiendo en educación.

El crimen se considera como una importante fuente de inseguridad e incomodidad en nuestra sociedad, con claros efectos negativos sobre el bienestar. Según los datos consignados por estos autores referidos a 1998, en Holanda una de cada seis personas es víctima de un comportamiento criminal, estimando el coste per cápita de la delincuencia en 590 euros al año y los costes sociales asociados en unos cinco mil millones de euros. Según estas cifras los costos totales de la criminalidad en los Países Bajos puede estimarse en 9,3 mil millones de euros al año. En relación con el fraude fiscal, se estima que dejan de ingresarse anualmente unos 227 millones de euros, lo que supone aproximadamente el 2,5% del PIB.

En general, la reducción de la delincuencia se plantea con medidas represivas o con medidas educativas, y la educación se considera como la forma más importante de prevención a través

de dos mecanismos complementarios de actuación: en primer lugar, a través de la educación se logra un cambio de actitudes y de valores que introduce un cambio en las preferencias de actuación; en segundo lugar a través de la educación se logra una mayor capacidad para tolerar la frustración, demorar la gratificación y pensar en las consecuencias de las propias acciones, lo que reduce la probabilidad de actuar de forma impulsiva o de buscar la satisfacción directa e inmediata de las necesidades individuales.

Algunos estudios empíricos han estudiado la relación entre la educación y el crimen, demostrando una correlación negativa. Fajnzylber, Lederman y Loayza<sup>301</sup> publicaron hace unos años un estudio con series temporales de datos agregados relativo al periodo de 1970-1994 para analizar los niveles de criminalidad tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, y encontraron que el nivel promedio de educación en un país no tenía un efecto estadísticamente significativo sobre el número de robos y homicidios registrados, aunque dentro de un mismo país, se constató que el índice de delincuencia sí que variaba en función del mayor o menor nivel educativo alcanzado.

En el estudio de Groot, se detecta una incoherencia entre las actitudes hacia las normas legales y conductas delictivas y el comportamiento real exhibido. En este sentido las personas con menor formación son las que más frecuentemente cometen delitos de violencia, pero también son las que tienen una actitud

---

<sup>301</sup> FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. (2002). *What causes violent crime? European Economic Review*, 46, 1323-1357.

menos permisiva y normas sociales más estrictas hacia el comportamiento criminal. En cambio, las personas con educación superior son las que menos delitos comunes cometen, aunque también las que tienen actitudes y normas sociales más liberales en relación con el delito. No obstante, se comprueba las personas más instruidas son más propensas que las personas de bajo nivel educativo a defraudar, evadir impuestos y conductas relacionadas con el blanqueo de capitales. Entre las posibles razones por las cuales las personas con educación superior son más permisivas con el delito se argumenta que viven en ambientes socioeconómicos menos desfavorecidos y en consecuencia tienen menor contacto con la delincuencia callejera, y el hecho de haber adquirido una visión del mundo más liberal a través de los estudios. En el caso del fraude fiscal la relación se invierte en la medida en que en virtud de su mayor formación también disponen de más información sobre las posibilidades de defraudar, y porque en función de sus mayores ingresos los beneficios fiscales derivados del fraude también son mayores.

Petersen, Thiessen y Wohlleben (2010)<sup>302</sup> analizan críticamente y tratan de clarificar conceptualmente y de medir diferentes fenómenos relacionados con los delitos económicos y el fraude fiscal, como la economía sumergida, la evasión de impuestos, los ingresos ilícitos asociados a actividades

---

<sup>302</sup> PETERSEN, H.G.; THIESSEN, U.; WOHLLEBEN, P. (2010). Shadow Economy, Tax Evasion, and Transfer Fraud - Definition, Measurement, and Data Problems. *International Economic Journal*, 24 (4) 421-441.



domésticas de mercado, o el fraude con las cotizaciones a la seguridad social.

En un interesante estudio, Tobias Singelstein (2015)<sup>303</sup> presenta una visión general de los delitos fiscales desde el punto de vista de la investigación criminológica. El autor estudia la evasión de impuestos como un campo específico de la criminología, especificando sus particularidades y analizando el desarrollo de los delitos fiscales conocidos y registrados oficialmente, así como la práctica de la aplicación de la ley en materia fiscal en los últimos años. El trabajo incluye una revisión de la investigación empírica sobre la etiología de la evasión de impuestos, incluyendo estudios en el ámbito de la economía y de la psicología con el fin de identificar posibles líneas de investigación para el futuro.

### **5.3. ESTUDIOS DEMOSCÓPICOS.**

En la actualidad, los estudios demoscópicos han pasado a ser una práctica generalizada en los países más desarrollados, y suele ser habitual que con cierta periodicidad se apliquen encuestas de opinión a los ciudadanos, con el fin de conocer mejor su forma de pensar y sus actitudes hacia el sistema tributario, el pago de impuestos y la política fiscal del gobierno.

---

<sup>303</sup> SINGELSTEIN, T. (2015), Tax Evasion: increased morale, fewer trials, more convictions? *Monatsschrift fur Kriminologie und Strafrechtsreform*, 98 (1): 48-68.

La investigación sobre el comportamiento tributario y sobre la evasión fiscal, tiene una cierta tradición en el ámbito de las Ciencias Sociales. Se suelen considerar como pioneros los estudios realizados en las décadas de los años 40 y 50 del siglo XX por Günter Schmolders en Alemania. En un trabajo publicado originalmente en 1958 en alemán con el título de “*Das irrationale in der Offenlichen Finanzwirtschaft*” (1958), Schmolders<sup>304</sup> inauguró una línea de investigación sobre los efectos de las actitudes hacia los impuestos y las políticas fiscales, que pronto iba a ser continuada por otros investigadores de diferentes países europeos y americanos<sup>305</sup>.

En España los primeros estudios demoscópicos fueron realizados por Alvira y García López<sup>306</sup> en 1981, para conocer la opinión de los contribuyentes españoles ante la reforma fiscal.<sup>307</sup> En 1992, De Juan<sup>308</sup>, presentó un modelo psicológico sobre el comportamiento tributario que ya ha sido mencionado y descrito en los apartados precedentes. De acuerdo con este modelo, la

---

<sup>304</sup> SCHMÖLDERS, G. (1965). *Lo irracional en la Hacienda Pública: problemas de psicología financiera*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero.

<sup>305</sup> Para una revisión de los estudios clásicos puede consultarse: LEWIS, A. (1982). *The psychology of taxation*. Oxford: Robertson.

<sup>306</sup> ALVIRA, F.; GARCÍA LÓPEZ, J. (1981). Los españoles ante la reforma fiscal. *Hacienda Pública Española*, 72, 243-258.

<sup>307</sup> GAGO, A.; ÁLVAREZ, J.C.; GONZÁLEZ, X.M. (2015). *Las reformas fiscales del siglo XXI. Teoría y práctica de la reforma fiscal moderna 1980-2013*. Madrid: Ecobook. Editorial del Economista.

<sup>308</sup> DE JUAN, A. (1992). Un modelo psico-económico de fraude fiscal. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 23, 179-188.

evasión de impuestos se debe a tres variables que están relacionadas entre sí: la propensión a evadir, la capacidad de evadir y la oportunidad de evadir.

Los estudios iniciales sobre las actitudes de los ciudadanos se fueron complementando con el análisis más completo de las creencias relacionadas con el comportamiento fiscal y de las explicaciones cotidianas que los contribuyentes suelen dar del comportamiento tributario. En 1993, Iglesias<sup>309</sup> defendió una tesis doctoral en la que demostraba que las atribuciones causales eran una decisión de la intención de ahorrar y del comportamiento de ahorro.

Desde entonces, las explicaciones de los comportamientos económicos, desde un punto de vista psicológico, han venido recibiendo cada vez mayor atención, en la medida en que pueden ofrecer información relevante para tratar de comprender mejor el comportamiento del contribuyente y otros fenómenos relacionados, como la defraudación y la evasión fiscal (Hoffman, 2007<sup>310</sup>; Kirchler, 2009<sup>311</sup>; Wenzel, 2007<sup>312</sup>).

---

<sup>309</sup> IGLESIAS, M. (1993). *El análisis de la conducta de ahorro: predicciones económicas y psicosociales*. Tesis Doctoral. Departamento de Psicología Social y Básica, Universidad de Santiago de Compostela.

<sup>310</sup> HOFMANN, E., HOELZL, E.; KIRCHLER, E. (2008). Preconditions of voluntary tax compliance. *Zeitschrift für Psychologie*, 216, 209-217.

<sup>311</sup> KIRCHLER, E. (2009). *Psychology of tax behavior*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

<sup>312</sup> WENZEL, M. (2007). The multiplicity of tax-payer identities and their implications for tax ethics. *Law and Policy*, 29, 31-50.

En nuestro país, resultan especialmente relevantes las series de estudios demoscópicos sobre las “*Opiniones y actitudes fiscales de los españoles*” realizados por el Instituto de Estudios Fiscales, las series de estudios sobre “*Opinión pública y política fiscal*” publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Cabría añadir un completo estudio comparativo sobre el Estado de Bienestar y la Política Fiscal llevado a cabo por la Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, que también hemos considerado oportuno incluir en esta revisión.

En los próximos apartados presentaremos, de forma sistemática y organizada los resultados más concluyentes de estas series de estudios.

### 5.3.1. OPINIONES Y ACTITUDES FISCALES DE LOS ESPAÑOLES SEGÚN EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Como se señala en la introducción de los documentos periódicamente publicados con los resultados de las encuestas<sup>313</sup>, *“la línea de investigación de sociología tributaria elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales tiene como objetivo proporcionar información continua acerca de la percepción social de la fiscalidad en España”* (pág. 5).

Por una parte, trata de medir la evolución de las opiniones y las actitudes básicas relativas a la fiscalidad, y por otra parte trata de medir la opinión sobre temas relacionados con los impuestos que interesan por las circunstancias específicas del momento o que introducen novedades importantes en el sistema fiscal.

El estudio *“Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014”*, es el último publicado por el Instituto de Estudios Fiscales. Como viene siendo habitual, las variables de estudio están agrupadas en cuatro bloques temáticos, que en la edición de 2014 son los que se muestran de manera gráfica en la siguiente tabla.

---

<sup>313</sup> ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA: *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014*, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, núm.20/2015. Madrid: IEF.

RELACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS Y LA OFERTA PÚBLICA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilización de los servicios y las prestaciones.</li><li>• Índice de satisfacción de los usuarios.</li><li>• Evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones.</li><li>• Evaluación de diferentes servicios públicos y prestaciones sociales.</li></ul>
EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Percepción del grado de cumplimiento fiscal.</li><li>• Opiniones relativas al fraude fiscal.</li></ul>
IMAGEN CORPORATIVA DE LA HACIENDA PÚBLICA.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cumplimentación de las declaraciones tributarias.</li><li>• Valoración de los servicios al contribuyente de la Agencia Tributaria.</li><li>• Valoración de la Hacienda Pública como institución.</li></ul>
HACIENDA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conocimiento de la Ley de Transparencia.</li><li>• Efectos de la Ley de Transparencia sobre la sociedad.</li><li>• Acuerdo de aplicación de la Ley de Transparencia a la iniciativa privada</li></ul>

### **a) Relación entre los impuestos y la oferta pública de servicios y prestaciones.**

Los servicios públicos y las prestaciones sociales son percibidos por la opinión pública española como la principal contrapartida al pago de los impuestos. En la edición de 2014 el IEF ha introducido modificaciones para mejorar la información sobre su utilización y percepción por parte de los contribuyentes

Su análisis resulta especialmente relevante, y se concreta en cuatro puntos, que tienen que ver con: la utilización de servicios públicos y prestaciones sociales en el último año; el índice de satisfacción de los usuarios; la evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones; y la evaluación de diferentes servicios públicos y prestaciones sociales.

## RELACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS Y LA OFERTA PÚBLICA DE SERVICIOS Y PRESTACIONES

Utilización de servicios públicos y prestaciones sociales en el último año.

Índice de satisfacción de los usuarios.

Evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones.

Evaluación de diferentes servicios públicos y prestaciones sociales

Desde mediados de los años 90 del siglo XX y hasta principios del siglo XXI, la evaluación que hacían los contribuyentes españoles de los servicios públicos y prestaciones sociales que recibían era muy positiva. A partir de 2001 la tendencia se empezó a invertir hasta caer por debajo de la media. En plena crisis económica, siete de cada diez contribuyentes consideraban que la oferta pública era insatisfactoria y no justificaba el pago de impuestos.

En general los ciudadanos percibían que los servicios prestados eran pocos en función de los impuestos pagados, y que la redistribución del presupuesto público (relación entre impuestos y oferta pública de bienes y servicios) era peor en España que en otros países europeos. Cuatro de cada diez contribuyentes creían que los servicios públicos estaban mal gestionados, y ocho de cada diez creían que se usaban inadecuadamente.

Cuando hablamos de servicios y prestaciones nos estamos refiriendo a sectores públicos como la sanidad, infraestructuras y transportes públicos, educación, pensiones de jubilación, seguro de desempleo, servicios sociales y prestaciones por enfermedad o invalidez, y los contribuyentes los valoraban en ese orden.

La sanidad ha sido tradicionalmente el servicio público mejor valorado. Seis de cada diez contribuyentes consideraban que justificaba el pago y la cuantía de los impuestos, y 4 de cada 10 consideraban que era el mejor gestionado, aunque a veces se utilizara mal. Le seguían las infraestructuras y transportes públicos, con los que los contribuyentes también se mostraban relativamente satisfechos. En contrapartida, los servicios que tenían que ver con sistemas de sustitución de rentas eran los peor valorados, como el seguro de desempleo, las pensiones de jubilación y las prestaciones por enfermedad o invalidez.

Cuando se consideraba la oferta pública en su conjunto, los contribuyentes que la habían utilizado directamente se mostraban moderadamente satisfechos. En una escala de 1 a 4, la puntuación media que les daban era de 2.5. En 2012 los mejor valorados eran los servicios sanitarios (2.8), transportes e infraestructuras (2.9), seguidos de los servicios educativos y sociales (2.7). Los peor valorados eran las pensiones de enfermedad e invalidez (2.5), las pensiones de jubilación (2.3) y el seguro de desempleo (2.2). El perfil del usuario influía en la valoración: sanidad e infraestructuras estaban mejor valoradas



por los usuarios más mayores, transportes y servicios sociales por las mujeres, y el seguro de desempleo por los empresarios.

Con excepción de las infraestructuras y trasportes públicos, que con la crisis económica parece que empezaron a utilizarse más, y las pensiones de jubilación, que experimentaron un incremento de más de un 10%, en general la utilización de servicios públicos y prestaciones sociales se había venido manteniendo relativamente estable, con una ligera tendencia a la baja. El índice porcentual llegó a alcanzar su punto más alto en 2007, justo antes del comienzo de la crisis, y desde entonces había venido disminuyendo, descenso posiblemente inducido por la situación económica del país.

En 2014, que son los últimos datos de que disponemos, los hogares españoles utilizaron un promedio de 3.7 servicios públicos o prestaciones sociales. Los más utilizados fueron los servicios sanitarios (90%) seguidos, en este orden, por las infraestructuras (88%) y los transportes públicos (73%), los servicios educativos (47%), las pensiones de jubilación (32%), el seguro de desempleo (18%) y los servicios sociales (14%) y, finalmente, las pensiones por enfermedad o invalidez (9%).

Desde el punto de vista histórico no se han registrado cambios muy importantes: los servicios sanitarios y las infraestructuras se mantienen en la posición de liderazgo con los mismos niveles alcanzados entre 2005 y 2010. El transporte público, la educación y las pensiones de jubilación apenas cambian respecto al año anterior: el primero desciende tres

puntos porcentuales y las otras dos bajan un punto porcentual. El seguro de desempleo es el único que presenta un descenso significativo pasando del 26% al 18%, y situándose en cifras similares a las alcanzadas antes de 2008. Las pensiones de enfermedad o invalidez se mantienen estables en la última posición, sin que se hayan constatado variaciones importantes desde 2011.

En cuanto al grado de satisfacción de los usuarios con la oferta pública de servicios y prestaciones tampoco ha habido variaciones significativas respecto de los años precedentes. Se valoró en una escala del 1 al 4, y en el año 2014 se registró un grado medio de satisfacción general de 2,5. La puntuación es la más baja de toda la serie, pero tan sólo una décima inferior a la registrada en 2012 y dos décimas inferior a la de 2010. Las puntuaciones más altas fueron de 2,8 y se registraron en los años 2004, 2006 y 2007.

La sanidad, las infraestructuras, los transportes y la educación son los que obtienen los índices de satisfacción más altos (2,7 el primero y el último, y 2,8 los dos restantes), estando especialmente bien valorados por los usuarios mayores. Los servicios sociales también obtienen una puntuación en torno a la media, con mayor grado de satisfacción entre las mujeres que en los hombres. El grado de satisfacción con las pensiones ya queda por debajo de la media, tanto en el caso de las pensiones de enfermedad o invalidez (2,3) como en el caso de las pensiones de jubilación y el seguro de desempleo (2,2), siendo los empresarios quienes están más satisfechos con este último.

Desde el punto de vista longitudinal el grado de satisfacción ciudadana ha evolucionado de manera diferente según el servicio o prestación de que se trate: la educación se mantuvo por encima de la media y recuperó una décima respecto a la valoración del año anterior, aunque sin invertir la tendencia decreciente que se viene registrando desde 2008. La sanidad sigue en su nivel habitual, que se mantiene prácticamente invariable desde 2002, aunque en 2014 bajara una décima. La satisfacción con los transportes ese año es mayor que en el año precedente y con las infraestructuras se mantiene igual. El grado de satisfacción con los servicios sociales es el más fluctuante, y en 2014 cayó dos décimas. La satisfacción con la prestación por desempleo y las pensiones de jubilación bajó una décima mientras que las de enfermedad o invalidez recuperaron dos.

En cuanto a la percepción general que tienen los ciudadanos de la oferta pública de servicios y prestaciones, en la encuesta de 2014 se les pidió que manifestaran su grado de acuerdo con una serie de afirmaciones, independientemente de que hubieran accedido o no a los diferentes servicios públicos y prestaciones sociales. Las afirmaciones eran las siguientes:

- Han evolucionado favorablemente en los últimos cinco años.
- Justifican el pago de impuestos.
- Existe un cierto margen de mejora.
- Contribuyen a la distribución de la riqueza.
- Son accesibles a todo el mundo.
- Prestan servicios que se adecuan a lo que se paga.

- Están gestionados correctamente.
- Existe una mala utilización por parte de los usuarios.
- No son útiles ni necesarios.
- Deberían financiarse por iniciativa privada.
- Deberían gestionarse desde la iniciativa privada.

En general, la percepción de los contribuyentes en 2014 es que los servicios públicos y prestaciones sociales habían empeorado en los últimos cinco años (1,8). Menos de la mitad de los entrevistados opinaba que la oferta pública de servicios y prestaciones hubiera ido a mejor (ha mejorado mucho o bastante en los últimos cinco años) y un 83% consideraba que había ido a peor (evolución poco o nada favorable), sin variación significativa con respecto a las valoraciones igualmente negativas de las ediciones precedentes. La evaluación de la oferta pública de servicios y prestaciones alcanzó su punto más alto en 1998, y a partir de 2001 inició una tendencia a la baja, que ha venido manteniéndose, con ligeras fluctuaciones, hasta hoy. En 2014 sí que se percibía un amplio margen de mejora (3,1), que suponía un incremento de nueve puntos respecto de 2013 y casi llegó a alcanzar los niveles obtenidos en el año 2000.

Desde el punto de vista diacrónico, el 38% de los entrevistados afirmó que no había constatado mejora alguna en ninguno de los servicios y prestaciones evaluados en los últimos cinco años. Los entrevistados que sí que apreciaban evolución consideraban que los servicios que más habían mejorado en los

últimos cinco años habían sido la sanidad (18%) y las infraestructuras (17%), seguidos de los transportes (14%), la educación (6%), los servicios sociales (4%) y las prestaciones sociales por sustitución de rentas (pensiones por enfermedad/invalidez o jubilación, y seguro desempleo) que no llegaban al 2% de la población.

En cuanto al margen de mejora, la sanidad era el servicio público en el más personas percibían margen de mejora (así lo entendía el 37% de los encuestados), seguida de la educación (25%) y pensiones de jubilación (9%), situándose el resto de servicios y prestaciones por debajo al 7%. Un 8% de los encuestados opinaba que ningún servicio o prestación admitía margen de mejora. En estas apreciaciones se constata un sesgo según la edad de los entrevistados, que viene a indicar que las actitudes individuales hacia los servicios públicos podrían estar influidas por el propio interés. Así, por ejemplo, las personas más mayores son las que aprecian mayor margen de mejora en las pensiones de jubilación; los ciudadanos de mediana edad son los que opinan que existe un mayor margen de mejora en la sanidad; y las personas con menor nivel educativo son los que aprecian mayor margen de mejora en educación.

Uno de los aspectos mejor valorados de la oferta pública de servicios y prestaciones es su universalidad. En el año 2014 los contribuyentes apreciaban el hecho de que fueran accesibles para todos (2,4), aunque también percibían una mala utilización de los mismos por parte de los usuarios (2,5), siguiendo una

tendencia que ya venía constatándose en las ediciones precedentes.

En cuanto a la accesibilidad, en general, el 48% se mostraban mucho o bastante de acuerdo con que los servicios y prestaciones públicas eran accesibles para todos y el 52% estaban poco o nada de acuerdo con esta afirmación (52 por 100). En particular, el 63% opinaba que la sanidad es el servicio más universal de la oferta pública, especialmente los mayores de 65 años, el colectivo de agricultores y las personas de menor formación.

En 2014, menos de la mitad de los entrevistados (27,1%) consideraba que la oferta pública de servicios y prestaciones justificara suficientemente (bastante o mucho) el pago de los impuestos y la mayoría de los entrevistados manifestaba que los impuestos que se pagan son poco o nada adecuados en relación con los servicios y prestaciones que se reciben. Se repetía el valor de 2013 reforzándose la idea de que se recibe poco en relación con lo que se paga.

La valoración que hacen los contribuyentes es pobre, con puntuaciones por debajo de la media, cuando se considera que la oferta pública de servicios es adecuada para el nivel de presión fiscal que se soporta (2,0), que contribuye a la redistribución de la riqueza (2,2), que justifica el pago de los impuestos (2,0), y que están gestionados correctamente (1,8). Tampoco se percibe que los servicios públicos sean útiles o

necesario (1,4), ni que su gestión o financiación pueda mejorar con la iniciativa privada (ambos 1,4).

En relación con la justificación del pago de los impuestos, para el 59% de la población la sanidad es el servicio público que más justifica el pago de los impuestos por undécimo año consecutivo, quedando los demás servicios y prestaciones a considerable distancia. Un 11% de los encuestados considera que ningún servicio o prestación justifica el pago de impuestos. El 45% considera además que es el servicio más adecuado a la cuantía de los impuestos que se pagan, tanto más conforme aumenta la edad de los entrevistados sin que se aprecien diferencias significativas respecto al resto de variables de clasificación. También a bastante distancia, la sanidad va seguida de la educación (11%), los transportes (8%), las infraestructuras (6%), las pensiones por jubilación (5%), los servicios sociales (3%), el seguro de desempleo (3%) y las pensiones de enfermedad e invalidez (1%). Para el 20% de los entrevistados, ninguno de los servicios o prestaciones sometidas a su evaluación es adecuado a la presión fiscal que se soporta.

En lo relativo a la función redistributiva de los impuestos, se preguntaba a los entrevistados si los impuestos, al financiar la oferta pública de servicios y prestaciones, contribuían a redistribuir la riqueza de manera escasa, correcta o excesiva, y la opinión mayoritaria era que dicha redistribución es escasa. La opinión sobre la función redistributiva de la oferta pública de servicios y prestaciones está bastante repartida entre casi todos ellos, aunque destacan la educación (25%), la sanidad (20% por

100) y los servicios sociales (12%). El 19% de los entrevistados en 2014 declara que ninguno de los servicios y prestaciones sometidos a su consideración contribuye a la distribución de la riqueza.

En cuanto a la necesidad, correcta utilización y gestión de la oferta pública de servicios y prestaciones, la mayoría de los ciudadanos consultados entre 2002 y 2014, convienen en que los servicios públicos y prestaciones sociales que conforman la oferta pública financiada con impuestos, son útiles y necesarios, aunque también se muestran críticos con respecto a la gestión por parte de la Administración, e incluso con respecto a la utilización que hacen los propios usuarios de la misma y el despilfarro de recursos, con escasas diferencias entre los distintos segmentos de población.

En 2014, la opinión favorable a la necesidad y utilidad de los servicios y prestaciones públicas subió una décima con respecto a la edición anterior, aunque seguía muy cerca de la puntuación más baja de la serie. En relación con la gestión que hace la Administración de los servicios y las prestaciones de su competencia, se repetía la puntuación de los dos últimos años y se confirmaba la tendencia que viene registrándose desde 2008. En cuanto a la capacidad de autocrítica por parte de los ciudadanos al considerar que no utilizan bien los servicios que se le ofrecen, las puntuaciones de 2014 se sitúan en el punto medio de la serie y evidencian la polaridad de las opiniones de los participantes al respecto. La mayoría de los entrevistados en 2014 (83%) reconocía hacer mal uso de algún servicio público o



prestación social, siendo la sanidad el servicio más mencionado (por el 45% de los encuestados) seguida a considerable distancia por el seguro de desempleo y los servicios sociales (ambos con 9%), y los transportes (7%). Las prestaciones que menos ciudadanos percibían que estuvieran siendo mal utilizadas, fueron las pensiones de jubilación (1%).

En 2014, el 75% de los entrevistados declaró que todos los servicios y prestaciones le resultaban útiles y necesarios y esta percepción era más acusada entre los individuos de mayor edad; los empresarios y el colectivo profesional; los individuos de municipios entre 200.000 y 500.000 habitantes y entre los individuos con estudios universitarios. La mayoría de los ciudadanos consideraba imprescindibles las pensiones (tanto de jubilación como de enfermedad o invalidez), la educación; ligeramente por delante de la sanidad y claramente por delante de los servicios sociales, transportes e infraestructuras, por este orden.

Desde el punto de vista de la gestión, el 41% de los entrevistados en 2014 opinaba que todos los servicios y prestaciones estaban igualmente mal gestionados. Más allá de esta crítica general a la gestión pública, se consideraba que el servicio que estaba mejor gestionado era la sanidad (22%), seguida de los transportes, las infraestructuras y la educación (8% en los tres casos).

No sólo se desconfía en la capacidad de gestión de la Administración Pública, sino también de la iniciativa privada.

Cuando se pide a los entrevistados su opinión sobre distintas posibilidades de financiación y de gestión de la oferta pública de servicios y prestaciones, la opinión mayoritaria es que la iniciativa privada no debería participar ni en la gestión ni en la financiación de ningún servicio público o prestación social. Este deseo de que la gestión sea pública y se financie con impuestos parece que se mantiene estable en el tiempo, aunque se mida de manera diferente. Las valoraciones han venido quedando tradicionalmente por debajo del punto medio de la escala, en ambos casos, y en los doce años considerados entre 1995 y 2014. En 2014, último año evaluado, más de dos tercios de la población encuestada opinaban que la iniciativa privada no debería participar ni en la gestión ni en la financiación de ninguno de los servicios y prestaciones considerados en la encuesta.

Cuando se compara la situación con España con la de otros países de la Unión Europea, y a pesar de que muchos españoles no saben muy bien cómo funciona la fiscalidad en Europa, la mayoría de los que tienen opinión al respecto piensa que la relación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones que se reciben en España no está al mismo nivel que en otros países de la Unión Europea. A partir de 2003, se inició una tendencia a percibir una progresiva equiparación entre España y el resto de países de la Unión Europea, pero la opinión volvió a empeorar en 2009, 2010 y 2011. En 2012 hubo un sensible incremento, pasando del 55% al 70%, pero en los dos últimos años ha vuelto a experimentar un ligero descenso.

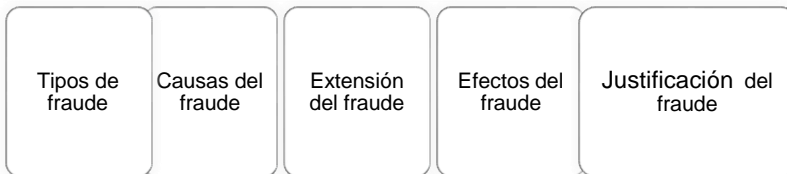
En 2014, un 67% de la población opinaba que la relación entre impuestos y prestaciones es peor en España que otros países europeos. En otras palabras, la mayoría de los contribuyentes españoles percibe que nuestro sistema fiscal funciona peor que el de otros países europeos. Casi siete de cada diez españoles piensan que la relación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones que se reciben en España es peor que la existente en otros países de la Unión Europea. Aunque se trate de una percepción subjetiva y no esté basada en un conocimiento de la realidad fiscal de otros países, la depreciación de lo nuestro y el hecho de no percibir una equiparación en el sistema de intercambio fiscal entre España y el resto de países de la Unión Europea, no deja de ser reveladora de una cierta insatisfacción.

### **b) El comportamiento de los contribuyentes.**

Este segundo apartado se centra específicamente en el comportamiento tributario, es decir, en las opiniones y actitudes de los contribuyentes relacionadas con el cumplimiento e incumplimiento fiscal. Se articula en dos apartados, que tienen que ver con el grado y extensión del fraude fiscal, tal y como se refleja en la gráfica: evolución del grado de cumplimiento fiscal y opiniones sobre el fraude fiscal.

## COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES

Opiniones sobre el fraude fiscal.



En primer lugar, en relación con el grado de cumplimiento fiscal, la mayor parte de los contribuyentes españoles (74%) considera que el fraude fiscal ha ido evolucionando en sentido negativo en nuestro país en los últimos años y que el grado de cumplimiento fiscal es menor ahora que hace diez años. Tan solo dos de cada diez contribuyentes perciben una evolución positiva en el pago de los impuestos.

Teniendo en cuenta que algunas personas no tienen una opinión formada al respecto (el 8% de los encuestados en el año 2014), el porcentaje de personas que cree que la conducta defraudadora ha ido en aumento sería del 80% de la población encuestada, frente a sólo un 20% de personas que opinan lo contrario. En una escala de 1 a 4 cuyo punto medio es 2,5, el

promedio resultante sería de 1,9, que claramente indica que predominan las personas que piensan que el cumplimiento fiscal ha empeorado en los últimos diez años.

Se trata además de una percepción generalizada en los diferentes segmentos de población, especialmente entre los asalariados. Esta opinión pesimista es una tendencia que viene registrándose de forma más o menos continua desde el año 1998, de forma más acusada desde 2002, y que se ha acentuado aún más a partir de 2009 con la situación de crisis económica que hemos estado viviendo en España, hasta situarse bastante por debajo del punto medio de la escala. La tendencia de los últimos tres años es decreciente, y está muy influida por el pesimismo que induce en la ciudadanía una situación de crisis tan prolongada en el tiempo.

Aquellos ciudadanos que perciben una evolución positiva en el pago de los impuestos (20%), atribuyen la mejora a tres factores: las retenciones salariales, la inspección y control por parte del fisco, y la moral tributaria. La retención salarial continúa siendo considerado el factor más importante para el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, con una valoración media de 3,1; en segundo lugar se encuentra el control ejercido por la Inspección de Hacienda, con una valoración media de 2,9; y en tercer lugar la moral fiscal o conciencia cívica de los contribuyentes, con una valoración media de 2,7).

En segundo lugar, en relación con la extensión del fraude fiscal, casi siete de cada diez ciudadanos (65%) consideran que

el fraude fiscal es una conducta generalizada entre los contribuyentes españoles y que el pago de impuestos es muy imperfecto. Sólo tres de cada diez personas (35%) piensan que el pago de los impuestos se realiza de forma bastante correcta, aunque algunos ciudadanos no cumplan con sus obligaciones con la Administración tributaria. Históricamente, las opiniones a este respecto han estado bastante equiparadas, e incluso parecía que iban mejorando a lo largo de los años, pero esta tendencia positiva se invirtió en 2011 con la crisis, y desde entonces los que afirman que el pago de los impuestos se realiza de forma incorrecta son amplia mayoría.

En 2014 predomina esta percepción. Tan solo un 5% de los encuestados se abstiene de opinar sobre el tema, y entre los que sí lo hacen, el 86% piensa que ha habido un aumento del fraude fiscal en la última década frente a un 9% que opina lo contrario. Además, el 54% considera que ha aumentado bastante y solo un 1% que ha disminuido bastante. En una escala de 1 a 4 cuyo punto medio fuera 2,5, la valoración resultante sería de 1,5, lo que indica que la percepción de la ciudadanía a este respecto es claramente negativa. Eliminando las personas sin una opinión formada, el 91 por 100 de la población encuestada en 2014 tiene esta percepción negativa. Esta creencia está presente además en todos los sectores de la población y es común a todos los colectivos, si bien, atendiendo a la clasificación de los sectores de actividad, destacan los grupos de asalariados, profesionales e inactivos, grupos en los que más del 80% de los encuestados cree que el fraude fiscal ha aumentado algo o bastante.

Más de dos tercios de los entrevistados (70%) también están convencidos de que existen ciertos colectivos que defraudan a la Hacienda Pública de forma habitual y sistemática, frente a una minoría (16%) que no cree en la existencia de colectivos que evadan de forma habitual y continuada sus impuestos, sin opinión formada al respecto o que se abstienen de responder (14%).

Este convencimiento se expresa año tras año, por lo que puede considerarse como una tendencia generalizada que ya forma parte de la opinión pública. En opinión de los ciudadanos, estos colectivos son principalmente los empresarios, y en menor medida los profesionales liberales y los trabajadores autónomos. Los ciudadanos entienden que sus actividades, al estar sometidas a un menor control por parte de la Administración, ofrecen mayores oportunidades para la evasión. Por el contrario, consideran que los asalariados tienen una conducta fiscal más honesta porque, al estar controlada la parte más importante de sus ingresos mediante el sistema de retenciones salariales, tienen menos oportunidades que los demás grupos de contribuyentes para ocultar las rentas que tienen que declarar.

La conducta fiscal más deshonestas se atribuye claramente al colectivo de los empresarios que es visto por la ciudadanía como el más defraudador. El 44% de la población le atribuye una conducta fiscal deshonestas, y parece que con fundamento, ya que el 37% de los propios empresarios entrevistados reconoce que su colectivo es el que más defrauda. Estos porcentajes aún son mayores desde el punto de vista de

los demás colectivos, especialmente en opinión de los profesionales, inactivos y en el de los asalariados en el que llega a alcanzar el 43%, 46% y 47% respectivamente.

Los profesionales liberales (13%) y los trabajadores autónomos (7%) también son considerados como contribuyentes deshonestos, pero se encuentran a bastante distancia de los empresarios. Les siguen los rentistas (6%), comerciantes (3%) y agricultores (2%). Los asalariados (1%) apenas son mencionados, y hay consenso entre todos los grupos de ocupación a la hora de atribuirle a este colectivo de asalariados mayor honestidad fiscal que al resto.

Los ciudadanos también mencionan a otros grupos de defraudadores que reúnen el 50% de menciones, con lo que ya superan al colectivo de empresarios, que era donde hasta ahora se concentraban habitualmente la mayoría de las respuestas. Dentro de este grupo de defraudadores se aludía espontáneamente al mundo de la construcción, las mafias organizadas, los políticos, los extranjeros, los inmigrantes, la banca, los famosos, los parados, los funcionarios, etc. En la edición de 2014, más de la mitad de los entrevistados opina que son principalmente los bancos y la clase política los colectivos que más defraudan al Estado; las opiniones más críticas al respecto proceden del colectivo de empresarios. El segundo colectivo que más defrauda son los empresarios (el cual hasta la edición anterior era el primero) y las opiniones más críticas hacia ellos proceden del grupo de asalariados. Con ello se está poniendo de manifiesto “el malestar general del ciudadano



español hacia los responsables financieros y políticos, tal y como viene poniendo de manifiesto las encuestas del CIS de los últimos años” (página 36)<sup>314</sup> :

El fraude fiscal es un fenómeno multicausal. La propia naturaleza impositiva de los tributos, la presión fiscal y la coacción ejercida por la Administración son factores que influyen en el incumplimiento, pero también la ética individual, los modelos sociales y la percepción que se tenga de su carácter retributivo. Con vistas a facilitar los análisis, las causas principales del fraude fiscal se agrupan en cuatro bloques atendiendo a su naturaleza:

- *Causas morales*: falta de honradez y de conciencia cívica y mal ejemplo de los políticos que son los que más defraudan.
- *Causas económicas*: presión fiscal excesiva.
- *Causas de índole administrativa*: impunidad de los grandes defraudadores, los ciudadanos en una situación económica más alta, es la que menos paga e la ineficacia de la lucha contra el fraude por la Administración tributaria.
- *Inadecuación* entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones.

---

<sup>314</sup> ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014, *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm.20/2015. Madrid: IEF.

En 2014, la mayor parte de la ciudadanía destaca como causa principal del fraude tributario en nuestro país, la impunidad con que actúan los que defraudan. También se mencionan como factores muy importantes la falta de honradez y de conciencia cívica de los defraudadores, la presión fiscal excesiva y la ineficacia en la lucha contra el fraude. Con menor importancia relativa se menciona la necesidad de defraudar para continuar con la actividad en situaciones económicas como la actual, y la inadecuación de los impuestos a la oferta pública de servicios y prestaciones. Por último, también se señala como causa del fraude fiscal, aunque menos importante, el mal ejemplo que dan los políticos y los gestores de empresas públicas.

Desde el punto de vista histórico, los ciudadanos siempre han considerado las causas de índole administrativa como el factor principal del fraude. En la actualidad, según datos del año 2014, esta creencia aún es más acusada, dado que el 90% de los ciudadanos las mencionan, llegando a explicar el 47% del fenómeno de fraude fiscal. Las causas morales ocupan el segundo lugar, lo que significa que a juicio de los contribuyentes, la responsabilidad individual es un elemento importante del comportamiento defraudador. Un 47% de los ciudadanos así lo entiende, explicando el 24% del fraude fiscal. Las causas económicas son las terceras en importancia desde el punto de vista de la consideración popular. Tras un descenso experimentado en los años 2011 y 2012, han vuelto a experimentar un aumento en 2013 y en 2014, pasando a igualar

prácticamente a las causas morales, siendo mencionadas como causas del fraude fiscal por el 43% de la población y pudiendo explicar el 23% del fenómeno del fraude fiscal en España.

La inadecuación de la relación entre los impuestos pagados y la oferta pública de servicios y prestaciones, sólo es considerada como causa principal del fraude fiscal por un pequeño y cada vez más reducido número de ciudadanos, que se sitúa en torno al 10%, explicando el 6% restante de la varianza.

En lo que respecta a los tipos de fraude, en las encuestas se identifican varios tipos de conductas defraudadoras, y se valora el grado en que se perciben como comportamientos indeseables y perjudiciales para el conjunto de la sociedad. En opinión de los ciudadanos, el peor tipo de fraude consiste en mantener actividades económicas ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social; le sigue el que las empresas no paguen el IRPF o parte del Impuesto sobre Sociedades; a continuación no presentar la declaración de la renta y los dos fraudes relacionados con el IVA; y por último el resto de fraudes incluyendo la evasión fiscal y la corrupción política, entre otros.

Desde el punto de vista histórico, la economía sumergida siempre ha sido el peor tipo de fraude para la opinión pública, no ingresar las retenciones del IRPF practicadas a los asalariados y no pagar en su totalidad el impuesto de sociedades, se han alternado en la segunda y tercera posición, y los fraudes relacionados con el IVA siempre han sido considerados como los

menos perjudiciales. No presentar la declaración del IRPF cuando corresponde hacerla era considerado inicialmente como un tipo de fraude casi tan pernicioso para la sociedad como la economía sumergida, pero en los últimos años ha ido perdiendo relevancia hasta quedar por debajo del fraude societario.

En los datos relativos a 2014, mantener actividades económicas ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social es el tipo de fraude más perjudicial para la sociedad en su conjunto (39% de los encuestados). Le siguen a bastante distancia, los empresarios que no pagan IRPF (16%) y las empresas que no pagan parte del Impuesto sobre Sociedades (14%). En una posición intermedia se colocan la no presentación de la declaración de la renta (10%) y los dos fraudes relacionados con el IVA (11% y 7%). Por último, con un porcentaje en torno al 1% se encuentran el resto de fraudes mencionados y recogidos en la partida “otros”, tales como la evasión fiscal y la corrupción política, incorporados en la edición anterior.

Así pues, la economía sumergida sigue siendo considerada como el tipo de fraude más pernicioso para la sociedad en su conjunto, junto a dejar de ingresar en Hacienda las retenciones del IRPF practicadas a los asalariados y no pagar en su totalidad el impuesto de sociedades. No presentar la declaración del IRPF era considerado casi tan nocivo como la economía sumergida pero ha ido perdiendo importancia progresivamente hasta quedar por debajo del fraude de no pagar el IVA al hacer la compra de un bien. El fraude relacionado con

no ingresar el IVA cobrado, es el que se considera como menos perjudicial en términos comparativos.

El 98% de la población encuestada en 2014, es consciente de que defraudar a la Administración tributaria tiene consecuencias negativas para la sociedad. Las dos sensaciones prevalentes son las de injusticia y desmotivación, aunque no todos llegan a ver plenamente sus efectos perniciosos.

Entre éstos, un número considerable de los ciudadanos menciona la disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones (40%); en menor proporción la injusticia que se crea al tener que asumir unos ciudadanos honestos lo que otros deshonestos no pagan (22%); la necesidad de aumentar la presión fiscal sobre los contribuyentes cumplidores, que para mantener el nivel de dicha oferta, se ven obligados a realizar un esfuerzo tributario mayor del que les correspondería si todos cumplieran correctamente sus obligaciones tributarias (14%). Desde el punto de vista evolutivo, cada vez es mayor el número de personas que están de acuerdo con que el incumplimiento de las obligaciones fiscales conlleva que existan menos recursos para prestaciones sociales, y por tanto que haya una mayor exigencia fiscal para los contribuyentes que sí cumplen las obligaciones tributarias.

También se incluye como un efecto la desmotivación que el fraude supone para quienes cumplen correctamente sus obligaciones tributarias (14%); y en menor consideración se tienen en cuenta las alteraciones en la competencia y demás

distorciones económicas generadas por la conducta defraudadora (7%). Solo un 2% considera que en general el fraude no tiene efectos importantes. Este patrón de opinión se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, y en las últimas décadas apenas se aprecian variaciones.

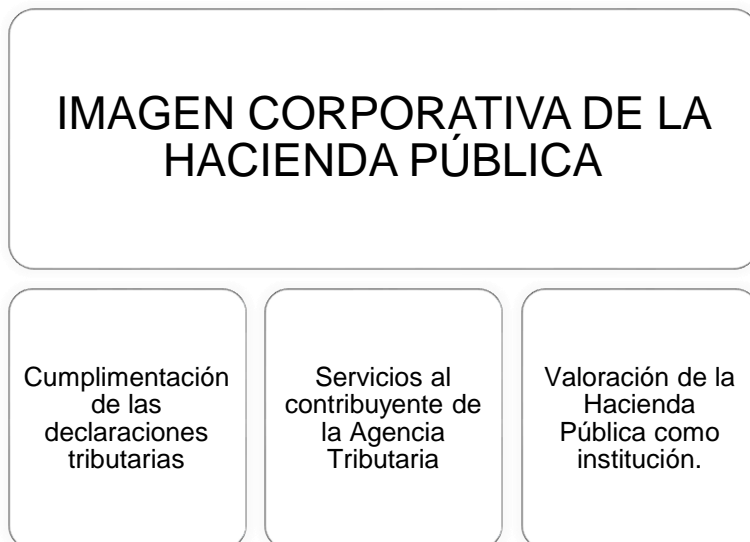
La mayoría de la población rechaza el fraude fiscal por razones de solidaridad y de principios, y casi ocho de cada diez personas encuestadas en 2014 (71%), no encuentra ninguna justificación para el mismo. Sin embargo hay un porcentaje nada menospreciable de contribuyentes (22%) que sí que encuentra justificación a la conducta defraudadora. Estas opiniones son homogéneas, estando generalizadas en todos los sectores de población y advirtiéndose escasas diferencias según las diferentes variables de clasificación, aunque la tolerancia hacia el fraude parece ser algo mayor entre los adultos en edad de trabajar (de 40 a 54 años). Aunque históricamente se venía registrando una tendencia a la baja, parece haber aumentado desde 2009. Las principales excusas o argumentos en que se apoyan los ciudadanos para justificar el fraude son de tipo exculpatorio, y en menor medida estructural: el 22% de los ciudadanos cree que son las circunstancias las que le obligan a uno a defraudar para salir adelante, y el 7% cree que se hace porque evadir los impuestos es lo normal (8%).

A pesar de esta minoría, el rechazo al fraude fiscal sigue siendo mayoritario y viene registrando una tendencia al alza en los últimos años: en 2007 lo rechazaba la mitad de la población, en 2012 tres cuartas partes de la población. En la edición de

2014 se observa que sigue habiendo un porcentaje importante de personas que no justifican el fraude fiscal en modo alguno y cada vez es menor el respaldo auto-exculpatorio que tiende a justificar el fraude como algo circunstancial.

### **c) Imagen corporativa de la Hacienda Pública.**

En este tercer bloque se resumen los resultados del conjunto de variables relacionadas con la “Imagen corporativa de la Hacienda Pública”. El análisis incluye tres apartados, según se indica en el gráfico: la cumplimentación de las declaraciones tributarias; los servicios al contribuyente de la Agencia Tributaria; la valoración de la Hacienda Pública como institución.



El pago de tributos está regulado por la ley y debe hacerse conforme a una estructura impositiva. Para poder cumplir con las obligaciones fiscales, la Hacienda pública plantea al contribuyente una serie de requisitos formales, que no siempre son fáciles de satisfacer.

La cumplimentación de las declaraciones tributarias se hace mediante un procedimiento de autoliquidación, pero la normativa fiscal es compleja y contempla una gran variedad de situaciones económicas y sociales, que no siempre son fáciles de interpretar para el contribuyente medio, que por lo general no está versado en disciplinas como la Economía o el Derecho. El conjunto de procedimientos y trámites administrativos requeridos para cumplir con las responsabilidades tributarias puede resultar complicado, y el grado de conocimiento sobre la situación fiscal, la actitud con que el contribuyente afronte el proceso de declaración, y las estrategias que utilice pueden ser decisivos a la hora de hacerlo de forma correcta o incorrecta.

De ello va a depender, en buena medida, la imagen corporativa que se forme el usuario de la Hacienda Pública, la mayor o menor predisposición que tengan hacia el cumplimiento o incumplimiento de sus responsabilidades fiscales, y su mayor o menor tendencia al error o infracción tributaria. A la hora de declarar y cumplir sus obligaciones formales con Hacienda, a veces no pueden, porque desconocen la forma de hacerlo por sí mismos, y otras veces, los contribuyentes no quieren, porque no



se sienten identificados ni comprometidos con el sistema de tributación, o sencillamente por falta de motivación.

Aproximadamente una cuarta parte de la población (26%) no está obligada a presentar ninguna declaración tributaria, especialmente los ciudadanos más jóvenes o aquéllos que se encuentran inactivos o en situación de desempleo. Los ciudadanos que sí tienen que tienen la obligación de presentar declaraciones tributarias constituyen las tres cuartas partes restantes de la población (74%).

Considerando exclusivamente a los que sí que están obligados a declarar, el porcentaje de personas que cumplimentan sus declaraciones por sí mismos es muy bajo (13%), siendo más habitual que recurran a algún tipo de ayuda externa para poder hacerlo (87%).

Existen diferentes modalidades de ayuda externa. Algunos reciben ayuda de forma gratuita (33%), ya sea por parte de sus familiares, amigos o compañeros de trabajo (14%) o de profesionales (18%), mientras que otros contribuyentes pagan para que alguien les ayude a cumplimentar su declaración (53%). En general, los declarantes prefieren recurrir a la ayuda profesional, tanto si es gratuita como si es onerosa, antes de recurrir a la ayuda personal que puedan proporcionarles sus familiares, amigos o compañeros de trabajo.

La modalidad de ayuda profesional retribuida suele estar proporcionada por asesores y gestores. Las modalidades de ayuda profesional gratuita están proporcionadas por diferentes

instituciones. Entre ellas las más utilizadas son la que proporciona la propia Agencia Tributaria (14%), la de las entidades financieras (4%), y los servicios ofrecidos por las empresas, organizaciones sindicales, los colegios profesionales, y otros servicios públicos gratuitos en una posición casi marginal.

Los asalariados y los inactivos son los más autosuficientes a la hora de cumplimentar la declaración (24% y 13% respectivamente), y los que más recurren a la ayuda gratuita (36% y 34% respectivamente), especialmente a la modalidad de ayuda profesional gratuita. Los empresarios son los menos autosuficientes, y tanto si se trata de empresarios agrarios (72%) como no agrarios (93%), junto a los profesionales (75%), también son los que más suelen recurrir a los servicios de ayuda profesional retribuida ofrecidos por asesores y gestores, a la hora de cumplimentar sus declaraciones tributarias. Estas tendencias se desprenden tanto del análisis transversal como del análisis longitudinal de los datos.

Con el fin de reducir la presión fiscal indirecta y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la Agencia Tributaria pone a disposición de los contribuyentes un servicio de información y asistencia técnica en sus diferentes Delegaciones y Administraciones. El trato y la calidad del servicio que reciba el contribuyente, y lo más o menos satisfactoria que le resulte esta experiencia, son factores que también pueden influir en su decisión de declarar, y en su motivación a la hora de hacerlo voluntaria y correctamente.

Tres cuartas partes de la población (75%) conocen la existencia de estos servicios de la Agencia Tributaria. Sin embargo, aunque la mayoría de ciudadanos los conozca, sólo cuatro de cada diez contribuyentes los utilizan (38%). Según datos del año 2014, el 37% de los encuestados no los conoce, el 26% sí los conoce, pero no los ha usado nunca, y el 38% sí los conoce y sí los ha usado. Se constata que no existe una relación directa entre el grado de conocimiento y el grado de utilización de los mismos: por término medio sólo seis de cada diez personas que conoce los servicios de la AEAT los utiliza.

Por segmentos de actividad, los que más los conocen son los profesionales (el 73,7% de los profesionales los conoce), junto a los asalariados (el 72% de ellos los conoce); los que menos son los desempleados e inactivos (solo el 58% de ellos los conoce), los agricultores (66%) y los empresarios (66%).

Entre aquellos que los conocen, los asalariados son los que más los utilizan: 7 de cada 10 asalariados que los conocen los utiliza. En el caso de los profesionales y agricultores la proporción es de 6 de cada 10, y en el caso de los desempleados, inactivos y empresarios, la proporción es ligeramente inferior. Diacrónicamente, tanto el grado de conocimiento de los servicios de la AEAT como el grado de utilización aumentan año tras año y se encuentran en su punto más álgido.

Todos los servicios de la AEAT no se conocen ni se utilizan por igual. El servicio del borrador del IRPF y la

comunicación de datos fiscales son los dos servicios más conocidos y utilizados por los ciudadanos: eliminando el sesgo de no-respuesta, solamente el 16% de los encuestados en 2014 desconoce o no utiliza el borrador del IRPF, y solo el 14% de los encuestados desconoce o no utiliza la comunicación). Por su parte, los servicios de página web de la Agencia Tributaria y firma electrónica son los dos servicios menos conocidos o utilizados, y los que mayores tasas de no-respuesta obtienen: seis de cada diez encuestados (60%) no utilizan y no conocen la posibilidad de firma electrónica, y casi la mitad de los encuestados (45%) desconoce o no accede a la página *web* de la Agencia Tributaria. Los servicios de atención presencial en las oficinas de la Agencia Tributaria y de atención telefónica a través de los números que la Agencia Tributaria pone a disposición del ciudadano, ocupan posiciones intermedias: los conocen o usan el 63% y 80% de los encuestados respectivamente.

En general, las personas que conocen los servicios de la Agencia Tributaria, los utilizan y se han formado una opinión al respecto, los valoran muy positivamente, considerando que resultan muy útiles para resolver las dudas y los problemas de los contribuyentes. En una escala de 1 a 4, siendo la media de 2,5, la valoración de todos los servicios se sitúa en torno a 3: Atención presencial en oficinas de la AEAT (3.0); Firma electrónica (3.1); Borrador IRPF (3.0); Comunicación de datos fiscales (3.1); Página Web de la AEAT (3.0); Teléfonos de atención al contribuyente (2.9).

En porcentajes, todos los servicios prestados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria son valorados muy positivamente por el 88% de los ciudadanos que los conocen y han decidido opinar sobre ellos. De entre todos ellos, el servicio mejor valorado es la firma electrónica (por el 90% de los entrevistados que responden), seguido de la comunicación de datos fiscales y la página *web* de la AEAT (por el 89% y el 87% respectivamente). Les siguen el envío del borrador del IRPF y la atención presencial en las oficinas de la AEAT (por 87% y el 86% respectivamente), quedando en último lugar la atención telefónica a los contribuyentes, que es valorado como un servicio bueno y muy bueno por el 77%, aunque es valorado negativamente por el 23% de los que lo conocen y han decidido opinar sobre él. Se trata además de una opinión bastante generalizada en todos los sectores de población, y ya consolidada, puesto que esta imagen corporativa tan positiva ya se logró en 2001 y se ha mantenido así desde entonces.

La opinión sobre los funcionarios de la Agencia Tributaria se ha centrado en la valoración de cuatro tipos de competencias relacionadas con el desempeño profesional: imparcialidad, preparación técnica, trato correcto y empatía o preocupación por los problemas del contribuyente. Se valora en una escala de 1 a 7 con el punto medio en 4. Los resultados reflejan una valoración positiva en las cuatro cualidades, con puntuaciones por encima de la media en las tres primeras, y en torno a la media en la última de ellas.

En general, la imagen que tienen los ciudadanos de los funcionarios de la Agencia Tributaria es la de unos profesionales competentes, que están bien preparados para realizar su trabajo, imparciales, que dispensan un trato correcto a los ciudadanos dentro de un servicio público, aunque en ocasiones algo rígidos y no siempre capaces de ponerse en la piel o de comprender los problemas de los contribuyentes. Esta imagen se mantiene estable a lo largo del tiempo.

Las competencias mejor valoradas en ellos son la corrección (5,3) y la capacitación (5,1), seguidas de la imparcialidad (4,7) y por último de la empatía (4,1). Los desempleados e inactivos son los que valoran más positivamente a los funcionarios de la Agencia Tributaria, otorgándoles puntuaciones iguales o superiores a la media global en todos los atributos. La imparcialidad es más valorada por los desempleados e inactivos y por los asalariados y profesionales; el resto de colectivos la puntúan por debajo de la media. La empatía es peor valorada por los empresarios que por el resto de colectivos.

En relación con la valoración institucional de la Hacienda Pública, casi nueve de cada diez entrevistados (85,3%) manifiesta estar bastante o muy de acuerdo con la idea de que la Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad, y solo el 12,9% de la población manifiesta estar bastante o muy de acuerdo con la idea de que todos viviríamos mejor si no se pagara ningún impuesto. Un cierto grado de acuerdo con esta última declaración se detecta particularmente

entre las mujeres, los asalariados, los profesionales y los inactivos frente al resto de grupos. En una escala de 1 a 4, cuyo punto medio es 2.5, la primera de las ideas obtiene una valoración media de 3.2, y la segunda del 1.4. El reconocimiento de la función social de la Hacienda Pública está muy consolidado entre los ciudadanos, y se ha mantenido estable a lo largo de los años hasta alcanzar en la actualidad sus cotas más altas. El porcentaje de ciudadanos que cree que si no se pagaran impuestos viviríamos mejor también se ha mantenido con ligeras variaciones a lo largo del tiempo.

#### **d) Hacienda Pública y Ley de Transparencia.**

En el último apartado se presentan los resultados del análisis de un bloque específico de preguntas relacionadas con la Ley de Transparencia, que incluyó específicamente en la encuesta de 2014, debido a la especial sensibilidad social que despierta el problema de la corrupción. Dado que estas preguntas no fueron formuladas en las ediciones anteriores de la encuesta, no se incluyen análisis comparativos, ni longitudinales.

La opinión de los ciudadanos sobre esta Ley, se midió a través de tres preguntas:

- ¿Ha oído hablar de la Ley de Transparencia?
- ¿En qué medida está de acuerdo con que una mayor transparencia repercutirá positivamente en...

- una utilización más adecuada de los recursos públicos?
- una actitud más favorable hacia el pago de impuestos entre la ciudadanía?
- ¿En qué medida está de acuerdo en que la Ley de Transparencia afecte también a las empresas privadas que reciben financiación pública?

## HACIENDA PÚBLICA Y TRANSPARENCIA

Conocimiento de la Ley de Transparencia.

Efecto de la Ley de Transparencia sobre la sociedad.

Acuerdo de aplicación de la Ley de Transparencia a la iniciativa privada.

En relación con el *Conocimiento de la Ley de Transparencia*, los resultados obtenidos ponen de manifiesto que 62,8% de los ciudadanos ha oído hablar de la Ley de Transparencia, frente al 37,2% que no la conoce. Los hombres y el grupo de edad entre 25 y 34 años, los empresarios y los profesionales son los colectivos más familiarizados con la Ley, en la medida en que les afecta directamente.

En cuanto al *Efecto de la Ley de Transparencia sobre la sociedad*, el 73,7% de los encuestados en 2014 cree que la nueva Ley de Transparencia repercutirá positivamente en una



utilización más adecuada de los recursos públicos, frente al 26,3% que no cree que vaya a ser eficaz. Los más optimistas son las personas más mayores (de más de 65 años). El 68,3% cree que la nueva Ley de Transparencia repercutirá positivamente en una actitud más favorable hacia el pago de impuestos, frente al 31,7% que no cree que vaya a suponer un cambio en la forma de pensar ni en la actitud de los contribuyentes.

Finalmente, en relación con el acuerdo de aplicación de la Ley de Transparencia a la iniciativa privada, el 80,7% de las personas que daban una respuesta, opinaba que la Ley de Transparencia también debe de extenderse a la empresa privada, para controlar la correcta gestión de aquellas empresas de ámbito privado que reciben financiación pública a través de ayudas o subvenciones del Estado.

### **5.3.2 ACTITUDES Y CONDUCTAS FISCALES DE LOS ESPAÑOLES SEGÚN EL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS).**

El Centro de Investigaciones Sociológicas realiza anualmente un estudio sobre las actitudes y conductas fiscales de los españoles, que se publica con el título de “*Opinión Pública y Política Fiscal*”. El último de los estudios completos disponibles fue realizado del 9 al 29 de julio de 2015 y se corresponde con

su XXXII edición (Estudio CIS nº 3105, 2015)<sup>315</sup>. En el presente apartado se exponen sus principales resultados.

Según los datos de su ficha técnica<sup>316</sup>, se trata de un estudio de ámbito nacional sobre una muestra de la población española de ambos sexos, de 18 años y más, siendo el tamaño de la muestra diseñada de 2.500 entrevistas y realizada de 2.473 entrevistas, y con puntos de muestreo en 256 municipios y 49 provincias.

El procedimiento de muestreo utilizado es: *“polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad”* (pág. 1). Se estima un error muestral: *“para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y  $P = Q$ , el error real es de  $\pm 2,0\%$  para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple”* (pág. 2).

Los estratos se han formado por el cruce de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, con el tamaño de hábitat, dividido en 7 categorías: menor o igual a 2.000 habitantes; de 2.001 a 10.000; de 10.001 a 50.000; de

---

<sup>315</sup> CIS (2015): *Opinión Pública y Política Fiscal (XXXII)*. Estudio CIS Nº 3105. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

<sup>316</sup> CIS (2015): *Opinión Pública y Política Fiscal (XXXII)*. Ficha Técnica FT3105. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

50.001 a 100.000; de 100.001 a 400.000; de 400.001 a 1.000.000, y más de 1.000.000 de habitantes.

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en los domicilios. El estudio recaba información sobre las siguientes áreas:

- Nacionalidad del entrevistado.
- Escala de satisfacción (0-10) con distintos aspectos de la vida personal.
- Escala de felicidad personal (0-10).
- Frecuencia con la que se habla del funcionamiento de los servicios públicos.
- Satisfacción con el funcionamiento de los distintos servicios públicos.
- Frase que mejor expresa su opinión respecto de los impuestos.
- Contraprestaciones que recibe la sociedad en general y el entrevistado y su familia en particular, por el pago al Estado de los impuestos y cotizaciones.
- Evaluación de la cantidad de recursos que el Estado dedica a distintos servicios.
- Escala de valoración (0-10) del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales.
- Grado de responsabilidad de los españoles a la hora de cumplir con sus deberes y obligaciones como ciudadanos. Grado de responsabilidad personal.

- Escala de importancia (0-10) que da a diferentes actitudes para considerar a alguien como un buen ciudadano.
- Escala de confianza (0-10) en la gente.
- Valoración de la cantidad de impuestos que los españoles pagan, y comparación con otros países de Europa.
- Preferencia por la recaudación a través de impuestos directos o indirectos (IRPF/IVA).
- Justicia en el cobro de los impuestos.
- Grado de fraude fiscal que existe en España.
- Que número de contribuyentes declara todos sus ingresos al realizar las declaraciones tributarias del IRPF y del IVA.
- Razones para ocultar los ingresos a la Hacienda Pública, y efectos que tiene esa ocultación al fisco.
- Acuerdo con diversas frases sobre el fraude fiscal.
- Valoración del esfuerzo de la Administración en la lucha contra el fraude fiscal.
- Grado de influencia de las decisiones del Gobierno central, autonómico y local sobre el bienestar personal y familiar.
- Atribución de responsabilidad de los ingresos públicos según las distintas Administraciones.
- Atribución de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos y prestaciones sociales según los distintos niveles de gobierno.
- Percepción de solapamiento de funciones entre Gobierno central, CC.AA. y ayuntamientos.

- Grado de coordinación entre distintas administraciones.
- Declaración del IRPF este año. Saldo de la declaración de la renta de este año. Casilla marcada para la asignación del porcentaje. Probabilidad de sufrir una revisión.
- Escala de valoración (0-10) de los motivos para conseguir una determinada posición económica.
- Autodefinición de su ideología política.
- Escala de ideología política del entrevistado.
- Participación y recuerdo de voto en las elecciones generales de marzo de 2011.
- Estado civil y situación de convivencia.
- Tenencia de hijos/as, sus edades, tipo de centro escolar al que acuden y si están becados.
- Tipo de servicio sanitario, público o privado, que utiliza.
- Régimen de tenencia de la vivienda.
- Situación de beneficiario/a de prestaciones sociales en la actualidad o los últimos 4 años.
- Tipo de centro escolar durante la enseñanza primaria y disfrute de beca durante los estudios del entrevistado.
- Religiosidad y práctica religiosa.
- Valoración de la situación económica personal.
- Nivel de ingresos del hogar y personales.
- Ocupación y rama de actividad del padre y la madre cuando la persona entrevistada tenía 16 años.
- Momento de la adquisición de la nacionalidad española.

- Nivel de conocimiento de castellano del entrevistado y atribuido por el entrevistador.

El Centro de Investigaciones Sociológicas proporciona acceso gratuito a los resultados de las encuestas a través de diferentes documentos y ficheros de datos. Presenta los resultados de sus encuestas tanto en documentos que contienen los datos ya procesados, como a través de las matrices o ficheros en los que se graban. Los documentos que contienen los datos ya procesados (o tabulados) son de dos tipos:

- Documentos de “resultados”, con la relación de frecuencias de cada pregunta, es decir, el número de ocasiones en las que se ha producido cada respuesta, y el porcentaje que esto supone respecto al total de personas a las que se le ha realizado dicha pregunta.
- Documento de “cruces” de todas las preguntas del cuestionario por variables sociodemográficas (sexo, grupo de edad, tamaño de hábitat, nivel de estudios), políticas (ideología y recuerdo de voto) y socioeconómicas (condición y estatus socioeconómico). A partir de estos documentos se puede saber, por ejemplo, si los hombres tienen opiniones similares a las mujeres, o si hay diferencias entre jóvenes y mayores en relación al tema sobre el que trata la encuesta.

En un primer momento estos documentos se presentan en la página web del CIS en su versión provisional, en los documentos llamados “avances de resultados”. Posteriormente se realiza una revisión exhaustiva de todos los datos para detectar cualquier posible error antes de que el fichero pase a formar parte del Banco de Datos del CIS. Una vez que se revisan todos los datos, y realizado el proceso de verificación, depuración y anonimización, el estudio pasa al Banco de Datos del CIS y el fichero de datos queda a disposición del público. La ley que regula el funcionamiento del CIS establece unos plazos concretos para cada uno de estos pasos en función del tipo de encuesta de que se trate.

Además de estos documentos que contienen los datos existen Ficheros o matrices de datos, en los que figuran todas las respuestas ofrecidas por las personas entrevistadas. Hay, además, una Documentación técnica, que incluye una ficha técnica con las principales características de cada encuesta: (población objeto de estudio, fecha de realización del trabajo de campo, tamaño de la muestra diseñada y de la muestra realizada, características del diseño muestral, y, en su caso, información sobre la utilización de coeficientes de ponderación para el tratamiento de los datos).

Junto con los ficheros o matrices de datos, se proporciona el cuestionario literal aplicado, así como el libro de códigos. Las preguntas formuladas se reproducen en la siguiente tabla, con el objeto de facilitar la lectura de los resultados que pasamos a exponer:

*Derecho Tributario y Defraudación Fiscal: Un Análisis Psicosocial de la Conducta de Tributación*

Nº	PREGUNTA
1	¿En qué medida está Ud. satisfecho/a con esta serie de aspectos de su vida? Vida familiar, salud, vida social y nivel de vida.
2	En términos generales, ¿en qué medida se considera Ud. una persona feliz o infeliz?
3	Ahora me gustaría que me dijera, ¿con qué frecuencia: mucha, bastante, poca o ninguna, habla Ud. con alguna persona próxima, familiar o amiga, compañero/a de trabajo, sobre el funcionamiento de los servicios públicos?
4	¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, diría Ud. que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona satisfactoriamente? La enseñanza, la asistencia sanitaria, la gestión de las pensiones, la administración de justicia, la seguridad ciudadana, los servicios sociales, el transporte público, las obras públicas (carreteras, etc.), y la ayuda a personas dependientes.
5	Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos. Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad; Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué. Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos.
6	En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, ¿diría Ud. que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?
7	Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que Ud. y su familia reciben de las distintas administraciones públicas, ¿diría Ud. que las administraciones públicas le dan más de lo que Ud. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?
8	Como Ud. sabe, las distintas administraciones públicas destinan el dinero que en España pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que dedican demasiados, los justos o muy pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar. Enseñanza, Obras Públicas, Protección al desempleo, Defensa, Seguridad ciudadana, Sanidad, Cultura, Vivienda, Justicia, Seguridad Social/Pensiones, Transporte y comunicaciones, Protección del medio ambiente, Cooperación al desarrollo, Investigación en ciencia y tecnología, Ayuda a personas dependientes.
9	Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (en una escala de 0 a 10 se situarían en el punto 0). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (se situarían en el punto 10 de la escala). Y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?



10	Cree que los/as españoles/as, a la hora de pagar impuestos, son muy, bastante, poco o muy poco conscientes y responsables
11	Y Ud., personalmente, se considera a sí mismo/a:
12	A la hora de considerar a alguien como un/a buen/a ciudadano/a, ¿qué importancia le da Ud. a cada una de las siguientes actitudes y comportamientos? Utilice para ello la siguiente escala en la que 0 significa que lo considera 'nada importante' y 10 'muy importante'. Ser solidario/a con la gente que está peor que Ud. Votar en las elecciones. No evadir impuestos. Cumplir siempre las leyes y las normas. Respetar las opiniones de los demás aunque sean diferentes a las nuestras. Ser una persona responsable y honesta.
13	¿Diría Ud. que, por lo general, se puede confiar en la mayoría de la gente, o que nunca se es lo bastante prudente en el trato con los demás? Por favor, sitúese en una escala de 0 a 10, en la que 0 significa 'nunca se es lo bastante prudente' y 10 significa que 'se puede confiar en la mayoría de la gente'.
14	¿Diría Ud. que lo que los/as españoles/as pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?
15	Y en comparación con otros países más avanzados de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos?
16	En su opinión los impuestos se deberían recaudar: Sobre todo con impuestos directos, tipo IRPF. Sobre todo con impuestos indirectos, tipo IVA
17	¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?
18	En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?
19	Entre la gente que conoce, ¿cuánta cree Ud. que declara realmente todos sus ingresos al hacer la declaración de la renta?
20	Y entre la gente que Ud. conoce que está obligada a declarar el IVA (profesionales, autónomos, etc.), ¿cuánta cree Ud. que declara realmente todos sus ingresos al hacer la declaración del IVA?
21	Entre las siguientes, ¿qué razón principal cree Ud. que mueve a las personas a ocultar parte o todos sus ingresos a Hacienda? ¿Y en segundo lugar? El papeleo para hacer las actividades legalmente es muy complicado. La falta de control de la Administración. Las sanciones que pueden imponerse son de poca importancia, 'sale barato defraudar'. La escasez de empleos obliga a aceptar cualquier trabajo aunque no se declaren dichos ingresos. Los salarios son demasiado bajos y hay que buscar otras opciones para conseguir dinero. Los impuestos que hay que pagar a Hacienda son excesivos. La falta

*Derecho Tributario y Defraudación Fiscal: Un Análisis Psicosocial de la Conducta de Tributación*

	de honradez y conciencia ciudadana. Por pensar que defraudando sólo se perjudica a la Administración. Otras
22	¿Cuál de los siguientes efectos cree Ud. que tiene principalmente el fraude fiscal? En general, no tiene unos efectos realmente importantes. Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales. Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen y pagan correctamente sus impuestos. Desmotiva a los que pagan correctamente sus impuestos. Crea injusticias, pues unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros.
23	Ahora me gustaría que Ud. me dijera si está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases: Si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a una revisión. Casi todo el mundo engaña algo al pagar sus impuestos, y la Administración ya cuenta con ello. En realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie. Engañar a Hacienda es engañar al resto de los/as ciudadanos/as
24	¿Cree Ud. que, en la actualidad, la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal?
25	¿Diría Ud. que, en líneas generales, los temas fiscales actuales, como por ejemplo: la bajada de impuestos en las nóminas, la reducción de la presión fiscal en nuevas empresas y autónomos, la lucha contra el fraude, etc., le interesan mucho, bastante, poco o nada?
26	A continuación, me gustaría hacerle algunas preguntas sobre los periódicos, la radio, las televisión e internet. ¿Con qué frecuencia: lee las secciones sobre temas económicos o fiscales en los periódicos, escucha las noticias sobre temas económicos o fiscales en la radio, ve las noticias sobre temas económicos o fiscales en la televisión, usa internet para obtener información sobre temas económicos o fiscales y/o resolver algún tema fiscal (pedir cita para la declaración, obtener o modificar el borrador...)?
27	¿Y con qué frecuencia diría Ud. que habla o discute de temas fiscales, como por ejemplo: la bajada de impuestos en las nóminas, la reducción de la presión fiscal en nuevas empresas y autónomos, la lucha contra el fraude, etc., cuando se reúne con sus amigos, familiares, compañeros de trabajo y/o estudios?
28	Cambiando de tema, ¿hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, cree Ud. que las decisiones del Gobierno central afectan a su bienestar y al de su familia? ¿Y las decisiones de su Gobierno autonómico? ¿Y las decisiones de su Ayuntamiento?
29	Con respecto a los siguientes tributos, ¿a qué administración cree Ud. que se pagan: al Gobierno central en su totalidad, a la comunidad autónoma en su totalidad, una parte al Gobierno central y otra parte a la comunidad autónoma o al Ayuntamiento en su totalidad? IRPF. Tasa de basuras. IVA. Tasa de vados. Impuesto de sociedades. Impuesto de vehículos de tracción mecánica. Impuestos especiales (alcohol, tabaco, electricidad, hidrocarburos,...). Impuesto de bienes inmuebles.
30	En cuanto a los servicios y prestaciones públicas que le voy a leer, dígame quién cree

	Ud. que es el responsable de su gestión: el Gobierno central, las comunidades autónomas, el Ayuntamiento o es una competencia compartida. Sanidad (ambulatorios y hospitales). Infraestructuras (autovías, obras públicas, etc.). Transportes. Bibliotecas. Educación (colegios, institutos, universidades). Pensiones de jubilación. Seguro de desempleo. Jardines y parques públicos. Pensiones de enfermedad o invalidez. Gestión de residuos urbanos. Seguridad ciudadana. Vivienda. Servicios sociales (mayores, menores).
<b>31</b> <b>31a</b>	¿Cree Ud. que estas instituciones Gobierno central, comunidades autónomas y ayuntamientos tienen bien delimitadas sus funciones o piensa que hay solapamiento de funciones entre ellas?  Y más concretamente, ¿entre cuáles de ellas cree Ud. que se da un mayor solapamiento? Entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. Entre las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Entre el Gobierno central y los ayuntamientos. (NO LEER) Entre todas ellas.
<b>32</b>	Y en su opinión, ¿cree que existe mucha, bastante, poca o ninguna coordinación entre la Administración central y su Administración autonómica? ¿Y entre su Administración autonómica y su Administración local?
<b>33</b> <b>33a.</b> <b>33b</b> <b>33c</b>	¿Ha hecho Ud. la declaración de la renta para el ejercicio actual (la correspondiente a los ingresos de 2014)?  ¿Le importaría decirme si le ha salido positiva (a pagar) o negativa (a devolver)?  ¿Podría decirme si ha marcado la casilla que destina un porcentaje de sus impuestos... a la iglesia católica, a fines sociales, a ambas?  ¿Considera Ud. muy probable, bastante, poco o nada probable que le hagan una revisión?
<b>34</b>	Hay quienes piensan que la posición económica de las personas depende casi exclusivamente de su esfuerzo, educación y valía profesional (en una escala de 0 a 10 se situarían en el punto 0). Otras piensan que lo que realmente importa es el origen familiar, los contactos o simplemente la suerte (éstas se situarían en el punto 10). ¿Qué cree Ud. que influye más en la posición económica que alcanzan las personas en España?
<b>35</b> <b>35a</b>	¿Cómo se definiría Ud. en política según la siguiente clasificación? Conservador/a, Demócrata cristiano/a, Liberal, Progresista, Socialdemócrata, Socialista, Comunista, Nacionalista, Feminista, Ecologista, Otra respuesta, Apolítico/a  ¿Y con alguna más?
<b>36</b>	Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud.?
<b>37</b>	¿Me podría decir si en las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011...?

*Derecho Tributario y Defraudación Fiscal: Un Análisis Psicosocial de la Conducta de Tributación*

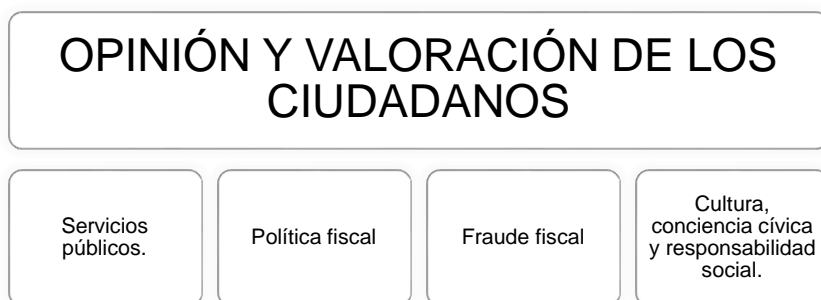
<b>37<sup>a</sup></b>	¿Y podría decirme a qué partido o coalición votó?
<b>38</b>	Sexo
<b>39</b>	¿Cuántos años cumplió Ud. en su último cumpleaños?
<b>40</b>	¿Cuál es su estado civil? Casado/a, Soltero/a, Viudo/a, Separado/a, Divorciado/a
<b>41</b>	Actualmente, ¿cuál es su situación de convivencia, es decir, está Ud. viviendo...? Solo/a, Solo/a con su/s hijo/a/s (con o sin otros/as parientes), Con su marido o mujer o pareja con hijos/as (con o sin otros/as parientes o familiares), Con su marido o mujer o pareja sin hijos/as (con o sin otros/as parientes o familiares), Con su padre y/o madre con o sin hermanos/as (con o sin otros/as parientes o familiares), Otra situación.
<b>42</b>	¿Tiene Ud. hijos o hijas en edad escolar o estudiando?
<b>42a</b>	¿De qué edades?
<b>42b</b>	¿En qué tipo de centro: público, concertado o privado?
<b>42c</b>	¿Está estudiando o ha estudiado con beca?
<b>43</b>	Habitualmente, ¿qué tipo de servicios sanitarios utiliza Ud.? Sólo un seguro médico privado/sanidad privada. Un seguro médico privado/sanidad privada y la sanidad pública. Sólo la sanidad pública.
<b>44</b>	¿La vivienda en la que Ud. vive es...? En propiedad por compra, totalmente pagada. En propiedad por compra, con pagos pendientes (hipoteca). En propiedad por herencia o donación. En alquiler. Cedida gratis o a bajo precio por un familiar, la empresa, etc. Otra forma
<b>45</b>	¿Es Ud. actualmente beneficiario/a de prestaciones sociales (prestación o subsidio por desempleo, baja por incapacidad temporal, beca...) o lo ha sido en los últimos 4 años?
<b>46</b>	¿Ha ido Ud. a la escuela o cursado algún tipo de estudios?
<b>46a</b>	¿Cuáles son los estudios de más alto nivel oficial que Ud. ha cursado (con independencia de que los haya terminado o no)? Menos de 5 años de escolarización. Educación primaria. FP grado inicial. Educación secundaria. FP de grado medio. Bachillerato. FP de grado superior. Arquitectura o ingeniería técnicas. Diplomatura. Estudios de grado. Estudios de licenciatura. Arquitectura o ingeniería superiores. Máster oficial universitario. Doctorado. Títulos propios de posgrado.
<b>46b</b>	
<b>46c</b>	¿Podría decirme en qué tipo de colegio cursó la enseñanza primaria?
	¿Ha tenido alguna beca o ayuda pública para realizar alguna etapa de sus estudios?

47 47a	¿Cómo se define Ud. en materia religiosa: católico/a, creyente de otra religión, no creyente o ateo/a?  ¿Con qué frecuencia asiste Ud. a misa u otros oficios religiosos, sin contar las ocasiones relacionadas con ceremonias de tipo social, por ejemplo, bodas, comuniones o funerales?
48	¿Quién es la persona que aporta más ingresos al hogar?
49	¿Cómo calificaría Ud. su situación económica personal en la actualidad: es muy buena, buena, regular, mala o muy mala?
50	Actualmente, entre todos los miembros del hogar (incluida la persona entrevistada) y por todos los conceptos, ¿de cuántos ingresos disponen por término medio en su hogar al mes, después de la deducción de impuestos (o sea, ingresos netos)? No le pido que me indique la cantidad exacta, sino que me señale en esta tarjeta en qué tramo de la escala están comprendidos los ingresos de su hogar.
51	¿Y en qué tramo de esa misma escala están comprendidos sus ingresos personales, después de las deducciones de impuestos, es decir, sus ingresos netos?
52	¿En cuál de las siguientes situaciones se encuentra Ud. actualmente? Trabaja, Jubilado/Pensionista (anteriormente ha trabajado), Pensionista (anteriormente no ha trabajado), Parado y ha trabajado antes, Parado y busca su primer empleo, Estudiante, Trabajo doméstico no remunerado, Otra situación.
53	¿Y cuál es/era su actual/última ocupación u oficio (o de la persona que aporta más ingresos al hogar)? Es decir, ¿en qué consiste/tía específicamente su trabajo? Directores/as y gerentes. Técnicos/as y profesionales científicos/as e intelectuales. Técnicos/as; profesionales de apoyo. Empleados/as contables, administrativos/as y otros empleados/as de oficina. Trabajadores/as de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores/as. Trabajadores/as cualificados/as en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero. Artesanos/as y trabajadores/as cualificados/as de las industrias manufactureras y la construcción, excepto operadores/as de instalaciones y maquinaria. Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores/as. Ocupaciones elementales. Ocupaciones militares. N.S./Ocupación mal especificada o insuficiente
54 54a	¿Ud. (o la persona que aporta más ingresos al hogar) trabaja (o trabajaba) como...? Asalariado/a fijo/a (a sueldo, comisión, jornal, etc. con carácter fijo). Asalariado/a eventual o interino/a (a sueldo, comisión, jornal, etc. con carácter temporal o interino). Empresario/a o profesional con asalariados/as. Profesional o trabajador/a autónomo/a (sin asalariados/as). Ayuda familiar (sin remuneración reglamentada en la empresa o negocio de un familiar). Miembro de una cooperativa. Otra situación.  ¿Trabaja/ba Ud. (o la persona que aporta más ingresos al hogar) en la Administración Pública, en una empresa pública, en una empresa privada, en una organización privada sin fines de lucro o en el servicio doméstico?
55	A qué actividad se dedica principalmente la empresa u organización donde Ud. (o la

*Derecho Tributario y Defraudación Fiscal: Un Análisis Psicosocial de la Conducta de Tributación*

<b>55a</b>	<p>persona que aporta más ingresos al hogar) trabaja/ba? Agricultura. Industria. Construcción. Servicios</p>
<b>55b</b>	<p>CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA DEL INE (+INACTIVOS). Directores/as y profesionales. Técnicos/as y cuadros medios. Pequeños/as empresarios/as. Agricultores/as. Empleados/as de oficinas y servicios. Obreros/as cualificados/as. Obreros/as no cualificados/as. Jubilados/as y pensionistas. Parados/as. Estudiantes. Trabajo doméstico no remunerado. No clasificable.</p> <p>ESTATUS SOCIOECONÓMICO. Clase alta/media-alta. Nuevas clases medias. Viejas clases medias. Obreros/as cualificados/as. Obreros/as no cualificados/as. No consta.</p>
<b>56</b>	<p>Cuando Ud. tenía 16 años, ¿podría decirme, por favor, cuál era la ocupación de su padre? Es decir, ¿en qué consiste/tía específicamente su trabajo? Directores y gerentes. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales. Técnicos; profesionales de apoyo. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción, excepto operadores de instalaciones y maquinaria. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores. Ocupaciones elementales. Ocupaciones militares. Sin ocupación, vivía de las rentas.</p>
<b>56<sup>a</sup></b>	<p>Parados. Inactivos (trabajo doméstico no remunerado, ni ocupado, ni parado, etc.). No procede (no estaba presente, había fallecido, etc.). N.S./No recuerda/Ocupación mal especificada.</p> <p>¿A qué actividad se dedicaba principalmente la empresa u organización donde trabajaba su padre cuando Ud. tenía 16 años? Agricultura. Industria. Construcción. Servicios. N.S./ No recuerda/Actividad económica mal especificada.</p>
<b>57</b>	<p>Cuando Ud. tenía 16 años, ¿podría decirme, por favor, cuál era la ocupación de su madre? Es decir, ¿en qué consiste/tía específicamente su trabajo? Directoras y gerentes. Técnicas y profesionales científicas e intelectuales. Técnicas; profesionales de apoyo. Empleadas contables, administrativas y otras empleadas de oficina. Trabajadoras de los servicios de restauración, personales, protección y vendedoras. Trabajadoras cualificadas en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero. Artesanas y trabajadoras cualificadas de las industrias manufactureras y la construcción, excepto operadoras de instalaciones y maquinaria. Operadoras de instalaciones y maquinaria, y montadoras. Ocupaciones elementales. Ocupaciones militares. Sin ocupación, vivía de las rentas.</p>
<b>57<sup>a</sup></b>	<p>Paradas. Inactivas (trabajo doméstico no remunerado, ni ocupada, ni parada, etc.). No procede (no estaba presente, había fallecido, etc.). N.S./ No recuerda/Ocupación mal especificada.</p> <p>¿A qué actividad se dedicaba principalmente la empresa u organización donde trabajaba su madre cuando Ud. tenía 16 años? Agricultura. Industria. Construcción. Servicios. N.S./ No recuerda/Actividad económica mal especificada.</p>
<b>58</b>	<p>Para terminar, ¿tiene Ud. la nacionalidad española desde que nació o la ha adquirido con posterioridad?</p>
<b>58a</b>	<p>¿Cómo definiría Ud. su manejo del castellano? Lo habla un poco. Lo habla más o menos bien. Lo habla con fluidez. Lo habla como si fuera nativo/a. Es su idioma materno.</p>

Al resumir los principales resultados de la encuesta nos centraremos específicamente en las preguntas que guardan relación directa con nuestro objeto de estudio. En este sentido describimos la opinión y valoración de los ciudadanos sobre cuatro cuestiones de interés: los servicios públicos, la política fiscal, el fraude fiscal y la conciencia y responsabilidad social.



### **a) Valoración de los servicios públicos.**

En los resultados de la encuesta se pone de manifiesto que prácticamente todos los ciudadanos entrevistados hablan sobre el funcionamiento de los servicios públicos (89.5%). La mitad de la población (52,3%) reconoce hacerlo además de forma bastante frecuente con alguna persona próxima, algún familiar, amigo, o compañero de trabajo.

Cuando hablamos de los servicios públicos nos referimos concretamente a la enseñanza, la asistencia sanitaria, la gestión de las pensiones, la administración de justicia, la seguridad ciudadana, los servicios sociales, el transporte público, las obras públicas, y la ayuda a personas dependientes.

Para valorar estos servicios, predomina un sentimiento de insatisfacción general con su funcionamiento. Más de la mitad de la población se muestra poco o nada satisfecha con el funcionamiento de todos y cada uno de ellos, con la única salvedad de la seguridad ciudadana y el transporte público que salen algo mejor parados. Lógicamente, existen diferencias según el servicio público o prestación de que estemos hablando, y en este juicio por parte de la opinión pública algunos son mejor valorados que otros.

Atendiendo al número de ciudadanos que los valoran de forma positiva, hay dos tipos de servicios cuyo funcionamiento es considerado como bastante o muy satisfactorio por aproximadamente la mitad de la población: el transporte público (55,8%), la seguridad ciudadana (52,3%). En los restantes la opinión no está tan dividida, y los que consideran que funcionan satisfactoriamente son minoría. Atendiendo a la satisfacción de los ciudadanos, siguen, por este orden: la asistencia sanitaria (48%), las obras públicas (44%), la enseñanza (32%), los servicios sociales (36%), y la gestión de las pensiones (27%). La Administración de Justicia (13%) y la ayuda a personas dependientes (16%) son los peor valorados: ocho de cada diez personas consideran que funcionan poco o nada bien.



## **b) Valoración de los impuestos.**

Aproximadamente la mitad de la población (54%) entiende que los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar esos servicios públicos. Sin embargo no todo el mundo llega a percibir su carácter retributivo. Tres de cada diez personas ven los impuestos como algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué (32%), y tan solo una de cada diez personas los entiende un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad (10%).

Tomando como referente los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, el 64,2% de la población considera que la sociedad en su conjunto no se está beneficiando nada, o lo hace más bien poco, de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones.

Un porcentaje similar (61,7%) cree que los ciudadanos y sus familias están recibiendo de las distintas administraciones públicas menos de lo que pagan en impuestos y cotizaciones. Una cuarta parte de la población (26,2%) considera que reciben más o menos lo que pagan y prácticamente nadie considera que reciba más de lo que paga (5,5%).

Cuando se pregunta a la contribuyentes directamente si creen que los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, los resultados son muy elocuentes: sólo una de cada diez personas considera que cobran con justicia (9,4%); casi el 90% de la población no lo cree así.

Estos datos pueden ser interpretados como un claro indicador de que un porcentaje muy significativo de la población no está percibiendo justicia social, ni legitimidad en el pago de tributos, ni entiende el pago de impuestos como un mecanismo de redistribución de la riqueza que tenga una contraprestación al servicio de la cohesión social y del bien común.

En consonancia con esta idea, resulta ilustrativo comprobar que la percepción que tiene la mayoría de la población es que se destinan muy pocos recursos a los diferentes servicios y prestaciones que las distintas administraciones públicas financian con el dinero que los contribuyentes satisfacen en impuestos. Las únicas excepciones, las constituyen defensa, y en menor medida transporte y comunicaciones, seguridad ciudadana, y obras públicas, servicios a los que cerca del 60% de los ciudadanos consideran que se destinan demasiados recursos o los recursos justos.

En las restantes prestaciones la percepción es distinta: lo más destacable es el alto porcentaje de población que considera que se destinan muy pocos recursos a la ayuda a personas dependientes (68,1%), y a la sanidad (63,8%). También es significativo el considerable número de personas que percibe una insuficiencia de recursos en investigación científica y tecnológica (63,0%), enseñanza (59,2%) y cultura (54,4%). Más de la mitad de la población también piensa que se financia insuficientemente la seguridad social y pensiones (57,7%), la protección al desempleo (57,5%) y la vivienda (53,1%). Algo menos de la

mitad piensan lo propio de la justicia (48,5%), la protección al medio ambiente (45,1%) y la cooperación al desarrollo (41,3%).

No obstante, no por ello las personas se muestran reacias a pagar impuestos. El 40,7% de la población es proclive a pensar que se deberían mejorar los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque hubiera que pagar más impuestos, frente a sólo un 18,9% de la población que se inclina a pensar que sería más importante pagar menos impuestos, aunque eso significara reducir los servicios públicos y prestaciones sociales. El otro 40,3% de la población no se pronuncia o se muestra ambivalente entre estas dos opciones.

### **c) Valoración de la conciencia cívica.**

En relación con la conciencia fiscal de los españoles, la opinión pública está dividida. Cerca de la mitad de la población (41,7%) considera que los españoles somos bastante o muy conscientes y responsables a la hora de pagar nuestros impuestos, y algo más de la mitad (53,2%) piensa que más bien somos poco o muy poco conscientes a la hora de hacerlo.

Ahora bien, cuando se pasa de la valoración a la autovaloración, es decir, cuando no valoramos al prójimo sino a nosotros mismos como contribuyentes, la imagen que resulta es mucho más atractiva. Nueve de cada diez contribuyentes se consideran a sí mismos como bastante o muy conscientes y responsables a la hora de pagar impuestos (90,3%), y solo uno

de cada diez se considera a sí mismo poco o muy poco consciente y responsable a la hora de hacerlo (8,4%). El dato refleja un claro sesgo de deseabilidad social.

Según el estudio demoscópico la opinión pública considera como buen ciudadano, a aquél para quien el valor cívico más importante es ser una persona honesta y responsable. En una escala de 0 a 10, obtiene una puntuación media de 9.32, lo que da a entender que los ciudadanos lo consideran como algo muy importante, por delante de otras actitudes y comportamientos como respetar las opiniones de los demás aunque sean diferentes a las nuestras (media de 8.94), cumplir siempre las leyes y las normas (media de 8.67) o ser solidario con el resto de ciudadanos que está peor que uno (media de 8.60) y, a más distancia, votar en las elecciones (media de 7.04).

No evadir impuestos es considerado como un comportamiento cívico importante por el 94,2% de la población y ocuparía el tercer lugar en importancia por detrás de la honestidad y de la tolerancia, y por delante del respeto a las normas y la solidaridad (puntuación media de 8.69).

#### **d) Valoración de la política fiscal.**

En lo que respecta a la cuantía de los tributos, el 63,9% de la población considera que los españoles pagamos mucho en impuestos, y casi cuatro de cada diez (38,9%) que contribuimos

más de lo que se pagan en otros países más avanzados de Europa.

En relación con la política fiscal, aproximadamente la mitad de los españoles cree que los impuestos se deberían recaudar sobre todo con impuestos directos, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (49,1%), frente a sólo un 18,5% de la población que opina que se deberían recaudar con impuestos indirectos, como el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Como dato relevante, el fraude fiscal ya se percibe como un fenómeno social tan generalizado en nuestro país, que ha pasado a ser un lugar común en la mentalidad de los españoles: el 93,9% de los contribuyentes cree que existe mucho o bastante fraude fiscal en España. Creencia ésta que ha influido negativamente en la percepción sobre la legitimidad de los impuestos, ya que el 86,7% de los españoles también cree que los impuestos no se cobran con justicia.

Considerando los diferentes tipos de impuestos y las creencias de la población con respecto a ellos, el 66% piensa que al hacer la declaración de la renta la mayoría de los ciudadanos declara realmente todos sus ingresos, frente a sólo un 20% que considera que nadie o pocos declaran correctamente.

En cuanto, a la declaración del Impuesto sobre el Valor Añadido, la opinión es similar, aunque el porcentaje de personas que creen que hay fraude es algo mayor: el 50% considera que los profesionales, autónomos, etc. que estén obligados a hacerlo

declaran realmente todos sus ingresos, mientras que un 27,3% considera que la mayoría defraudan al hacer la declaración del IVA.

Cuando se analizan las causas del fraude, los españoles consideran mayoritariamente el paro y la precariedad laboral como la razón principal que mueve a las personas a ocultar parte o todos sus ingresos a Hacienda. En la actualidad, aproximadamente el 40% de los españoles ve en las causas laborales la principal motivación para defraudar, por delante de otras causas como la presión fiscal, las deficiencias en el sistema de control o la falta de conciencia cívica.

En este sentido, cuatro de cada diez personas consideran que se debe principalmente a la escasez de empleos que obliga a aceptar cualquier trabajo aunque no se declaren los ingresos, y que al ser demasiado bajos los salarios hay que buscar otras opciones para conseguir dinero (23,3% y 16,7%, respectivamente). Dos de cada diez, achacan el fraude principalmente a la falta de honradez y conciencia ciudadana o a la creencia de que defraudando sólo se perjudica a la Administración (17,3% y 3,8%, respectivamente). Otras dos personas de cada diez, lo atribuyen a la presión fiscal directa o indirecta, bien porque creen que los impuestos que hay que pagar a Hacienda son excesivos o porque el papeleo para hacer las actividades legalmente es muy complicado (10,8% y 3,0% respectivamente). Y el resto lo atribuye a las deficiencias en los mecanismos de inspección y sanción por parte de la Administración, ya sea por la falta de control o porque consideran

que las sanciones son de poca importancia y sale barato defraudar (10,4% y 8,7%, respectivamente).

Aun así, los ciudadanos son conscientes de los efectos perjudiciales del fraude fiscal y del modo en que afecta al funcionamiento social. Principalmente son conscientes de que disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales (30,8%); crea injusticias, pues unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros (27,5%); obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen y pagan correctamente sus impuestos (18,6%); y desmotiva a los que pagan correctamente sus impuestos (15,5%). Cerca de 2% de la población no cree que tenga unos efectos realmente importantes y un 6% no se pronuncia al respecto.

En su inmensa mayoría, los contribuyentes saben que defraudar a la Administración tributaria es defraudar al resto de los ciudadanos (86,4%), aunque paradójicamente cuatro de cada diez personas reconocen que la mayoría de los ciudadanos defrauda al pagar sus impuestos y la Administración ya cuenta con ello (44,9%), y siete de cada diez (72,3%) creen que si los contribuyentes no defraudan más a la Administración tributaria es por las consecuencias económicas que supone una comprobación por la Administración, con las sanciones que conlleva la infracciones tributarias. Un 6,3% de la población piensa que en realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie. Estos indicadores reflejan un umbral de tolerancia social hacia la defraudación fiscal ciertamente significativo.

La opinión pública, también considera que la Administración no hace todos los esfuerzos que debiera y que podría hacer para luchar contra el fraude fiscal. El 70% de los encuestados con una opinión formada al respecto, consideran que los esfuerzos que se hacen son más bien escasos (pocos o muy pocos).

La mayoría de la población, considera que las decisiones de los dirigentes afectan bastante o mucho a su bienestar y al de sus familias, tanto en lo que respecta a las decisiones del Gobierno Central (91%), como del Gobierno Autónomo (90%) y del Ayuntamiento (83%). No obstante, analizando la opinión pública sobre la eficiencia de la Administración Central, de las Administraciones Autónomas y de la Administración Municipal, se aprecia que no todo el mundo tiene un conocimiento preciso de las competencias del Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en materia de recaudación tributaria, gestión y prestación de bienes y servicios públicos. Así, por ejemplo, sólo la mitad de la población sabe que la sanidad y la educación son bienes preferentes gestionados a nivel autonómico; y muchos desconocen que los servicios sociales recaen mayoritariamente en las Comunidades Autónomas aunque se trate de una competencia compartida que gestionen ambos; en contrapartida parecen estar bien informados de que pensiones de jubilación y prestaciones por desempleo están gestionadas por el Estado, o de cuáles son los tributos municipales y las competencias de los Ayuntamientos.



La opinión pública también cree que la eficiencia de la Administración se podría mejorar corrigiendo duplicidades y solapamientos entre Gobierno Central, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Un 60% de la población considera que hay solapamiento entre las instituciones, frente a sólo un 15% que considera que tienen bien delimitadas sus funciones. Aproximadamente la mitad de los ciudadanos (45,6%) consideran que el mayor solapamiento se da entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, y en menor medida (16,8%) entre éstas y los ayuntamientos. Sólo un 3,5% considera que haya solapamiento entre el Gobierno Central y los Ayuntamientos.

Tampoco se aprecia buena coordinación entre las instituciones: un 54,4% de la población cree que existe poca o ninguna coordinación entre la Administración central y su Administración autonómica y un 43,6% piensa lo mismo de la coordinación entre su Administración autonómica y su Administración local.

### **5.3.3 ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA FISCAL DE LA FUNDACIÓN PARA EL FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA (FOESSA).**

La Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA) ha publicado recientemente los resultados de un trabajo de revisión que integra los resultados de una serie de estudios demoscópicos realizados en España entre 1995 y 2013 (Campelo, Ispizua, Izaola y Lavía, 2014)<sup>317</sup>.

En este estudio se describe y se analiza la información disponible sobre las opiniones y actitudes de los españoles hacia el Estado de bienestar y la política fiscal, recogidas en una serie de trabajos publicados en los últimos 20 años. Entre los estudios revisados se incluyen diferentes barómetros del CIS, así como algunos estudios monográficos sobre el Estado del Bienestar (1996, 2007 y 2008) y la serie completa de estudios sobre Opinión Pública y Política Fiscal. En algunos aspectos también incluye información de los cinco estudios de la Encuesta Social Europea realizados durante el periodo comprendido entre 2002 y 2013.

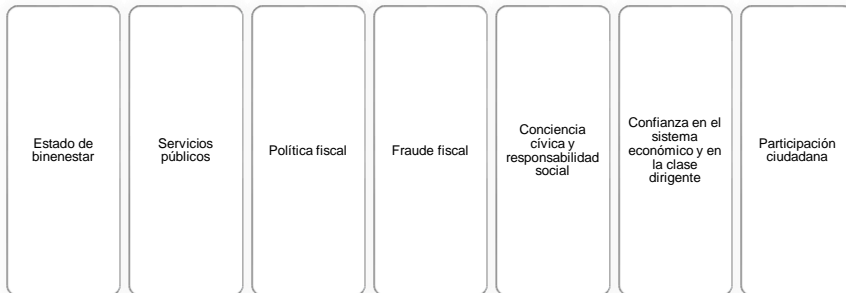
---

<sup>317</sup> CAMPELO, P.; ISPIZUA, M.; IZAOLA, A.; LAVIA, C. (2014). *Estado de bienestar y política fiscal: Análisis de datos de la opinión de la ciudadanía española*. Documento de trabajo para el VII Informe FOESSA. Madrid.

El estudio, fue planteado como un intento de determinar la influencia que la actual crisis económica está teniendo sobre la percepción social de la ciudadanía. Los datos se recopilan, se analizan longitudinalmente, se describen de forma más o menos elaborada, y se presentan en forma de gráficos o tablas, en ocasiones para series o comparaciones completas de las preguntas y respuestas originales de las encuestas, y en otras ocasiones con respuestas resumidas o seleccionadas. La información aparece agrupada en una serie de apartados que tienen que ver con cuestiones relativas a la responsabilidad del estado, los servicios públicos, la política fiscal, el fraude fiscal y la responsabilidad social, entendida como cultura o conciencia cívica, tal y como se refleja en la gráfica.

En relación con cada una de estas cuestiones, se analizan las actitudes y opiniones de los españoles y el modo en que han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Se incluyen cuestiones relativas al concepto o modelo de Estado de Bienestar que desean los ciudadanos, los colectivos a los que el Estado debería atender y las responsabilidades que debería asumir, así como otras relativas a las obligaciones fiscales, la política fiscal y el fraude, tanto desde el punto de vista individual como social, a partir de una serie de indicadores de participación ciudadana y confianza institucional. A continuación se presentan los principales resultados del estudio.

# ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA POLÍTICA FISCAL



## **a) Responsabilidad del Estado de Bienestar.**

La primera de las cuestiones abordadas en el estudio tiene que ver con la responsabilidad que debería tener el Gobierno con respecto a los ciudadanos. Lo que se trata de determinar es hasta donde debería llegar la responsabilidad de la Administración, en opinión de los ciudadanos, y cómo ha ido evolucionando la opinión pública a este respecto. Existen tres formas de enfocar esta cuestión. La primera de ellas, de corte más benefactor, entiende que el Estado debe ser el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, y que por ello tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas. La segunda de ellas, de corte más individualista, asume que son

los ciudadanos los verdaderos responsables de su propio bienestar, y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus propios problemas. La tercera de ellas sería una opción intermedia, que asume que los poderes públicos sólo debieran ser responsables del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos.

Hace veinte años, el 62% de los ciudadanos atribuían al Gobierno la plena responsabilidad de velar por el bienestar general; sólo un 16% se inclinaba por la segunda opción, y un 15% por la tercera de ellas. Veinte años después, el porcentaje de personas que considera al Gobierno como el principal responsable del estado de bienestar ha llegado a alcanzar el 74%, mientras que solo un 7% de la población resalta la responsabilidad del ciudadano y la idea de que debe hacer frente de manera individual a sus problemas y necesidades; el porcentaje de personas que opinan que la responsabilidad del Estado debería ser para los ciudadanos más desfavorecidos no ha variado y se mantiene en torno al 15%, como al principio. Esto quiere decir, que el papel del Estado como agente de bienestar social ha ido cobrando cada vez mayor protagonismo en las dos últimas décadas.

La responsabilidad del Gobierno debe concretarse en una serie de contextos o ámbitos de actuación, como la asistencia sanitaria, la vivienda, los subsidios para las personas que se encuentran en paro, la creación de puestos de trabajo y la reducción de la desigualdad social y de las diferencias entre ricos y pobres, junto a otros servicios públicos o prestaciones sociales.

Para la opinión pública, la responsabilidad estatal debería ser mayor en relación con determinadas necesidades sociales o medidas de protección social, y también con respecto a determinados colectivos.

En primer lugar en relación con las pensiones. En segundo lugar en el orden de importancia en lo que respecta a la educación, en general y en algunos aspectos más específicos relacionados con el ámbito educativo, como ofrecer una educación universal, disponer de escuelas infantiles o becas para estudiantes que las necesiten por falta de recursos. En tercer lugar también se reconoce la responsabilidad de los poderes públicos en la necesidad de ayuda, cuidado y protección de determinados colectivos, que son percibidos por un alto porcentaje de personas como más desfavorecidas o que se consideran como beneficiarios de poca o ninguna ayuda estatal.

Entre ellos se encuentran las familias con personas mayores dependientes a su cargo (85%), las familias con personas con discapacidad (82%), o las familias con hijos menores a su cargo (74%), así como las personas mayores que viven solas (82%). Otros colectivos que buena parte de la población considera que están más bien desatendidos y deberían recibir mayor protección por parte del Estado son los jóvenes (68%), las mujeres trabajadoras (68%), los parados (64%) y las clases medias (56%).

Las responsabilidades del Estado no sólo se exigen en medidas de protección social, sino también en medidas

económicas. A este respecto, la opinión pública considera que el Gobierno podría adoptar determinadas iniciativas como parte de sus competencias, como controlar los precios o controlar los salarios, aunque no todas ellas gocen del mismo grado de favor popular.

Las medidas económicas que cuentan con el respaldo mayoritario de la ciudadanía son la promoción de la actividad empresarial (90%) y la creación de puestos de trabajo (80%). En este sentido, entre ocho y nueve de cada diez personas han apoyado iniciativas como financiar proyectos que creen nuevos puestos de trabajo, subvencionar la industria para que se puedan desarrollar nuevos productos y nuevas tecnologías, o apoyar a las industrias en declive para salvaguardar puestos de trabajo, a lo largo de los periodos analizados.

Desde el punto de vista diacrónico, un dato especialmente relevante es que parece haberse producido un cambio en la mentalidad de los españoles en lo que respecta a las medidas de reducción de gasto público: hace veinte años, el 77% de la población apoyaba esta medida como una de las iniciativas que el Gobierno debería adoptar; diez años más tarde, al inicio de la crisis económica, el porcentaje ya había descendido a poco más de la mitad de los encuestados (51%).

En la actualidad, los ciudadanos no demandan tanto la reducción del gasto, como el aumento en la inversión. Este aumento en la demanda de gasto público se constata en todas las partidas presupuestarias, si bien algunos capítulos de gasto

parecen más importantes que otros. En general, podemos diferenciar tres grandes grupos: aquellos capítulos en los que más del 80% de la población consideran que deberían invertirse más recursos, aquéllos ante los que se posiciona favorablemente entre el 50% y el 80% de los encuestados, y aquellos capítulos de gasto público que apoya menos del 50% de la población.

En el primero de los grupos, se encuentran la sanidad, la educación y las pensiones, que son considerados por la ciudadanía como los capítulos de gasto más importantes. En el segundo grupo se encuentran la seguridad ciudadana, la protección del medio ambiente, y el seguro de desempleo. Finalmente, en el tercer grupo, se encuentra el arte y la cultura y las fuerzas armadas y defensa, que serían los capítulos de gasto en los que menor porcentaje de población considera que se deberían invertir más recursos, especialmente defensa (20%).

### **b) Servicios públicos.**

Los ciudadanos mencionan con frecuencia de cuestiones relacionadas con el gasto público y las prestaciones sociales. A lo largo de todo el periodo analizado, el porcentaje de ciudadanos que reconocen hacerlo con mucha o bastante frecuencia ha pasado del 37% inicial al 51%. En los últimos años se constata un ligero descenso, que los autores del estudio atribuyen a *“una cierta sensación de conformidad tras los años de recortes en las políticas sociales o, incluso, algo de hartazgo social”* (pág. 140).



La lista de servicios públicos analizados incluye la enseñanza, la asistencia sanitaria, en general o hospitales y ambulatorios, el servicio de correos, la gestión de las pensiones, la Administración de Justicia, los servicios sociales, la gestión de los subsidios de protección por desempleo, las obras públicas, las oficinas de la Administración Pública en general, el transporte público en general, transporte urbano y ferrocarril, y a partir de 2011, la ayuda a las personas dependientes y la seguridad ciudadana.

En la medida en que los ciudadanos hablan con relativa frecuencia de estos servicios públicos, interesa saber hasta qué punto los conocen, cómo los valoran y si están o no satisfechos con su funcionamiento.

A este respecto hay que decir que, en general, la valoración de los servicios públicos por parte de la ciudadanía, no ha experimentado grandes variaciones a lo largo del periodo analizado. Los servicios con los que habitualmente se han mostrado más satisfechos son el transporte, las obras públicas y la asistencia sanitaria, y con los que más críticos se suelen mostrar son la administración de justicia, las pensiones y las ayudas al desempleo o a las personas dependientes.

Sin embargo, uno de los datos más llamativos del estudio ha sido la creciente insatisfacción ciudadana con los servicios que tradicionalmente han venido siendo considerados como los pilares básicos del Estado de bienestar, y que se ha podido constatar, especialmente, en relación con la educación, la

sanidad, las pensiones y los servicios sociales. Los autores del estudio atribuyen este hecho a que también han sido los más castigados por las políticas de recortes asociadas a la crisis económica de los últimos años.

En relación con el sistema educativo, se ha registrado una pérdida de hasta 26 puntos porcentuales, siendo el servicio público cuya valoración ha experimentado el descenso más acusado: hace veinte años el 54% de las personas encuestadas reconocían que estaban satisfechas con la educación; hoy por hoy, ese porcentaje es sólo del 28%.

El segundo de los servicios públicos que más reconocimiento ha perdido es la gestión de las pensiones, cuya valoración ha descendido unos veinte puntos porcentuales.

Le sigue la sanidad pública, que ha perdido unos quince puntos a lo largo del periodo analizado. Aunque la sanidad es un servicio que siempre ha sido valorado positivamente por la mayoría de los encuestados a lo largo de prácticamente todo el periodo de estudio, hoy por hoy, el porcentaje de ciudadanos que consideran que la sanidad funciona satisfactoriamente no llega ni al 40%.

En cuanto a los servicios sociales, el grado de satisfacción de los ciudadanos ha ido disminuyendo paulatinamente, especialmente en los últimos años, llegando a perder hasta once puntos porcentuales.

### **c) Política fiscal.**

En el presente estudio se ha querido analizar el modo en que ha ido evolucionando la opinión pública sobre diversas cuestiones relacionadas con la fiscalidad. La opinión que tiene la sociedad sobre la política fiscal siempre ha sido un tanto ambivalente: Esta ambivalencia ha sido una constante en la sociedad española, aunque a raíz de la crisis económica parece constatarse una visión más negativa de la tributación, una tendencia hacia un mayor inconformismo, y un sentimiento de mayor descontento e insatisfacción en buena parte de los contribuyentes.

En relación con la naturaleza de los impuestos, en el estudio se han seleccionado tres cuestiones básicas y se ha analizado la opinión de los ciudadanos a lo largo de un periodo temporal amplio: a) la idea de que los impuestos son necesarios para poder tener servicios públicos; b) la idea de que los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber a cambio de qué, y c) la idea de que los impuestos son una forma de redistribuir la riqueza.

La primera de las tres ideas ha sido la creencia más extendida y casi siempre ha sido también la opinión mayoritaria en la población española. La segunda de ellas es una creencia no tan generalizada, que ha venido siendo expresada al menos por una cuarta parte de la población. La idea de que los impuestos son una forma de redistribuir la riqueza es la menos

extendida, y tan sólo ha venido estando presente en un 10% de la población.

Desde el punto de vista diacrónico, los datos muestran que el porcentaje de personas que asumía que los impuestos eran necesarios para el estado de bienestar antes de la crisis era de un 59% y ahora es del 46%, y el porcentaje de personas que sólo ve en los impuestos un pago obligatorio o imposición, sin ninguna contraprestación o compensación por parte del Estado, era antes del 27% y ahora es del 39%.

Otro dato relevante es que hace veinte años, el 63% de las personas encuestadas consideraban que los impuestos no se cobran con justicia, en 2005 este porcentaje había descendido al 54,5%, pero en 2013 repuntó hasta el 68,5%. Esta percepción negativa de la política fiscal parece que va a peor y ya se encuentra generalizada en casi tres cuartas partes de la población española.

Otra cuestión analizada, en relación con la política fiscal, es la opinión que tienen los ciudadanos sobre los beneficios, tanto a nivel personal como colectivo, derivados del pago de impuestos.

En lo que respecta a la ganancia colectiva, una clara mayoría de los ciudadanos piensa que el pago de impuestos no repercute suficientemente en el bienestar social. Cuando se pregunta a los ciudadanos si la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que se paga al Estado en impuestos y cotizaciones, predominan los posicionamientos intermedios,

aunque el balance global a lo largo del periodo considerado tiende a inclinarse ligeramente más hacia las valoraciones negativas (poco o nada), que hacia las positivas (bastante o mucho), especialmente a partir de la crisis económica.

Así, por ejemplo, el porcentaje de ciudadanos que cree que el beneficio social derivado del pago de impuestos es poco o ninguno, ha pasado del 50,6% registrado en 2005, al 69% registrado en 2013. Por su parte, el número de contribuyentes que considera que el beneficio social es bastante o mucho, ha disminuido del 43,5% en 2005, al 27% en 2013. El porcentaje de personas que no responde o se muestran indecisas también se ha ido reduciendo paulatinamente.

En lo que respecta a los beneficios a nivel individual y en el ámbito familiar, las opiniones también son ambivalentes. La mayoría de los ciudadanos considera que pagan más de lo que reciben; entre un 20% y un 30% de los ciudadanos creen que reciben más o menos lo que pagan; y solo una minoría cree que el Estado le devuelve más de lo que paga.

Estos indicadores se mantienen a lo largo de toda la serie temporal. Sin embargo, a raíz de la crisis económica, las opiniones también se han tornado más pesimistas. El porcentaje de personas que creen que reciben lo mismo que pagan se ha reducido desde un 30% registrado en 2008 hasta un 22% registrado en 2013, y el porcentaje de personas descontentas que consideran que pagan más de lo que reciben ha aumentado del 56,5% al 67%.

Otras preguntas que también han sido consideradas en el estudio para valorar el grado de descontento de la ciudadanía con respecto a la política fiscal, tienen que ver con la financiación pública. Se plantea a los ciudadanos hasta qué punto creen que el Estado destina los recursos necesarios y suficientes, en general y a cada uno de los diferentes tipos de servicios públicos y prestaciones sociales financiados con los impuestos. El listado de servicios incluyen la sanidad, la enseñanza, defensa, seguridad, justicia, cooperación al desarrollo e investigación en ciencia y tecnología, ayuda a las personas dependientes, etc., con algunas variaciones de un año para otro.

Considerando el gasto público globalmente, la idea más extendida en la población es que se destinan los recursos adecuados, y que no sería necesario un incremento de la presión fiscal para mantener los servicios públicos de que disponemos, sino más bien, y en todo caso, una reducción del gasto público en algunas partidas presupuestarias. Unos siete de cada diez ciudadanos no creen que haya que subir los impuestos para mantener los servicios o mejorar el estado de bienestar. Y la opinión pública a este respecto se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años.

En 2009 más de un 70% de los encuestados no veían necesario el incremento de los impuestos, un 42% se inclinaba por recaudar más, y el 38% pensaban que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque hubiera que pagar más impuestos. Entre 2010 y 2013, las encuestas reformulan esta idea pidiendo al encuestado que puntúe en una

escala de 0 a 10, en la que 0 representa la opción de “mejorar los servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos”, y el 10 la de “pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos”. Los resultados muestran una posición poco definida entre ambos extremos, ligeramente tendente más a mejorar los servicios que a reducirlos.

Considerando los diferentes capítulos del gasto público o partidas presupuestarias, se examinan los servicios públicos que la ciudadanía considera que están más desatendidos por el Estado y a los que entiende que habría que prestar más atención y destinar más recursos económicos. En 2013, más del 60% de los ciudadanos opinaban que se destinaban “demasiados pocos recursos” a cuatro de ellos: la ayuda a personas dependientes, la sanidad, la educación y la protección al desempleo; entre un 50% y un 59% de los ciudadanos pensaban lo propio de la seguridad social/pensiones, investigación en ciencia y tecnología, vivienda, y cultura.

#### **d) Fraude fiscal**

El estudio también dedica un capítulo al análisis del fenómeno del fraude fiscal. Se trata de comprobar la evolución de la opinión pública con respecto a la existencia o no del fraude fiscal, algunas de sus dimensiones, los colectivos que más defraudan, así como su alcance y las consecuencias o repercusiones para el conjunto de la sociedad. En general se aprecia una percepción generalizada de la existencia de fraude,

el reconocimiento de que tiene consecuencias importantes, y la idea de que la Administración no hace esfuerzos suficientes para combatirlo.

La primera cuestión que se analiza es la opinión pública sobre la propia existencia de fraude fiscal en España. Esta cuestión se plantea en las encuestas mediante la siguiente pregunta: “¿cree Vd. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco?”.

A este respecto, los ciudadanos españoles expresan una creencia generalizada en la existencia de fraude fiscal. Más del 90% de la población cree que existe fraude fiscal y esta percepción se mantiene constante a lo largo del tiempo, y parece volverse aún más negativa en los últimos años, en la medida en el porcentaje de personas que consideran que existe mucho fraude ha aumentado considerablemente, pasando del 35% registrado en 2009, al 63% registrado en 2013.

La segunda cuestión sometida a análisis, tiene que ver con los efectos o consecuencias sociales que los ciudadanos creen que podría tener el fraude fiscal para las políticas del Estado de bienestar. Esta cuestión se formula en las encuestas mediante una pregunta en la que caben varias alternativas de respuesta: “en general, no tiene efectos realmente importantes”; “disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y prestaciones sociales”; “obliga a aumentar la presión fiscal sobre los/as que cumplen y pagan correctamente sus impuestos”; “desmotiva a los/as que pagan correctamente sus impuestos”; y



“crea injusticias, pues unos/as tienen que pagar lo que dejan de pagar otros/as”.

El análisis de los resultados muestra que los ciudadanos son conscientes de que el fraude fiscal tienen efectos perniciosos sobre el conjunto de la sociedad. Tan solo un 1% o 2% de la población cree que “no tiene efectos importantes”. La opinión más extendida es la de que crea injusticias. Las opiniones de que el fraude fiscal disminuye los recursos disponibles para financiar los servicios sociales, y obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que sí cumplen, están presentes de forma similar en aproximadamente la cuarta parte de la población. La idea de que el fraude desmotiva a quienes pagan es secundada por un porcentaje algo menor de ciudadanos.

La tercera cuestión objeto de estudio tiene que ver con la imagen de la Administración en la lucha contra el fraude fiscal. Para conocer la opinión pública a este respecto, las encuestas incluyen la siguiente pregunta: ¿cree Ud. que, en la actualidad, la Administración hace muchos, bastantes, pocos o muy pocos esfuerzos para luchar contra el fraude fiscal? Cerca de un 70% de la población considera que la Administración hace “pocos o muy pocos” esfuerzos para combatirlo.

Desde el punto de vista evolutivo, esta imagen de ineficiencia se ha venido acentuando paulatinamente en los últimos veinte años. En 1995 el 45% de los encuestados consideraban que desde la Administración se realizaban “pocos o muy pocos” esfuerzos; en 2013, el porcentaje ha aumentado

hasta el 67%, es decir, en 12 puntos porcentuales. Por su parte, el porcentaje de personas que consideran que desde la Administración se realizan esfuerzos por combatir el fraude fiscal ha descendido del 46% al 24%, es decir, en 22 puntos, lo que refleja una clara insatisfacción con el sistema administrativo.

En general, la opinión pública se muestra muy exigente a la hora de evaluar del papel de las instituciones de Estado. Sin embargo, en ciertos aspectos relacionados con el comportamiento individual parece mostrarse menos crítica.

Para valorar estas cuestiones se analizan las respuestas de los ciudadanos a determinados ítems incluidos en las encuestas como los siguientes: “si los ciudadanos no defraudan más a la Administración tributaria es por temor a una comprobación”; “casi todo el mundo defrauda al pagar sus impuestos y la Administración ya cuenta con ello”; “en realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie”; o “defraudar a Hacienda es defraudar al resto de los ciudadanos”.

En este sentido las encuestas muestran que existe un pequeño porcentaje de contribuyentes, con actitudes y comportamientos proclives al fraude fiscal. En 2013, un 9% de la población opinaba que defraudar a la Administración tributaria no es algo tan negativo, en la medida en que este tipo de comportamientos en realidad no perjudica a nadie. Aunque se trata de un porcentaje residual, el estudio longitudinal muestra que se trata de opiniones sostenidas a lo largo del tiempo, lo que

refleja una cierta tolerancia social hacia la defraudación o, cuanto menos, un cierto margen de previsión del fraude.

Otro hecho llamativo es que el 70% de los contribuyentes consideran que “defraudar a la Hacienda Pública es defraudar a la ciudadanía”, y que “si los ciudadanos no defraudan más es por miedo”. Estos porcentajes también se mantienen de forma sostenida a lo largo del periodo. Los contribuyentes españoles parecen ser conscientes de la responsabilidad social que conlleva el pago de tributos, pero paradójicamente también destacan la necesidad de los mecanismos de inspección y control para garantizar que el pago de tributos se haga correctamente.

#### **e) Conciencia cívica y responsabilidad social.**

El último de los apartados analiza la percepción de la ciudadanía con respecto a la responsabilidad social, entendida como cultura cívica o conciencia cívica. Este análisis se centra en una serie de preguntas recogidas en las encuestas, que tienen que ver con la actitud personal ante el pago de impuestos y el comportamiento tributario.

En primer lugar se analiza el nivel de responsabilidad percibida ante los deberes y las obligaciones fiscales, tanto en los demás individuos como en uno mismo. En los estudios demoscópicos se plantean preguntas como las siguientes: “¿cree Vd. que los españoles, a la hora de cumplir con sus deberes y

*obligaciones como ciudadanos, como por ejemplo pagar impuestos, son muy, bastante, poco o muy poco conscientes y responsables de sus deberes?” y “¿Vd. personalmente, se considera a sí mismo muy, bastante, poco o muy poco consciente y responsable de sus deberes como ciudadano?”. De este modo se obtiene un indicador de la imagen que los españoles tienen de la sociedad en su conjunto, y de sí mismos como contribuyentes.*

A nivel individual, el análisis de los resultados muestra que más del 80% de los españoles se ven a sí mismos como personas conscientes, responsables y cumplidoras con sus obligaciones fiscales. Esta percepción se mantiene estable y sin apenas cambios a lo largo del periodo de estudio. Sin embargo, cuando se analiza la imagen que tenemos de los demás individuos o de la sociedad en su conjunto, las opiniones están más divididas y también fluctúan más a lo largo del periodo de estudio. Hace veinte años, el porcentaje de encuestados que consideraba que los demás ciudadanos son responsables y cumplen con sus deberes cívicos era de algo más del 50%; este porcentaje estaba en alza y antes de la crisis llegó a alcanzar casi el 65%, pero con la crisis empezó a declinar hasta llegar a ser ligeramente inferior al 45% en 2013.

En segundo lugar se ha analizado la percepción que tienen los ciudadanos de la presión fiscal que soportan. En las encuestas se les pregunta si creen que se pagan muchos impuestos, y si creen que se pagan más impuestos que en el resto de los países de la Unión Europea.

La primera pregunta se plantea de la siguiente manera: “¿Diría Vd., que lo que los españoles pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?” Hace veinte años, el 63% de los españoles pensaban que pagaban muchos impuestos; antes de la crisis el porcentaje había descendido hasta el 54,5%, y con la crisis volvió a repuntar hasta alcanzar el 68,5% en 2013.

La segunda pregunta se plantea en estos términos: “...en comparación con otros países de Europa, ¿piensa Vd., que en España se paga más, igual o menos?”, Antes de la crisis, el porcentaje de españoles que creían que en España se pagan más impuestos que en otros países europeos era del 21%; ahora es del 35%. El número de indecisos ha descendido, al tiempo que ha aumentado en 14 puntos porcentuales el número de contribuyentes que se sienten perjudicados en esta comparación, lo indica una tendencia hacia una visión y posicionamiento más crítico ante nuestro sistema fiscal.

Finalmente, la tercera cuestión que ha sido objeto de estudio tiene que ver con la eventual percepción de justicia o de injusticia social que tienen los españoles en relación con el pago de impuestos. En las encuestas se incluyen preguntas formuladas de la siguiente manera: “¿Y cree Vd. que, en general, los impuestos se cobran con justicia? Esto es, ¿que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?” Tradicionalmente, siete de cada diez personas, ha venido respondiendo que no, lo que supone que la amplia mayoría de ciudadanos entiende que nuestro sistema fiscal es injusto. Con la crisis, el porcentaje de

personas que no cree que haya justicia social ni legitimidad en nuestro sistema fiscal tiende a aumentar.

**f) Confianza en el sistema económico y en la clase dirigente.**

Más allá de las reflexiones sobre el sistema fiscal, el estudio presentado también se ocupa de otra serie de cuestiones que tienen que ver con la percepción de la ciudadanía sobre el sistema económico del país en general, y sobre su confianza en la clase dirigente. En relación con ello, también se analiza el grado de participación ciudadana en distintos tipos de acciones orientadas al cambio y la mejora social.

Comenzando con el grado de satisfacción de la ciudadanía con la economía del país, los resultados son claramente negativos y esta percepción negativa se ha visto acentuada con la crisis. Antes de la crisis, el porcentaje de personas que se mostraban muy insatisfechas con nuestro sistema económico se situaba en torno al 10%, en el año 2006, al comienzo de la crisis, se disparó hasta llegar a superar el 60%. En cuanto al porcentaje de personas que se mostraban no muy, sino extremadamente insatisfechas, es decir, los más críticos, se ha multiplicado por seis, subiendo más de 25 puntos porcentuales: antes de la crisis apenas era del 5%, empezó a aumentar a partir de 2008, y llegó a superar el 30% en el año 2012. En cuanto al porcentaje de personas que se mostraban satisfechas con la situación económica del país, también ha

disminuido dramáticamente: en el año 2006 el número de personas satisfechas apenas representaba el 10% de los encuestados, y hoy en día es prácticamente nulo.

En segundo lugar, en lo relativo a la confianza en la clase dirigente, se ha producido un aumento considerable de la desconfianza en los políticos, sobre todo desde el inicio de la crisis económica en el año 2007. Tradicionalmente, la nota que les han dado los españoles nunca ha sido muy alta: aunque algunas personas los pudieran valorar positivamente, el 90% de los encuestados nunca les ha dado una puntuación mayor de un 7 en una escala de 10 a lo largo de todo el periodo de estudio. Antes de la crisis el porcentaje de personas que los valoraban negativamente no llegaba al 25%, pero a raíz de la crisis esta percepción negativa se ha extendido, hasta duplicarse, llegando a superar al 50% de los encuestados en 2013. También ha descendido notablemente el porcentaje de personas que les daban una puntuación en torno a la media (4,5 o 6 en una escala de 10 puntos), situándose en algo menos del 20% de los encuestados en 2013.

En lo que respecta a la vertiente institucional, si se analiza la confianza no en los políticos, sino en los partidos políticos, los resultados son prácticamente idénticos. A partir de 2007, con el inicio de la crisis económica, la desconfianza ha ido aumentando de modo progresivo, hasta el punto en que hoy en día, más de la mitad de los encuestados llegan a afirmar que no confían nada o prácticamente nada en los partidos políticos.

También ha disminuido de forma muy acusada el porcentaje de personas que les dan puntuaciones intermedias.



## **6. CONSIDERACIONES FINALES.**

El fraude fiscal es un fenómeno complejo y de naturaleza multicausal: no se debe a un único factor, sino a múltiples causas y de diversa índole: económica, política, social, cultural, ideológica y psicológica. Para luchar contra el fraude es necesario adoptar un enfoque global y plantear un estudio desde diferentes ámbitos o especialidades.

En este sentido, el fraude fiscal es un fenómeno dinámico y cambiante: así, a lo largo de la historia los tipos de fraude tributario han ido evolucionando y adaptándose a la época que esté siendo considerada. Las distintas formas de fraude van cambiando a medida que se van produciendo modificaciones en las leyes, en los sistemas políticos y en los sistemas tributarios, y lo hacen adaptándose a estos cambios, de tal modo que surgen nuevas formas de defraudar a la Hacienda Pública. Las formas de fraude, también varían según el modelo político y el modelo de sociedad: por dicho motivo, existen países en los que el nivel de fraude fiscal es mucho mayor que en otros.

El factor económico es eminentemente fundamental en el fraude fiscal, pero no es el único factor interviniente, y por ello, debemos considerar en el fraude tributario los factores de tipo social y cultural, por lo que el fraude fiscal tiene que ser contextualizado en un marco sociológico y en unas coordenadas espaciales y temporales concretas.

Como sugieren los estudios realizados, la tributación no debiera contemplarse como un fenómeno puramente lucrativo,

sino que debiera analizarse en un contexto más amplio, como parte de un sistema social, teniendo en cuenta las formas de organización y funcionamiento colectivo, las diferencias entre las distintas culturas, el origen y desarrollo histórico de las instituciones, y los sistemas de creencias y de valores de los ciudadanos.

En cualquier sociedad, las relaciones humanas están reguladas por normas de diversa índole, religiosa, moral, social y sobretodo jurídica, que definen y determinan los derechos y deberes, y permiten al ciudadano saber cómo actuar. En última instancia estas normas sirven para garantizar la cohesión social y el funcionamiento colectivo. El propio Derecho surge de la necesidad de establecer normas que nos permitan convivir de forma organizada y pacífica, evitando que los ciudadanos resuelvan los conflictos por sus propios medios. Y la Ética surge de la necesidad de establecer un sistema de creencias y de valores compartido para configurar una mentalidad común.

Desde este punto de vista, el fraude fiscal se contempla como una desviación de las normas sociales en las que se fundamenta la ciudadanía en las sociedades democráticas. En ocasiones se justifica como un déficit de socialización o como una falta de moral o de conciencia fiscal. Sin embargo, la palabra “conciencia fiscal” o “moral fiscal” es un término complejo, que no siempre ha sido definido con la suficiente precisión conceptual.

La moral incluye un conjunto de preceptos a los que nos referimos con conceptos tales como normas, leyes, códigos, etc.

Este conjunto de normas o preceptos no surge espontáneamente, sino que nos viene dado desde fuera y lo adquirimos a través de una serie de influencias externas, como parte de la tradición cultural y de la educación que recibimos en la sociedad en que vivimos.

Desde el punto de vista colectivo, contribuye a la cohesión social en la medida en que ayuda a configurar un espíritu o mentalidad común, que hará que los contribuyentes piensen lo mismo, sientan lo mismo y le den una orientación común a sus voluntades. Desde el punto de vista individual, sirve como una guía o como un mecanismo interno de regulación que influye en el comportamiento del ciudadano, indicándonos lo que se espera que hagamos y lo que debemos hacer, influyendo así en nuestras decisiones y acciones. En cierto modo, actuaría como un mecanismo de motivación intrínseca, que nos predispone a actuar de un determinado modo; en el caso que nos ocupa, el dilema de tributar o defraudar.

En el lenguaje y en la vida cotidiana los términos Ética y Moral se utilizan indistintamente, y desde el punto de vista etimológico tienen un significado casi idéntico, en la medida en que los dos términos se refieren al modo de ser y al carácter que los ciudadanos van forjándose a lo largo de su vida, incluyendo: todo aquello que se refiere al modo de ser o carácter adquirido como resultado de poner en práctica unas costumbres o hábitos considerados buenos, tal y como han señalado filósofos contemporáneos de la talla de Aranguren o Zubiri.

En el ámbito más académico, el término Moral se utiliza en disciplinas como la Psicología o en la Pedagogía, y el término Ética se emplea más en la Filosofía e incluso en la Política. En un sentido más estricto, la moral se refiere al tipo de conducta reglada por costumbres o por normas internas al sujeto, mientras que la ética se identifica con la disciplina filosófica que estudia las reglas morales y su fundamentación.

En este sentido se asume que la moral se refiere a la forma de comportamiento que nos impone una sociedad determinada a través de una serie de normas y códigos que imperativamente debemos cumplir, mientras que la ética alude a una forma de comportamiento más autónoma, responsable y madura. Guiados por la moral actuaríamos teniendo presentes las consecuencias personales derivadas de la acción realizada; guiados por la ética actuaríamos por la certeza de que actuando así se puede llegar a construir un mundo más justo y más igualitario para todos. La propuesta en estos casos es que para crecer y madurar hay que salir de la moral restrictiva, amparados y protegidos por las normas que nos dan seguridad y estabilidad, para actuar con ética de forma más autónoma y asumiendo la plena responsabilidad de nuestros actos. En ese caso, las acciones no se realizan por obligación, por miedo a un castigo o una sanción, ni con la expectativa de un premio o recompensa al final del día, del mes o de la vida, sino por convencimiento propio, fruto de la reflexión y de la razón, para que la sociedad sea más justa, más equitativa, conscientes de que la sociedad

puede ser mejor si cada uno cambia para mejor y hace lo correcto.

La moral fiscal ha sido definida como la motivación intrínseca del cumplimiento tributario, y surgiría de una obligación moral o incluso de la creencia de que pagar impuestos constituye una contribución importante para la sociedad. Esta definición hace referencia a los aspectos normativos, sociales y culturales del cumplimiento fiscal.

En este sentido, la moral fiscal podría considerarse como una medida del nivel de aceptación de las obligaciones tributarias. La moral fiscal motivaría al contribuyente a aceptar el pago de impuestos y a cumplir con su obligación tributaria. En ausencia de moral fiscal, el obligado tributario, aceptará el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el consiguiente pago de impuestos, por temor al poder coercitivo del Estado en cuanto a la potestad que tiene en la imposición de sanciones. En este sentido, el que cumpla o no con las obligaciones tributarias, o pague o que no pague los impuestos que le correspondan dependerá de las oportunidades que considere el contribuyente de defraudar a la Hacienda Pública, y del riesgo que asuma, ante una posible comprobación o inspección. Aquellos contribuyentes que mantienen una conducta de defraudación a la Administración tributaria, lo hacen en la medida en que consideran que tienen una probabilidad baja de no ser objeto de comprobación o inspección por la Administración.

El cumplimiento de las normas tributarias, además del componente legal exigido por la normativa tributaria, tiene un componente motivacional. Así, para poder comprender el componente motivacional subyacente a las conductas de defraudación, es necesario tener en cuenta que la tributación va necesariamente unida a ciertas creencias, sentimientos y emociones.

En el concepto estrictamente económico, los tributos suelen asociarse a sentimientos desfavorables, en la medida en que es algo que nos viene “impuesto”, de ahí su nombre. De hecho es una imposición, es decir, una obligación que no se puede eludir, y ello viene exigido por la ley tributaria.

Sin embargo, en las relaciones sociales y humanas, el verbo “*tributar*” también significa manifestar hacia algo o hacia alguien un sentimiento favorable: “*ofrecer o manifestar veneración como prueba de agradecimiento o admiración*” (RAL, 2014).

Para que este sentimiento positivo pueda prevalecer, el Estado debe ser reconocido por los ciudadanos como legítimo y prestar servicios y bienes públicos al ciudadano, y que éste pueda reconocer, apreciar y valorar como una contraprestación a su aportación económica en forma de impuestos.

En relación con la fiscalidad, la equidad hace referencia al sentimiento de justicia o de injusticia que el pago de impuestos despierta en el contribuyente. Se asume que la aceptación del sistema tributario y el cumplimiento fiscal será mayor cuanto

mayor sea la equidad percibida por el contribuyente. El ciudadano tiene que percibir que el sistema fiscal es justo e imparcial, que trata a todo el mundo por igual a la hora de recaudar y que el dinero que se recauda se gestiona bien, que es un mecanismo eficaz de redistribución de la riqueza, y que su contribución se traduce en una contraprestación efectiva.

Existe una equidad vertical y una equidad horizontal, que tienen que ver con el nivel de recaudación exigido y las oportunidades legales para eludir el pago de impuestos que tienen los distintos colectivos o clases sociales y con la correspondencia percibida por el contribuyente entre tributos pagados y servicios públicos recibidos por parte del Gobierno.

En este contexto, existirá entre los ciudadanos una percepción de inequidad cuando el contribuyente se siente en una posición de desventaja con respecto a los demás contribuyentes de su mismo colectivo, o cuando siente que él mismo y su grupo están en desventaja con respecto a otros colectivos. En este caso, el contribuyente tiende a creer que el sistema tributario beneficia a unos en perjuicio de otros: la creencia más extendida es que los más desfavorecidos son los que pagan, y los más favorecidos son los que defraudan, porque se les permite hacerlo y se les facilitan los medios para hacerlo.

Los contribuyentes invierten o ceden una parte de su renta personal, en primer lugar porque viene exigido por la ley, en segundo lugar, como redistribución de la renta, y en tercer lugar para percibir bienes y servicios públicos que debe prestar el

Estado. Hay una percepción de inequidad cuando los ciudadanos creen que ceden parte de su dinero y no obtienen las prestaciones sociales, bienes y servicios públicos a que aspiran. Evidentemente, estos sentimientos de injusticia o falta de equidad fiscal predisponen de forma negativa hacia el sistema fiscal y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La motivación, ya sea para pagar los impuestos o para defraudar, se refleja en las actitudes del contribuyente, y estas actitudes influyen en el grado de cooperación con las autoridades fiscales, haciendo que sea más o menos fácil el cumplimiento tributario. Hay actitudes de compromiso caracterizadas por un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad, y por escasa distancia social con respecto a la Administración tributaria, pero también hay actitudes de resignación, resistencia o desvinculación en las que la Administración tributaria se percibe de forma diferente y también es distinta la predisposición a cooperar. Las actitudes positivas están motivadas por el respeto, mientras que las actitudes negativas están motivadas por la disuasión, y ya hemos visto que el respeto y la disuasión correlacionan negativamente.

Los trabajos sobre la psicología de la conducta fiscal y la reactancia al cumplimiento tributario, han permitido identificar grupos de contribuyentes de particular de riesgo de defraudación debido a sus actitudes negativas. Con todo, las actitudes positivas o negativas hacia los impuestos no conducen necesariamente al cumplimiento o al incumplimiento respectivamente; los comportamientos cooperativos o no



cooperativos, suelen ser el resultado de una combinación más compleja de motivaciones.

Hemos visto en los apartados precedentes, la distinción entre contribuyentes *solidarios*, que perciben el sistema fiscal como justo y pagan con agrado sus impuestos, con un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad, que no intentan maximizar sus ganancias ni explotar las deficiencias del sistema tributario en beneficio propio, porque consideran que la tributación es justa y equitativa y que contribuir es algo normal. Desde el punto de vista del Estado, este grupo representa el tipo ideal de contribuyente. En cambio, hay contribuyentes *insolidarios* que tienen un sentido de injusticia en materia fiscal y no cumplen con sus obligaciones tributarias, con poco sentido colectivo y sin interés comunitario alguno, que perciben los tributos que le son impuestos como injustos. Desde el punto de vista del Estado, sería aquellos contribuyentes, que siempre tratan de reducir su carga fiscal al máximo, acercándose mucho al perfil típico de defraudador fiscal. También encontramos, los contribuyentes denominados *críticos*, que también tienen la sensación de estar siendo tratados injustamente, y tienen muchas reticencias, pero que no necesariamente defraudan: aunque se muestran críticos no tratan sistemáticamente de reducir su carga fiscal, lo que les genera una sensación de impotencia frente a un sistema que consideran injusto. Y finalmente hay contribuyentes *estrategas* que aunque consideran que la carga tributaria es justa y la distancia social que les separa de las autoridades fiscales es escasa, miran por su propio

interés y tratan de aprovechar las lagunas y vacíos legales en beneficio propio, tendiendo a defraudar siempre que la ocasión lo permite.

La percepción de la equidad fiscal y la distancia social respecto de la Administración tributaria da lugar a comportamientos diferentes. Los contribuyentes solidarios e insolidarios tienen un comportamiento predecible, lo que significa que hay concordancia entre sus motivaciones y actitudes. En cambio esto no ocurre con los contribuyentes críticos y estratégicos: los unos se muestran críticos con la Administración tributaria, pero están dispuestos a pagar honestamente sus impuestos, y los otros se sienten tratados justamente, pero tratan de defraudar a la Administración tributaria para reducir su carga fiscal.

La mayor parte de los estudios actuales son sensibles a la influencia de factores psicológicos como las características, actitudes y creencias individuales, y de otras variables ambientales o relacionadas con el contexto.

En las páginas precedentes se han venido exponiendo los resultados de una serie de estudios de demoscopia que contribuyen al conocimiento de las creencias, actitudes y comportamientos de los ciudadanos en relación con toda una serie de cuestiones que directa o indirectamente conciernen al pago de impuestos.

Las últimas encuestas del IEF revelan que los ciudadanos españoles se muestran moderadamente satisfechos con la oferta

pública en su conjunto, aunque en 2014 se mostraban más críticos que en años precedentes con los servicios más relacionados con la salud y el bienestar. La opinión generalizada es que se recibe poco en relación con lo que se paga, y que la situación no ha mejorado ni evoluciona satisfactoriamente. Los ciudadanos también se muestran críticos con la gestión por parte de la Administración, que consideran deficiente. También está generalizada la idea de que la relación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones que se reciben en España es peor que la existente en otros países de la UE. Con todo se sigue prefiriendo la gestión pública a la iniciativa privada. En relación con la oferta pública de servicios y prestaciones, los servicios sanitarios, las infraestructuras y los transportes públicos son los bienes y servicios más utilizados en nuestro país, por delante de la educación y de las pensiones y prestaciones sociales.

En lo que respecta al comportamiento de los contribuyentes, predomina la idea de que el fraude fiscal ha aumentado en los últimos años, consecuencia de la crisis económica que ha sufrido la economía mundial, y nuestro país en particular. La opinión mayoritaria de los ciudadanos es que el fraude es algo que ha ido a más, y que tiende a aumentar. Año tras año la opinión pública expresa su convencimiento de que los colectivos que más defraudan son los empresarios, seguidos de los profesionales liberales y de los trabajadores autónomos, frente a los asalariados que son percibidos como el colectivo

más honesto y cumplidor, entre otras razones porque están sometidos a un mayor control.

Cuando los ciudadanos explican las razones por las que se defrauda a la Hacienda Pública, se alude como causas principales a la impunidad con que actúan los defraudadores, a la falta de honradez, la falta de conciencia cívica, la ineficacia en la lucha contra el fraude y la presión fiscal excesiva.

La economía sumergida está considerada como el tipo de fraude que más perjudica a la sociedad en su conjunto, haciendo que existan menos recursos para prestaciones sociales, y una mayor presión fiscal para aquellos que sí que cumplen con sus obligaciones tributarias. La mayoría de la población rechaza el comportamiento defraudador por una cuestión de solidaridad y de principios, aunque también hay un sector de la población que considera que el fraude es inevitable y en algunos casos incluso necesario para poder salir adelante.

En general los contribuyentes valoran positivamente el trabajo de la Agencia Tributaria, así como su capacidad para resolver los problemas de los contribuyentes, considerando que desempeña una función necesaria para la sociedad. Se conocen y se utilizan mayoritariamente los servicios de la Agencia Tributaria, en especial la modalidad de ayuda gratuita que la AEAT oferta para la cumplimentación de las declaraciones.

Más de la mitad de los ciudadanos conocen la Ley de Transparencia, y están de acuerdo con que una mayor transparencia repercutirá positivamente en la utilización de los

servicios públicos y en una actitud más favorable al pago de impuestos entre la ciudadanía, así como en una mejor gestión de las empresas privadas que reciben financiación pública.

Los estudios demoscópicos se centran en las causas y justificaciones del fraude, con vistas a mejorar el grado de cumplimiento fiscal. Los resultados publicados hasta la fecha por el CIS, y otros entidades especializadas en la investigación en sociología fiscal han permitido identificar algunas pautas y actitudes relacionadas con el incumplimiento fiscal, que tendrían que ser consideradas en los futuros procesos de planificación del control tributario y prevención del fraude.

En relación con la cantidad, equidad y legitimidad del pago de impuestos, aunque la mayoría de los contribuyentes acepta el pago de tributos como algo inevitable, también se muestran mayoritariamente críticos con respecto a la necesidad y el papel redistributivo de los impuestos. En general, valoran negativamente los servicios y prestaciones sociales que reciben y ven un amplio margen de mejora en la oferta pública: consideran que se paga más de lo que se recibe y que la calidad de los servicios y prestaciones recibidos es inferior a la de otros países europeos.

En cuanto a la extensión y evolución del fraude fiscal en España, en general se considera que en la actualidad el nivel de fraude es elevado y que ha venido creciendo en los últimos años. En relación con la extensión, la mayoría de la población encuestada cree que en nuestro país el fraude fiscal está

considerablemente extendido. La mayoría de los encuestados opinan que hay bastante o mucho fraude, y más de la mitad de ellos que está muy generalizado, y que el pago de impuestos es imperfecto. En relación con la evolución del fraude, más del 70% de la población cree que, en términos generales el fraude fiscal ha venido aumentando en los últimos diez años.

Cuando se pregunta tanto por el fraude como por el cumplimiento, la opinión de la mayoría es que el nivel de fraude fiscal ha aumentado y el grado de cumplimiento fiscal ha empeorado en los últimos años. El grado de honestidad percibida no es el mismo en todos los colectivos profesionales. Según la opinión de los españoles, algunos colectivos lo suelen hacer con mayor frecuencia y facilidad que otros. En general se considera que los que más lo hacen y defraudan habitualmente a la Administración tributaria, son los que se dedican a actividades empresariales y profesionales. Aparentemente se considera que este tipo de actividades empresariales y profesionales están sujetas a menor control por parte de la Administración tributaria, y en consecuencia estos colectivos tienen más oportunidades de defraudar y lo hacen habitualmente, a diferencia de lo que ocurre en otros grupos de población como por ejemplo los de agricultores y asalariados. De hecho aproximadamente un tercio de los propios empresarios, autónomos y profesionales liberales así lo reconoce, mostrándose autocríticos con respecto a su propio colectivo profesional.

En lo que concierne a las causas principales del fraude fiscal en España, en general, en opinión de la población, el

fraude fiscal es un fenómeno multicausal con determinantes de tipo moral, económico, administrativo y social. Los cuatro tipos de causas se diferencian atendiendo a su naturaleza y serían las siguientes: A) *Morales*: falta de honradez y de conciencia cívica; B) *Económicas*: presión fiscal excesiva; C) *Administrativas*: impunidad de los defraudadores e ineficacia de la lucha contra el fraude; D) *Inadecuación* entre el esfuerzo tributario que se realiza y la oferta de servicios públicos obtenida. De todas ellas, la mayoría de los encuestados considera que la causa principal del fraude es de índole administrativa, y se cifra en particular en la impunidad de los grandes defraudadores.

En relación con los efectos del fraude fiscal, la práctica totalidad de la población encuestada considera que el fraude fiscal tiene consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad. Aproximadamente la mitad de la población considera que el efecto más pernicioso del fraude es que crea injusticias, ya sea porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros, o porque obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen y pagan correctamente sus impuestos. Algunos también señalan entre sus efectos nocivos la disminución de los recursos necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones.

En lo relativo a las medidas de lucha contra el fraude fiscal en España, tres cuartas partes de los contribuyentes consideran que los ciudadanos tributan lo que les corresponde, más por temor a una revisión que por tratarse de un deber ciudadano. En otras palabras el pago de impuestos se hace más

por una motivación negativa que por una motivación positiva: se cumple por el temor a las consecuencias del incumplimiento, y no por razones éticas y cívicas. Con ello se vincula el nivel de cumplimiento fiscal con el nivel de eficacia institucional por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los ciudadanos consideran que el cumplimiento fiscal es responsabilidad de la Administración y que es ésta la que debería asegurar una correcta inspección y un control eficaz del cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

No obstante, tres cuartas partes de los contribuyentes también consideran que la AEAT dedica escasos esfuerzos en la lucha contra el fraude y que su gestión es ineficaz. Esta percepción negativa ha venido acentuándose en los últimos años. En consonancia, más de la mitad de los ciudadanos cree que la probabilidad de ser descubierto o sancionado por trabajar sin declarar sus ingresos a Hacienda y/o la Seguridad Social, es bastante baja o muy baja. En relación con los factores de mejora de cumplimiento fiscal, los más mencionados son los de índole administrativa, y en particular el sistema de retenciones en fuente de la renta y el control que efectúa la inspección de Hacienda.

Según los estudios demoscópicos, la mayoría de los ciudadanos consideran que no se puede justificar el fraude fiscal en ningún caso, porque es una cuestión de solidaridad y de principios, y que defraudar a Hacienda es defraudar al resto de los ciudadanos. No obstante, hay un pequeño porcentaje de la



población que considera que el fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio, y que en realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie. Hay quienes admiten que hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante y casi la mitad de los encuestados considera una gran parte de los ciudadanos defrauda al pagar sus impuestos, y la Administración es consciente de ello.

Hay una parte considerable de la población con una predisposición a la infracción tributaria, ya fuere por necesidad o ya fuere por convicción, y lo que realmente le disuade de cometer una conducta defraudadora es el temor a una sanción fiscal. También en relación con este aspecto, la tolerancia al fraude fiscal es mayor en los contribuyentes que se dedican a actividades empresariales y profesionales. Parece que este colectivo, aunque minoritario, se mantiene estable y persiste en justificar las conductas constitutivas de fraude fiscal a lo largo de los años.

Teniendo en cuenta la percepción subjetiva de los ciudadanos y tal y como lo revelan los estudios realizados hasta la fecha, parece evidente que una parte considerable de los contribuyentes considera que existe un elevado nivel de fraude fiscal en nuestra sociedad y que las conductas defraudadoras son muy difíciles de erradicar.

## **7. CONCLUSIONES.**

- PRIMERA.- La mayoría de los contribuyentes no están de acuerdo con los servicios y prestaciones que reciben del Estado, en relación con los impuestos que pagan los contribuyentes. Los ciudadanos entienden que el Estado realiza una mala gestión de los recursos públicos.
- SEGUNDA.- En relación con el comportamiento fiscal y grado de responsabilidad del contribuyente, la percepción subjetiva del ciudadano sobre el nivel de fraude fiscal es de un problema grave y cada vez mayor, y la mayoría de los ciudadanos se cuestiona el grado, en que los contribuyentes son realmente conscientes y responsables cuando tienen que cumplir con sus obligaciones tributarias.
- TERCERA.- En el momento de identificar las causas principales del fraude fiscal, se han señalado por los ciudadanos varias causas, siendo la más señalada como causa principal la impunidad con que actúan los defraudadores.
- CUARTA.- Al analizar los tipos de fraude y sus efectos, se considera que el tipo de fraude más perjudicial para la sociedad española en su conjunto, es mantener actividades económicas ocultas a Hacienda, y su efecto

más nocivo el quebranto del principio de equidad tributaria a favor del incumplidor, al asumir unos costes impositivos, laborales y de regulación que otros eluden y al exceso de carga impositiva sobre los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones tributarias.

- QUINTA.- Una tercera parte de los ciudadanos tiene una percepción negativa de la eficacia en la lucha contra el fraude fiscal. En general, no perciben que se estén haciendo suficientes esfuerzos por parte de la Administración tributaria en la lucha contra el fraude, ni sienten temor ante una posible sanción en caso de incumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- SEXTA.- En relación con los motivos que pudieran justificar el fraude fiscal, la mayoría de la población lo considera injustificable. Aun así, tres de cada diez contribuyentes considera que la conducta defraudadora está justificada, y uno de cada diez considera que defraudar a la Hacienda Pública es algo normal y que no está mal defraudar, porque ocultar parte de la renta no perjudica a nadie.
- SÉPTIMA.- Aunque la mayoría de la población cumple con sus deberes y obligaciones fiscales de manera consciente y responsable, existe un sector de la ciudadanía con una actitud propicia al fraude fiscal. Esta actitud puede estar reflejando una falta de conciencia

fiscal y una falta de sentido de responsabilidad en relación con el pago de tributos, y puede deberse a un déficit de ética fiscal o de motivación cívica. En este sentido, se aprecia en este grupo de población un cierto grado de tolerancia ante los comportamientos defraudadores tanto propios como ajenos y una cierta propensión hacia el fraude. En ocasiones, estos ciudadanos entienden la conducta defraudadora como una práctica habitual, que a veces es necesaria, que no es moralmente censurable y que no causa ningún perjuicio a la sociedad. Algunos de estos ciudadanos reconocen que incurren en conductas defraudadoras o que estarían dispuestos a hacerlo y que solo desisten de ellas por miedo a una revisión por parte de la Administración tributaria, lo que indica una falta de concienciación, sensibilización o valores sociales en materia fiscal. Esta actitud no se encuentra extendida por igual en todos los grupos de población, sino que es el grupo de contribuyentes que se dedican a actividades empresariales y profesionales el que presente un mayor grado de desafección fiscal.

- OCTAVA.- El conjunto de la población considera que la Administración tributaria debe ser la principal responsable de garantizar el cumplimiento o la mejora en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin embargo, los estudios demoscópicos revelan que la imagen de la AEAT no es tan buena como debiera. Una parte

importante de la población percibe una cierta impunidad para el incumplidor y reclama un mayor esfuerzo y una mayor eficacia tanto en la Administración tributaria como en la gestión y el control del cumplimiento fiscal.

- NOVENA.- Resulta paradójico, que prácticamente todos los contribuyentes son conscientes de los efectos indeseables que tiene el fraude fiscal: saben que reduce los recursos necesarios para financiar los servicios y prestaciones públicas, que los restantes ciudadanos tendrán que pagar más impuestos, que hace que aumente la presión fiscal sobre los que pagan correctamente los tributos, e indigna y desmotiva a los que cumplen con sus obligaciones fiscales, y son conscientes de que defraudar a la Hacienda Pública es defraudar al resto de ciudadanos. Aun así, justifican dicho comportamiento.
- DÉCIMA.- Sea como fuere, el fraude tributario no puede ser enfocado como un problema nacional, sino como algo que trasciende las fronteras de los países y adquiere dimensiones internacionales. Con la globalización ha surgido un nuevo modelo de sociedad, un nuevo modelo de sistema financiero y nuevas formas de fraude. Por esta razón, el fraude tributario se tiene que estudiar y analizar teniendo en cuenta otros fenómenos socio-económicos como la economía ilegal, la economía sumergida, la planificación fiscal agresiva, la economía de

opción, etc. No puede ser considerado de una manera aislada, sino en un contexto social, económico, político y tecnológico concreto.

- UNDÉCIMA.- En la medida en que se trata de un fenómeno crecientemente internacional, no se puede luchar contra él desde una perspectiva nacional, sino que se hace necesario reforzar la cooperación internacional. Entre los muchos ejemplos a través de los cuales se puede materializar esta colaboración, los estudios señalan el deber de introducir mejoras legislativas, establecer el deber de colaboración entre las distintas Administraciones, compartir información, tanto a nivel nacional, como internacional, así como actuar en aquellas fuentes potenciales de fraude o de evasión fiscal, como legislar para la desaparición de los denominados “paraísos fiscales”.
- DUODÉCIMA.- No podemos olvidar en este estudio, que el fraude tributario tiene conexiones con otras actividades como la economía ilegal (blanqueo de capitales o el tráfico de drogas) o la economía sumergida. Aunque se trate de fenómenos diferentes, están estrechamente relacionados, y hay numerosos puntos comunes entre ellos. Aunque no constituyan un problema fiscal, tienen consecuencias fiscales.

- DECIMOTERCERA. Desde el punto de vista de la intervención, el fraude fiscal no es fácil de combatir, y por muchas estrategias económicas que se intenten adoptar para erradicarlo, parece evidente que cualquier plan de lucha contra el fraude que aspire a ser eficaz, debe incorporar diferentes tipos de medidas que actúen en diferentes momentos, a diferentes niveles y a través de diferentes agentes.
- DECIMOCUARTA. Las medidas de tipo coercitivo como los controles, las comprobaciones y las inspecciones, que dan lugar a la iniciación de procedimientos sancionadores en vía administrativa o en la jurisdicción penal, con la consiguiente imposición de sanciones económicas, incluso privativas de libertad y de derechos civiles, hoy en día, son eficaces, pero por sí mismas no son suficientes.
- DECIMOQUINTA. Los estudios demuestran que el contribuyente no sólo cumple con las obligaciones tributarias por temor a las consecuencias que llevaría aparejada la conducta infractora, sino que muchos ciudadanos también cumplen con sus obligaciones tributarias por una conducta de deber moral. Estos estudios demuestran que esta obligación moral está sujeta a procesos de influencia social, y modulado por factores subjetivos que tienen que ver con creencias y sentimientos. Cuando un ciudadano realiza una conducta

defraudadora a la Administración tributaria, no lo hace solo por motivos externos, también por la motivación interna. No lo hace solo por una cuestión de oportunidad o porque las circunstancias sean propicias y por motivos económicos, sino también por otros motivos, como la rebeldía, la falta de solidaridad, la falta de confianza en el sistema, el desencanto con la clase política o el descontento asociado a las propias dificultades económicas.

- DECIMOSEXTA. De acuerdo con todo ello las medidas punitivas y represivas basadas en la comprobación, el control y la sanción, debieran ser complementadas con medidas de tipo formativo como campañas informativas, sistemas de incentivos, mecanismos orientados a facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria, campañas de concienciación y sensibilización social, programas de educación cívica orientados a la adquisición de valores y al desarrollo de la moral tributaria, campañas específicas de prevención del fraude sensibles a la influencia de los factores psicosociales en el cumplimiento fiscal. Además de velar y garantizar el cumplimiento forzoso, se debe reforzar el cumplimiento solidario por parte de los contribuyentes. Y para ello hay que convencer al contribuyente individual y a la sociedad en su conjunto del sentido de la tributación, de tal modo que se pueda percibir claramente la naturaleza retributiva de los



impuestos y su legitimidad a través de una gestión eficiente y transparente.

- DECIMOSÉPTIMA. Hay que tener en cuenta que los distintos tipos de medidas que puedan arbitrarse no tienen por qué ser excluyentes, sino que podrían ser complementarias y articularse conjuntamente en planes integrados o programas conjuntos de intervención. Cualquier plan de lucha contra el fraude que aspire a ser eficaz tiene que ser integral, estar abierto, ser suficientemente flexible y estar coordinado a nivel internacional. La lucha contra el fraude requiere una organización eficaz y eficiente, por lo que la planificación no ha de hacerse a corto plazo, sino a largo plazo y las actuaciones y planes de control tributario debieran tener continuidad en el tiempo, más allá de gobiernos y políticas de gobierno temporales.
- DECIMOCTAVA. La Agencia Tributaria sigue siendo hoy en día, a nivel estatal, el principal órgano responsable de la recaudación de impuestos, por lo que también debieran introducirse las mejoras oportunas en materia de gestión tributaria. Los resultados de los estudios señalan necesidad de una mayor eficacia y de una mayor coordinación entre las instituciones, de manera que se agilicen los trámites y se simplifiquen los procedimientos, de forma que sean menos gravosos y que se tenga en cuenta el efecto subjetivo que determinadas prácticas de

recaudación tienen en la psicología del contribuyente. En cualquier caso, parece evidente que la lucha contra el fraude fiscal no debiera de ser competencia exclusiva de la Administración, sino de todo el conjunto de la sociedad.

## **BIBLIOGRAFÍA**



Adriaenssens, S.; Hendrickx, J. (2015). Can informal economic activities be explained by social and institutional factors? A comparative analysis. *Socio-Economic Review*, 13 (4) 627-649.

Alaminos, A. (2004). Improving survey methodology: the ESS Index and Measurement. The cultural borders of meaning. *Sixth International Conference on Social Science Methodology*, Amsterdam, August 16-20, 2004.

Alarcon, G.; Quiñones, E.; Sánchez, J. (2015). How can have an influence to be a housewives on women's fiscal awareness? The case of Spain. *Anales de Psicología*, 31 (3) 952-961.

Albi, E. (1990). Elusión y evasión fiscales: La investigación económica, *Hacienda Pública española*, 115, págs. 251-263.

Albi, E. y García, J. (1994). *Sistema Fiscal Español*. Barcelona: Ariel

Albi, E.; Contreras, C.; González, J.Mª; Zubiri, I. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.

Aliaga, J.; Oropeza, A. (2015). Análisis experimental de la Curva de Laffer y la evasión fiscal en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 0 (24) 121-153.

Alin, H.G. (2012). Tax Evasion in Romania. En M. Zhu: *2nd International Conference on Economic, Education and Management* (ICEEM 2012). Shanghai, Jun 01-02, 1, 570-574, 2012.

Allingham, M.G.; Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 3, 323-338.

Alm, J.; McClellan, C. (2012). Tax Morale and Tax Compliance from the Firm's Perspective. *Kyklos*, 65, 1, 1-17.

Alm, J., Jackson, B.R.; Mckee, M. (1992). Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data. *National Tax Journal*, 45, 1, 107-114.

Alm, J.; Sánchez, I.; De Juan, A. (1995). Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance. *Kyklos*, 48, 1, 3-18.

Alm, J.; Bloomquist, K.M.; McKee, M. (2015). On the External Validity of Laboratory Tax Compliance Experiments. *Economic Inquiry*, 53 (2) 1170-1186.

Alonso, L.E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.

Alvira, F.; García, J. (1981). Los españoles ante la reforma fiscal. *Hacienda Pública Española*, 72, 243-258.

Alvira M., F.; García, J.; Delgado, M<sup>a</sup>L. (2000). *Sociedad, Impuestos y Gasto Público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 185-205.

Alvira, F. (2004). *La encuesta: una perspectiva general metodológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Andreoni, J.; Erard, E. y Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36, 2, 818-860.

Anguera, M.T. (Ed.) (1991). *Metodología observacional en la investigación psicológica*. Barcelona: PPU.

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

Arias, R. (2010). *Ensayos sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos*. La Plata: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Arrazola, M.; Hevia, J.; Mauleon, I.; Sanchez, R. (2011). La economía sumergida en España. *Cuadernos de Información Económica*, 220.

Ávila, A.J. (1997). *Economía irregular y evasión fiscal: análisis económico y aplicaciones regionales a la economía española*. Málaga: Analistas Económicos de Andalucía.

Ayal, S.; Gino, F.; Barkan, R.; Ariely, D. (2015). Three Principles to Revise people's unethical behavior. *Perspectives on Psychological Science*, 10 (6) 738-741.

Azjen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179-211.

Azjen, I. y Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Bacigalupo, E. (1998). *Curso de Derecho penal económico*. Madrid: Marcial Pons.

Badas, J.; Marco, J.A. (2012). *Prevención del Fraude Fiscal y Amnistía Fiscal*. Valladolid: Lex Nova.

Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. New Jersey: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Bandura, A. (1987). *Pensamiento y Acción*. Barcelona: Martinez Roca.

Bandura, A. (1989). Human agency in social cognitive theory. *American Psychologist*, 44, 1175-84.

Batrancea, L.; Nichita, A. (2015). Which is the best Government? Colligating Tax Compliance and Citizens' Insights Regarding Authorities' Actions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, 5-22.

Barrilao, P. (2015). ¿Es eficaz la agencia tributaria? Los derechos pendientes de cobro. *Quincena fiscal*, 10, 115-135.

Barrilao, P.; Villar, E. (2013). Presión fiscal e incidencia de los ciclos económicos en la recaudación tributaria. *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, 29 (7) 25-40.

Barrilao, P. (2014). El presupuesto de la agencia tributaria para la lucha contra el fraude fiscal. Análisis de los gastos de funcionamiento *Quincena fiscal*, 17, 21-42.



Barrilao, P.; Delgado, J.; Villar, E. (2014). ¿La Agencia Tributaria hace todo lo posible en la lucha contra el fraude fiscal? La opinión de sus trabajadores. *Quincena fiscal*, 5, 91-112.

Barros, B. (2013). ¿Por qué las personas pagan sus impuestos? *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, 17, 2, 37-47.

Bartolome, E. (2008). Political Attitudes in Comparative Perspective. *I ISA Forum of Sociology, International Sociological Association*, Barcelona.

Batson, D. (1998). Altruism and Prosocial Behavior. En D. Gilbert, S. Fiske; G. Lindzey (Eds). *Handbook of Social Psychology*, V, II. New York: McGraw Hill, 282-316.

Becker, G.S. (1962). Irrational Behavior and Economic Theory. *Journal of Political Economy*, 70.

Becker, G.S. (1968). Crime and Punishment. An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76.

Becker, G.S. (1995). *The economics of crime. Cross Sections. A Review of Business and Economic Developments*. Richmond: Federal Reserve Bank.

Beenstock, M., Gafni, D.; Goldin, E. (2001). The effect of traffic policing on road safety. *Accident Analysis & Prevention*, 33, 73-80.

Bergman, M. (2007). La administración y el cumplimiento tributario: algunas lecciones a partir de una simulación. *Revista del Instituto AFIP*, 1, 8-26.

Berliri, L.V. (1986). *El impuesto justo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 52-54.

Berna, Z.; Sapalek, J. (2015). Factors Influencing Compliance Behavior in a Tax Laboratory Experiment. En D. Spalkova; L. Matejova: *Proceedings of the 19th International Conference on Current Trends in Public Sector Research*, Slapanice, Czech Republic, Jan 22-23, 2015, 103-109.

Bernik, D.; Skof, B.; Ticar, B. (2011). Investigation and Prevention of Chained Vat Frauds. En G.Mesko, A.Sotlar, J.Winterdyk: *8th Biennial International Conference on Policing in Central and Eastern Europe: Social Control of Unconventional Deviance*, Ljubljana, Slovenia, Sep. 22-24, 2010, 297-313.

Benk, S.; McGee, R.W.; Yuzbasi, B. (2015). How Religions Affect Attitudes Toward Ethics of Tax Evasion? A Comparative and Demographic analysis. *Journal for the Study of Religions and Ideologies*, 14 (41) 202-223.

Bitzenis, A.; Vlachos, V.; Schneider, F. (2016). An Exploration of the Greek Shadow Economy: Can Its Transfer into the Official Economy Provide Economic Relief Amid the Crisis? *Journal of Economic Issues*, 50 (1) 165-196.

Blaufus, K.; Braune, M.; Hundsdoerfer, J.; Jacob, M. (2015). Self-serving bias and tax morale. *Economics Letters*, 131, 91-93.

Blumenthal, M.; Christian, C.; Slemrod, J. (1998). *The Determinants of Income Tax Compliance: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota*. NBER Working Paper Series nº 6575.

Boame, A. (2009). A Panel Analysis of Behavior Change in Individual Income Tax Compliance. *IRS Research Bulletin*, 2009, 3-60.

Borge, R. (2010). The influence of Internet use on political participation: a new methodological approach. *X Spanish Congress of Sociology. Working Group Social Movements, Collective Action and Social Change*. Pamplona.

Borinsky, M. (2014). *Fraude fiscal. Un estudio histórico, comparado, de derecho penal, tributario, económico y sociológico*. Buenos Aires: Didot.

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

Braithwaite, V. (2003). Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions. En: V. Braithwaite (ed.) *Taxing Democracy. Understanding tax avoidance and tax evasion*. Farnham: Ashgate, 15–39.

Braithwaite, V. (2007). Responsive regulation and taxation: Introduction. *Law and Policy* 29 (1) 3–11.

Batrancea, L.; Nichita, A. (2015). Which is the best Government? Colligating Tax Compliance and Citizens' Insights Regarding Authorities' Actions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 44, 5-22.

Brizi, A.; Giacomantonio, M.; Schumpe, B.M.; Mannetti, L. (2015). Intention to pay taxes or to avoid them: The impact of social value orientation. *Journal of Economic Psychology*, 50, 22-31.

Brown, I.D., Groeger, J.A.; Biehl, B. (1987). Is driver training contributing enough towards road safety? En: J.A. Rothengatter; R.A. de Bruin (Eds.): *Road users & traffic safety*. Assen: Van Gorcum.

Buehn, A.; Schneider, F. (2011). Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge and new estimates. *International Tax Public Finance*, 19, 13-171.

Bunge, M. (2006). A systemic perspective on crime. En P.O.H. Wikström; R.J. Sampson (Eds.): *The Explanation of Crime. Context, Mechanisms and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campelo, P.; Ispizua, M.; Izaola, A. y Lavia, C. (2014). *Estado de bienestar y política fiscal: Análisis de datos de la opinión de la ciudadanía española*. Documento de trabajo para el VII Informe FOESSA. Madrid: Fundación FOESSA.

Carbajo, D. (2014). *Reforma fiscal española y agujeros negros del fraude. Propuestas y recomendaciones*. Madrid: Organización Profesional de Inspectores de Hacienda del Estado (IHE).

Carbajo, D. (2015). El plan de acción de la iniciativa BEPS. Una perspectiva empresarial. *Crónica Tributaria*, 154, 49-67.

Cardoza, M.; Aybar, N. (2014). Comprobantes fiscales: experiencia dominicana. *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, 36, 23-43.

Castañeda, V. (2015). La moral tributaria en América Latina y la corrupción como uno de sus determinantes. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (224) 103-132.

Castillo, J.M. (1994). *El fraude fiscal en España*. Granada: Comares.

Castro, L.; Scartascini, C. (2015). Tax compliance and enforcement in the pampas evidence from a field experiment, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116, 65-82.

Cebolla, H. (2013). *Introducción al análisis multinivel. Cuadernos Metodológicos*. Madrid: CISS.

Chacon, F. (1986). *Altruismo; conducta de ayuda: Una taxonomía de episodios sociales*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense.

Chapman, P.; Underwood, G. (2000). The effects of training in social perspective-taking on socially maladjusted girls. *Child Development*, 61, 178-190.

Christensen, H.B.; Floyd, E.; Liu, L.Y.; and Maffett, M.G. (2015). *The Real Effects of Mandatory Non-Financial Disclosures in Financial Statements*. Chicago Booth School of Business Research Paper, No 16.05, University of Chicago.

Clotfelter, C. (1983). Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns. *The Review of Economics and Statistics*. MIT Press, 65, 363-73.

Coleman, James S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Coleman, James S. (1991). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Collado, M.A. (2008). *La lucha contra el fraude. Estrategias nacionales y comunitarias*. Barcelona: Atelier.

Corbett, C.; Simon, F. (1992). Decisions to break or adhere to the rules of the road, viewed from the rational choice perspective. *British Journal of Criminology*, 32, 537-549.

Cordón, T. (2007). La imposición, la eficiencia y la equidad: una reflexión desde la perspectiva de la Unión Europea, *Nuevas tendencias en Política Fiscal*, 835, 179.

Cowell, Frank A. (1995). *Engañar al Estado. Un análisis económico de la evasión*. Madrid: Alianza.

Cremer, H.; Gahvari, F. (1993). Tax evasion and optimal commodity taxation. *Journal of Public Economics*, 50, 261-275.

Crocker, K.J.; Slemrod, J. (2005). Corporate tax evasion with agency costs. *Journal of Public Economics*, 89, 1593-1610.

Crowe, M. (1944). The Moral Obligation of Paying Just Taxes. *The Catholic University of America Studies in Sacred Theology*, 84.

Cuenca, E.; Navarro, M.; Mihi-Ramirez, A. (2013). Fiscal Harmonization and Economic Integration in the European Union. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 24 (1) 44-51.

Cullis, J.; Jones, Ph.; Lewis, A.; Castiglioni, C.; Lozza, E. (2015). Do poachers make harsh game keepers? Attitudes to tax evasion and to benefit fraud. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 58, 124-131.

Cummings, Ronald G.; Martínez-Vázquez, J.; McKee, M.; Torgler, B. (2009). Tax morale affects tax compliance: Evidence from surveys and an art factual field experiment, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 70 (2009) 447-457.

Cuxart, A.; Riba, C. (2008). Efecto del diseño y efecto del entrevistador: evidencia empírica a partir de los datos de la Encuesta Social Europea. *V Congreso de Metodología de*

*Encuestas. Córdoba, 24-26 de mayo de 2008, SIPIE y IESA-CSIC.*

Cuxart, A.; Riba, C. (2009). Mejorando a partir de la experiencia: implementación de la tercera ola de la ESE en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 125, 147-168.

De Juan, A.; Truyols, M.A. (1992). *Tres factores explicativos del fraude fiscal. Papeles de Trabajo 14/92*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

De la Concepción, M. (2013). Challenges of the welfare state: the Spanish Case. En Filipovic, D.; Urnaut, AG. (Eds.): *Economic and social development: 2nd International Scientific Conference Book of Proceedings*, Paris, Apr. 05, 2013, 234-240.

De la Torre, F. (2014). *¿Hacienda somos todos? Impuestos y Fraude en España*. Madrid: Debate, pág. 54.

De Lucas, A; Ortí, A. (1995). Génesis y desarrollo de la práctica del grupo de discusión: fundamentación metodológica de la investigación social cualitativa. *Investigación y Marketing*, 47

Dean, P.; Keenan, T. y Kenney, F. (1980). Taxpayers. Attitudes to income Tax Evasion: An Empirical Study. *British Tax Review*, 25, 28-44.

Deci, E. L., & Ryan, R. M., (2000). *The what and why of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior*. *Psychological Inquiry*, 11, 227-268.



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

Delgado, M.L.; Goenaga, M. (2007). Del tributo al impuesto: la legitimidad de la fiscalidad. *Revista del Instituto AFIP*, 2, 32-59.

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

De Juan, A. (1992). Un modelo psico-económico de fraude fiscal. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 23, 179-188.

Díaz, F. (2003). *Aspectos más destacados de las Administraciones tributarias avanzadas. Documento de Trabajo del IEF nº 14*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Doerrenberg, Ph. (2015). Does the use of tax revenue matter for tax compliance behavior? *Economic Letters*, 128, 30-34.

Dyrenge, S.D.; Hoopes, J.L.; Wilde, J.H. (2016). Public Pressure and Corporate Tax Behavior. *Journal of Accounting Research*, 54 (1) 147-186.

Elffers, H.; Weigel, R.; Hessing, D. (1987). The Consequences of Different Strategies for Measuring Tax Evasion Behavior. *Journal of Economic Psychology*, 8, 311-337.

Elliot, M.R.; Waller, P.F.; Raghunathan, T.E.; Shope, J.T., Trivellore, R.; Little, R.J.A. (2000). Persistence of violation and crash behavior over time. *Journal of Safety Research*, 31, 229-242.

Elster, J. (1991). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: GEDISA.

Engström, P.; Nordblom, K.; Ohlsson, H.; Persson, A. (2015). Tax Compliance and Loss Aversion. *American Economic Journal-Economic Policy*, 7 (4) 132-164.

Erard, B.; Feinstein, J.S. (1994). The Role of Moral Sentiments and Audit Perception in Tax Compliance. *Public Finance*, 49, 79-80.

Escobedo, M.I.; Mauleón, I. (1991). *Demanda de dinero y economía sumergida. Papeles de Trabajo 6/91*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Etzioni, A. (1972). Human beings are not very easy to change after all. *Saturday Review*, 3, 45-47.

Evans, L. (2000). The effects of educational change on morale job satisfaction and motivation. *Journal of Educational Change*, 1 (2) 173-192.

Fajnzylber, P.; Lederman, D.; Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review*, 46, 1323-1357.

Falcon, R. (2011). El limitado alcance de la exigencia de un motivo económico distinto del ahorro fiscal, *Quincena Fiscal*, 6, 7-12.

Feinstein, J. (1991). An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and its Detection. *Ran Journal of Economics*, 22, 1, 14-35.

Feld, Lars P., and Bruno S. Frey. (2002). Trust breeds trust: How taxpayers are treated. *Economics of Governance*, 3, 87–99.

Fernández, J.J. (2006). *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Fernández, A. (2009). La mirada indiscreta: Los paraísos fiscales. *Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa en colaboración con la UNED*.

Fochmann, M.; Kroll, E.B. (2016). The effects of rewards on tax compliance decisions, *Journal of Economic Psychology*, 52, 38-55.

Franzoni, L.A. (2008). Tax evasion and tax compliance. En B. Bouckaert; G. de Geest, (Eds.): *Encyclopedia of Law and Economics*. Ghent: Edward Elgar, 6020, 52-94.

Fuentes, E. (1961). *Política fiscal e Integración Europea*. Barcelona: Ariel.

Fuentes, E. (1989). *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*. Madrid: Editorial Crítica.

Fulmer, C. A.; Gelfand, M. J.; Kruglanski, A. W.; Kim-Prieto, C., Diener, E.; Pierro, A.; Higgins, E. T. (2010). *On feeling right in cultural contexts. Psychological Science*, 21, 1563-1569.

Fukuyama, F. (1998). *La confianza (trust)*. Barcelona: Ediciones B.

Gago, A.; Álvarez, J.C.; González, X.M. (2015). *Las reformas fiscales del siglo XXI. Teoría y práctica de la reforma fiscal moderna 1980-2013*. Madrid: Ecobook. Editorial del Economista.

Garaigordobil, M. (1995). *Psicología para el desarrollo de la cooperación y la creatividad*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Garcés, R. (1998). Las infracciones tributarias y sus sanciones. *Trabajo presentado a la X Jornada del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT)*. Quito: ILADT.

Gächter, S.; Schulz, J.F. (2016). Intrinsic honesty and the prevalence of rule violations across societies, *Nature*, 531, 7595, 496-499.

Gangl, K.; Hofmann, E.; Kirchler, E. (2015). Tax authorities' interaction with taxpayers: A conception of compliance in social dilemmas by power and trust. *New Ideas in Psychology*, 37, 13-23, 2015.

Gaviria, E. (1996). Conflicto interpersonal en grupos de niños. En E. Colmenares (Ed.): *Etología, psicología comparada y comportamiento animal*. Madrid: Síntesis.

García, J. (1975). Crítica popular al sistema tributario español. *Hacienda Pública Española*, 34, 55-100.

Georgetti, A. (1963). *La evasión tributaria* (traducción de la 2ª edición italiana "L' evasione tributaria"). Torino: UTET.

Giachi, S. (2014). Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral fiscal en la España contemporánea. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 73-98.

Gobena, L.B.; Van Dijke, M. (2016). Power, justice, and trust: A moderated mediation analysis of tax compliance among Ethiopian business owners. *Journal of Economic Psychology*, 52, 24-37.

Goenaga, M. (2012). *Elementos principales de la cultura fiscal en América Latina. Documentos de Trabajo IALAT, nº 42*. Alcalá de Henares: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.

Goenaga, M. (2014). *Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España. Documento de trabajo 184/2014*. Madrid: Fundación Alternativas.

Gómez, A.; Pascual, P. (2011) Tax Fraud and value-added tax in Spain: incidence in a general equilibrium model. *Hacienda Pública Española*, 199, 9-52.

González Portal, M.D. (1995). *Conducta Prosocial: evaluación e intervención*. Madrid: Morata.

Granja, J. (2014). *Disclosure Regulation in Commercial Banking: Lessons from the National Banking Era*. Working paper, Massachusetts Institute of Technology (MIT). Sloan School of Management, November 14.

Grau, M.A. (2013). *Una medida todavía insuficientemente explorada en la lucha contra el Fraude Fiscal en su dimensión internacional: la transparencia en el cumplimiento de obligaciones tributarias a través de la responsabilidad social empresarial*. Instituto de Estudios Fiscales, doc. Nº 17/2013, pág. 17. Madrid: IEF.

Groot, W.; Van den Brink, H.M. (2010). The effects of education on crime. *Applied Economics*, 42, 3, 279-289.

Gutiérrez, G. (2012). Bancos offshore: diversos aspectos sobre su utilización a través de instrumentos financieros. *VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Financiera*. Escuela de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2012.

Gutiérrez, M. (2005). Ética y fiscalidad. *Información comercial Española*, 823, 11-129.

Guzmán, C. Ch.; Vara, A.A. (2014). Perfil psicológico del evasor de impuestos en Lima metropolitana. *Revista Cultura*, 19, 1, 231-255.

Halla, M.; Schneider, F.G. (2014). Taxes and Benefits: Two Options to Cheat on the State. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76, 3, 411-431.

Harper, D. (2001). *Moral, values, social trust and inequality: can values explain crime?* *British Journal of Criminology*, 41, 231-255.

Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.

Hartl, B.; Hofmann, E.; Gangl, K.; Hartner-Tiefenthaler, M.; Kirchler, E. (2015). Does the Sole Description of a Tax Authority Affect Tax Evasion? The Impact of Described Coercive and Legitimate Power. *Plos One*, 10 (4).

Hashimzade, N.; Myles, G.; Page, F.; Rablen, M. (2015). The use of agent-based modelling to investigate tax compliance. *Economics of Governance*, 16 (2) 143-164.

Hatakka, M.; Keskinen, E.; Gregersen, N.; Glad, A.; Hernetkoski, K. (2002). From control of the vehicle to personal self control; broadening the perspectives to driver education. *Transportation Research Part F*, 5 (3) 201-205.

Hauptman, L.; Gurarda, S.; Korez-Vide, R. Exploring (2015). Voluntary Tax Compliance Factors in Slovenia: Implications for Tax Administration and Policymakers. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 13 (3) 639-659.

Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. New York: John Wiley & Sons.

Hernández, J. (2008). La ventaja competitiva de la opacidad offshore. *Temas para el debate*, 158, 32-42.

Hetherington, Marc J. (2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.

Hetherington, M.J.; Globetti, S. (2002). Political Trust and Racial Policy Preferences. *American Journal of Political Science*, 46: 253-275.

Hetherington, M.J.; Husser, J.A. (2012). How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust. *American Journal of Political Science*, 56: 312-325.

Hinojosa, J.J.; Luque, M.A. (2012). *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier.

Hite, P. A. (1987). *An application of attribution theory in tax payer noncompliance research*. *Public Finance*, 42, 105-118.

Ho, D.; Ho, D.C.K.; Young, A. (2013). A Study of the Impact of Culture on Tax Compliance in China. *International Tax Journal*, 39 (3) 33.

Hofmann, E.; Hoelzl, E. & Kirchler, E. (2008). Preconditions of voluntary tax compliance. *Zeitschrift für Psychologie*, 216, 209-217.

Hokamp, S. (2014). Dynamics of tax evasion with back auditing, social norm updating, and public goods provision. An agent-



based simulation. *Journal of Economic Psychology*, 40, Special Issue, 187-199.

Ibáñez, J. (1986). *Más allá de la sociología. El grupo de discusión. Técnica y crítica*. Madrid: Siglo XXI.

Iglesias, M. (1993). *El análisis de la conducta de ahorro: predicciones económicas y psicosociales*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.

Jessor, R., Turbin, M.S.; Costa, F.M. (1997). Predicting developmental change in risky driving: The transition to Young adulthood. *Applied Developmental Science*, 1, 4-16.

Jones, E.E. & Nisbett, R.E. (1971). *The actor and the observer: Divergent perceptions of the cause of behavior*. New Jersey: General Learning Press.

Jones, E.E.; Kanouse, D.E.; Kelley, H.H.; Nisbett, R.E.; Valins, S.; Weiner, B. (1972). *Attribution: Perceiving the causes of behavior*. New York: General Learning Press.

Kahan, Dan MA (2002). The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action and Law. *Michigan Law Review*, 102, 71.

Kaplan, S.E.; Reckers, M.J. (1985). A Study of Texas Evasion Judgments. *Michigan Law Review*, 102, 71.

Kaplan, S. E., Reckers, P. M.; Reynolds, K. D. (1986). *An application of attribution and equity theories to tax evasion behavior*. *Journal of Economic Psychology*, 7, 461- 466.

Kaplanoglou, G.; Rapanos, V. (2015). Why do people evade taxes? New experimental evidence from Greece. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 56, 21-32.

Kasper, M.; Kogler, C.; Kirchler, E. (2015). Tax policy and the news: An empirical analysis of taxpayers' perceptions of tax-related media coverage and its impact on tax compliance. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 54, 58-63.

Kelley, H.H. (1967). An attribution theory in social psychology. *Nebraska Symposium on Motivation*, 15, 192-238.

Kinicki, A.; Kreitner, R. (2003). *Comportamiento organizacional: conceptos, problemas y prácticas*. México: McGraw-Hill.

Kirchler, E. (2007). *The economic psychology of tax behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kirchler, E. (2009). *Psychology of tax behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kirchler, E., Hoelzl, E., Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29 (2) 210–225.

Kirchler E.; Kogler C.; Muehlbacher, S. (2014). Cooperative tax compliance: From deterrence to deference. *Current Directions in Psychological Science* 23 (2) 87–92.

Kosonen, T.; Ropponen, O. (2015). The role of information in tax compliance: Evidence from a natural field experiment. *Economics Letters*, 129, 18-21.

Kozic, M.; Dedic, I. (2012). *The role of information systems in the process of prevention of tax evasion. Technics Technologies Education Management-TTEM*, 7 (2) 462-468.

Kreitner, R.; Kinicki, A. (2004). *Organizational behavior (6<sup>th</sup> ed.)* Sidney: MacGraw-Hill.

Kroneberg, C. (2005). *The definition of the situation and variable rationality: The Model of Frame Selection as a general theory of action*. Sonderforschungsbereich 504. Mannheim, Germany: University of Mannheim. Working Paper 06/05.

Kroneberg, C.; Meir, Y.; Volker, S. (2010). Norms and rationality in electoral participation and in the rescue of Jews in WWII: An application of the Model of Frame Selection. *Rationality & Society*, 22, 3-36.

Kroneberg, C.; Heintze, I.; Mehlkop, G. (2010). *The interplay of moral norms and instrumental incentives in crime causation*. *Criminology*, 48 (1) 259-294.

Kuehne, D.; Grottke, M. (2014). Psychologically and text-analytically based methods of tax fraud detection. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 66, 2, 158-174.

Lagares, M.J. (Coord.) (1995). *Manual de Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Lagares, M.J. (1994). Hacia un planteamiento más general de la Teoría del Fraude Fiscal. *Hacienda Pública española*, 129 (2) 47-62.

Lago, I.; Lago, S. (2010). The Determinants of Tax Morale in Comparative Perspective: Evidence from European Countries. *European Journal of Political Economy*, 26 (4) 441-453.

Lampreave, P. (2013) *Las medidas para contrarrestar la elusión y la evasión fiscal en los Estados Unidos y los países emergentes (con especial incidencia en las doctrinas aplicadas por los Tribunales)*. Instituto de Estudios Fiscales, doc. N° 17/2013, pág. 24. Madrid: IEF.

Leeds, A. (1963). Altruism and the norms of giving. *Merrill-Palmer Quarterly*, 9, 229-240.

Lefebvre, M.; Pestieau, P.; Riedl, A.; Villeval, MC. (2015). Tax evasion and social information: an experiment in Belgium, France, and the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 22 (3) 401-425.

Leroy, Marc (2002). *La sociologie de l'impôt*. París: PUF.

Levi, M. (2010). Serious tax fraud and noncompliance. A review of evidence on the differential impact of criminal and noncriminal proceedings. *Criminology & Public Policy*, 9 (3) 493-513.

Lewis, A. (1982). *The psychology of taxation*. Oxford: Robertson

Lewis, A.; Carrera, S.; Cullin, J.; Jones, P. (2009). Individual, cognitive and cultural differences in tax compliance: UK and Italy compared. *Journal of Economic Psychology*, 30, 431-445.

Linares, M. (2004). *El conflicto en la aplicación de la norma tributaria en la ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*. Barcelona: Indret.

Lisi, G. (2015). Tax morale, tax compliance and the optimal tax policy. *Economic Analysis and Policy*, 45, 27-32.

Llácer, T.; Miguel, F.J.; Noguera, J.A.; Tapia, E. (2013). An agent-based model of tax compliance: An application to the Spanish Case. *Advances in Complex Systems*, 16 (4-5).

Lohse, T.; Qari, S. (2016). Dubious versus trustworthy faces: what difference does it make for tax compliance? *Applied Economics Letters*, 23 (6) 394-401.

Madigan, P. (2016). Ethics and tax compliance: the morality of tax compliance, *Trusts & Trustees*, 22 (1) 151-158.

Magraner, F. (1999). El problema de los Planes de Inspección (Algunas consideraciones sobre las Directrices generales del Plan de Control Tributario de 1999). *Quincena Fiscal*, 17, 9-19.

Magraner, F. (2009). *La coordinación del impuesto sobre sociedades en la Unión Europea*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 64-66.

Magraner, F. (2012). *La imposición sobre las rentas obtenidas en España por artistas y deportistas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Magraner, F. (2013). Conflicto en la aplicación de la norma tributaria y simulación. En M.A. Caamaño (Dir.): *Derecho y Práctica Tributaria*. Valencia: Wolters Kluwer España, S.A., págs. 51-59.

Magraner, F.; Martín, J. (2007). Los principios rectores de la potestad sancionadora en materia tributaria: su expreso reconocimiento en la Ley General Tributaria de 2003. *Derecho, Historia y Universidades, Estudio dedicado a Mariano Peset*, II, 129-137.

Magraner, F.; García, D.; Ballesteros, M.C. (2015). La influencia de las BEPS en el impuesto sobre sociedades español: situación actual y perspectivas de futuro. *XXVIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. ILADT. México.

Maingot, A.P. (1995). Offshore secrecy Centers and the Necessary Role of States: Bucking the trend. *Journal of Interamerican Studies of World Affairs*, 37 (4) 1-24.

Manea, A.C.; Manea L. (2011). Cooperation between EU Member States to prevent international tax evasion and fraud. *International Conference on Tradition and Innovation in the Academic Law System/Technology Policy and Law/Private Law/Liability and Scientific Enquiry/Intellectual Property and Information Management*. Transilvania, Romania: Univ. Brasov, Fac Law, Brasov, Romania, Apr. 07-09, 235-240.

Mankiw, N. G. (1998). *Principios de Economía*. Aravaca: McGraw Hill.

Manonellas, G.N. (2011). *La instrucción en la investigación del fraude fiscal*. Buenos Aires: Ad Hoc.

Manstead, A.S.R.; Parker, D.; Stradling, S.G.; Reason, J.T.; Baxter, J.S.; Keleman, D.A. (1992). Perceived consensus in estimates of the prevalence of driving errors and violations. *Journal of Applied Social Psychology*, 22, 509-530.

Marrelli, M. (1984). On indirect tax evasion. *Journal of Public Economics*, 25, 181-196.

Marrelli, M.; Martina, R. (1988). Tax evasion and strategic behavior of the firms. *Journal of Public Economics*, 37, 55-69.

Martín, J.M. (2012). Algunas consideraciones sobre el fraude fiscal. En J.J. Hinojosa; M.A. Luque: *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier, 23-32.

Martínez, P.; Castillo, A.M<sup>a</sup>; Rastrollo, M<sup>a</sup>Á. (2009). *Los enfoques de análisis de la evasión fiscal. Una revisión actual de la Investigación*. Papeles de Trabajo. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales N<sup>o</sup> 35. Universidad de Malaga.

Martínez-Vázquez, J.; Torgler, B. (2009). The Evolution of Tax Morale in Modern Spain. *Journal of Economic Issues*, 43, 1-28.

Matheson, T. (2011). *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidences*, IMF Working Paper, WP/11/54, March 2011.

McCoon, M. (2011). Tax compliance in Latin America: a cross country analysis. *Journal of Finance & Accountancy*, 7, 1-16.

Menard, S.; Morris, R.G. (2012). Integrated Theory and Crimes of Trust. *Journal of Quantitative Criminology*, 28 (2) 365-387.

Merino, I.; Serrano (2004). *El delito fiscal*. (2ª ed.). Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, págs. 41-42 y 52-53.

Ministerio de Hacienda (2010). *Informe de Economía Sumergida 2000-2009*, Madrid: Ministerio de Hacienda.

Moltó, M.A. (1981). *Incidencia de la economía oculta en la política económica. Simposio Internacional sobre Economía oculta*. Madrid: Presidencia del Gobierno.

Mondini, A., *Planificación fiscal; Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*. Universidad de Bolonia.

Moreno, P.A. (2011). El fraude en el IVA y sus desencadenantes, *Crónica Tributaria*, 139/2011, 165-169.

Mowbray, J. (2016). Ethics and tax compliance: the morality of tax avoidance. The good old days. *Trusts & Trustees*, 22 (1) 166-167.

Mulder, L.B.; Verboon, P.; Cremer, D. (2009). Sanctions and moral judgments: The moderating effect of sanction severity and trust in authorities. *European Journal of Social Psychology*, 39, 255-69.



Murphy, R. (2012). Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. *Tax research LLP*.

Murphy, K.; Bradford, B.; Jackson, J. (2016). Motivating Compliance Behavior among Offenders: Procedural Justice or Deterrence? *Criminal Justice and Behavior*, 43 (1) 102-118.

Musgrave, R.A. (1980). Las teorías de las crisis fiscales: un ensayo de Sociología fiscal. *Hacienda Pública Española*, 83, 427-442.

Musgrave, R.A.; Musgrave, P.B. (1992). *Hacienda Pública. Teoría; Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España*. Madrid: Editorial McGraw-Hill.

Myles, G.; Naylor, R. (1996). A Model of Tax Evasion with Group Conformity and Social Customs. *European Journal of Political Economy*, 12, 49-66.

Norenzayan, A.; Nisbett, R.E. (2000). Culture and causal cognition. *Current Directions in Psychological Science*, 9, 132-5.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2010). *Understanding and Influencing Taxpayers Compliance Behaviour*. Information Note, Center for Tax Policy and Administration. Paris: OCDE.

Orviska, M.; Hudson, J. (2002). Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen. *European Journal of Political Economy*, 19, 83-102.

Palacios, A. (2008). *El Análisis Económico del Derecho en Colombia. A propósito de Mauricio Rubio y su obra*. Information Note. Paris: Center for Tax Policy and Administration. Paris: OCDE.

Palan, R. (2002). Tax Havens and the Commercialization of the State Sovereignty. *International Organization*. 56 (1): Winter, 151-176.

Palmer, E.J.; Hollin, C.R. (1998). A comparison of patterns of moral development in Young offenders and non-offenders. *Legal & Criminological Psychology*, 3, 225-235.

Paredes, J.; Rodriguez, J.M. y De La Cuesta, M. (2014). Los paraísos fiscales a discusión. *XIV Jornadas de economía crítica*. Valladolid.

Park, T. The Changes of Tax Evasion Ethics and Actual Tax Evasion in Korea, Japan and United States of America. *Journal of Public Society* 6 (1) 151-173.

Parker, D.; Manstead, A.S.R.; Stradling, S.G.; Reason, J.T.; Baxter, J.S. (1992). Intention to commit driving violations: An application of the theory of planned behavior. *Journal of Applied Psychology*, 77, 94-101.

Parker, D.; Manstead, A.S.R.; Stradling, S.G. (1995). Driving errors, driving violations and accident involvement. *Ergonomics*, 38, 1036-1048.

Paternóster, R.; Piquero, A. (1995). Reconceptualizing deterrence: An empirical test of personal and vicarious experiences. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 32, 251-286.

Peláez, J.M.; Santolaya, M. (2013). *Comentarios a la lucha contra el fraude fiscal y el régimen sancionador de la ley 7/2012*. Madrid: CISS.

Peláez, J.M. (2014). *Manual práctico para la prevención del blanqueo de capitales*. Madrid: CISS.

Pérez, J.M. (2012). Medidas de control de fraude fiscal en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En J.J. Hinojosa; M.A. Luque: *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier, 81-106.

Pérez, M. (1980). *Deberes tributarios; moral*. Madrid: Edersa.

Petersen, H.G.; Thiessen, U.; Wohlleben, P. (2010). Shadow Economy, Tax Evasion, and Transfer Fraud. Definition, Measurement, and Data Problems. *International Economic Journal*, 24 (4) 421-441.

Pinel, J.P.J. (2007). *Basics of Biopsychology*. London: Pearson.

Piquero, A.R.; Paternóster, R. (1998). An application of Stafford and Ware's reconceptualization of deterrence to drinking and driving. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 35, 5-41.

Piquero, A. R.; Pogarsky, G. (2002). Beyond Stafford and Ware's reconceptualization of deterrence: Personal and vicarious experiences, impulsivity and offending behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 39, 153-186.

Plumley, A. H. (1996). *The determinants of individual income tax compliance. Estimating the impact of Tax Policy, Enforcement and IRS responsiveness*. IRS Publication, 1916, 11-96.

Pogarsky, G. (2002). Identifying offenders: Implications for research on deterrence. *Justice Quarterly*, 3, 431-452.

Pogarsky, G.; Piquero, A.R. (2003). Does punishment encourage offending? Investigating the resetting effect. *Journal of Research in Crime & Delinquency*, 40, 92-117.

Portes, A. (2010). *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2002). *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Puviani, A. (1972). *Teoría de la ilusión financiera*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Raitano, M.; Fantozzi, R. (2015). Political cycle and reported labour incomes in Italy: Quasi-experimental evidence on tax evasion. *European Journal of Political Economy*, 39, 269-280.

Ramírez, J.; Oliva, N. (2012). *Los contadores fiscales: ¿influyen en la declaración de impuestos de las sociedades?* Nota Tributaria, nº 03-2012. Madrid: Centro de Estudios Fiscales.

Redelmeier, D.A., Tibskirani, R.J.; Evans, L. (2003). Traffic law enforcement and risk of death from motor vehicle crasher: A case-crossover study. *Lancet*, 361, 2177-2182.

Rego, S.; Wilson, R. (2008). *Executive compensation, tax reporting aggressiveness and future firm performance*. Working Paper. University of Iowa.

Reyna, V.R. (2004). How people make decisions that involve risk. A dual processes approach. *Current Directions in Psychological Science*, 13, 60-66.

Rivas, J. (1997). *Fraude fiscal. Inspección, economía experimental y estrategias*. Madrid: Dykinson, pág. 22.

Roberts, S.M. (1995). Small Place, Big Money: The Cayman Islands and the International Financial System. *Economy Geography*. 71 (3) 237-256.

Robertson, S.A. (1998). *Stress related to driving: An exploratory study*. Oxford: Transport Studies Unit.

Rodríguez, J.M. (2010). *Legalidad y eficacia en materia penal empresarial*. *Derecho Penal Económico*. La Plata: B de F, 133.

Roemer, A. (2008). *Introducción al Análisis Económico del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.

Roldán, A.M. (2012). Fraude fiscal: ¿Un fallo del Estado en España? En J.J. Hinojosa; M.A. Luque: *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier, 75-82.

Rosembuj, T. (2012). La regulación financiera global y la fiscalidad innovadora, *Crónica Tributaria*, 143/2012, 185-203.

Ross, R.R.; Antonowicz, D.H. (2004). *Antisocial Drivers: Prosocial Driver Training for Prevention and Rehabilitation*. Springfield: Charles C Thomas Publisher.

Rubio, M.; Arjona, A.M. (2007). *Economía Jurídica. Introducción al Análisis Económico del Derecho Iberoamericano*. Bogotá. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Ruesga, S. (2013). La economía sumergida en tiempo de la Gran Depresión 2.0. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 14.

Ruesga, S.; Carbajo, D. (2013). El TAX GAP en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción. *XXIII Congreso Asociación Profesional Inspectores Hacienda del Estado*, Málaga, 2013.

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

Ryan, R.M.; Deci, E.L. (2000). Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54–67.

Salgado, J. F. (1998). Categorías y dimensiones atribucionales del fraude fiscal. *Revista de Psicología Social Aplicada*, 8, 75-90.

Sanabria, R. (1999). *Derecho Tributario e ilícitos tributarios*. Lima: Gráfica Horizonte.

Sandmo, A. (2005). The Theory of Tax Evasion: A Retrospective View. *National Tax Journal*, LVIII, 4, 643-663.

Santolaya, M. (2010). *El fraude fiscal en la recaudación tributaria*. Madrid: CISS.

Sarabia, B. (1989). Documentos personales: historias de vida. En M. García; Ibáñez; F. Alvira: *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza Universidad.

Schneider, F. (2013). *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013*. Linz: Johannes Kepler Universität.

Schneider F, Enste D. (2013). *The Shadow Economy: An International Survey*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, F.; Raczkowski, K.; Mroz, B. (2015). Shadow economy and tax evasion in the EU. *Journal of Money Laundering Control*, 18 (1) 34-51.

Schmölders, G. (1965). *Lo irracional en la Hacienda Pública: problemas de psicología financiera*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero.

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

Schumpeter, J. (2000). La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*, 5.

Schwarzenberger, H.; Muehlbacher, S.; Bazart, C.; Unger, L.; Kirchler, E. (2016). Une typologie des contribuables travailleurs indépendants basée sur les attitudes motivationnelles/ A typology of selfemployed taxpayer workers based on motivational attitudes. *Social Science Information*, 55 (1) 60-77.

Schumpeter, J.A. (2000). La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*, 5, 147-192.

Schwartz, B. (2005). *The Paradox of Choice*. New York: Harper Collins.

Seijo, J.; Arias, R.; Calderón, J.M. (2013). El acuerdo FATCA Estados Unidos-España sobre control fiscal de cuentas financieras extranjeras. *Spanish Tax Alert*, junio 2013, 1-5

Serrano, M. (2012). *La lucha contra el fraude fiscal a través de la recaudación tributaria*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.



Shoup, G. (1982). *Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Shalvi, S.; Dana, J.; Handgraaf, M.J.; De Dreu, C.K. (2011). Justified ethicality: observing desired counterfactuals modifies ethical perceptions and behavior. *Organ. Behav. Hum. Decis. Processes*, 115, 181-190.

Shu, L. (2012). Signing at the beginning makes ethics salient and decreases dishonest self-report in comparison to signing at the end. *Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS*, 109 (38) 15197-15200.

Simon, H.A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69, 1, 99-168.

Simon, H.A. (1945). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Free Press.

Simon, H.A. (1983). *Reason in human affairs*. Stanford: Stanford University Press.

Singelstein, T. (2015). Tax Evasion: increased morale, fewer trials, more convictions? *Monatsschrift fur Kriminologie und Strafrechtsreform*, 98 (1) 48-68.

Slemrod, J. (2003). Trust in Public Finance. En S. Cnossen.; H. Werner Sim (Eds): *Public Finance and Public Policy in the New Century*, Cambridge: MIT Press.

Slemrod, J.; Yitzhaki, S. (2002). Tax avoidance, evasion and administration. En A.J. Auerbach and M. Feldstein (Eds.): *Handbook of Public Economics*, 1423-1470. Amsterdam: Elsevier Science.

Sour, L. (2006). Cumplimiento Fiscal y Bienes Públicos, ¿Son realmente compatibles? *El Trimestre Económico*, 282, 863-880.

Spicer, M.W.; Lundstedt, S.D. (1976). Understanding Tax Evasion. *Public Finance*, 3, 295-305 y 339-346.

Srinivasan, T.V. (1973). Tax Evasion. A Model. *Journal of Public Economics*, 2, 339-346.

StaR (2011). *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments. A Progress Report and Recommendations for Action*, The World Bank and UNODC.

Stavrova, O.; Schlösser, Th.; Fetchenhauer, D. (2013). Are Virtuous People Happy All Around the World? Civic Virtue, Antisocial Punishment, and Subjective Well-Being Across Cultures. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 39 (7) 927-942.

Stiglitz, J. (1988). *La Economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Stiglitz, J. (2007). *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana.

Stokols, D.; Altman, I. (1987). *Handbook of Environmental Psychology*. New York: Wiley.

Stradling, S.G.; Manstead, A.S.R.; Parker, D. (1992). Motivational correlates of violations and errors on the road. En G.B. Grayson (Ed.): *Behavioral research in road safety II*. Crothorne: Transport and Road Research Laboratory.

Strielkowski, W.; Cabelkova, I. (2015). Religion, Culture, and Tax Evasion: Evidence from the Czech Republic. *Religions*, 6 (2) 657-669.

Tabellini G. (2010). Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, 8 (4) 677-716.

Tavares, J.C; Iglesias, M. (2010). Dimensions of Causal Attributions of Tax Evasion in Portugal. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 26 (1) 73-78.

Tejerizo, J.M. (2012). Medidas de lucha contra el fraude fiscal en el Derecho Español. En J.J. Hinojosa; M.A. Luque (Eds.): *Medidas y procedimientos contra el fraude fiscal*. Barcelona: Atelier.

Tejerizo, J.M. (2013). *Comentarios a la ley de lucha contra el fraude fiscal*. Madrid: Aranzadi.

Tena-Sánchez, J.; Güell-Sans, A. (2012). ¿Qué es una norma social? Una discusión de tres aproximaciones analíticas. *Revista Internacional de Sociología*, 69, 561-583.

Ticar, B.; Bernik, D. (2012). Fight against carousel fraud as a specific form of organized crime in the EU and the Republic of Slovenia. *Revija Za Kriminalistiko In Kriminologijo*, 63 (2) 103-111.

Tipke, K. (2002). *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes (Besteuerungs moral und steuermoral)*. Barcelona: Marcial Pons.

Torcal, M. (2010). *La ciudadanía europea del SXXI. Estudio comparado de sus actividades y comportamientos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Torcal, M. (2012). *Resultados de la Quinta Edición de la Encuesta Social Europea (European Social Survey)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Torcal, M.; Montero, J.R. (Eds.) (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. London: Routledge.

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

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

Torgler, B.; Schaffner, M. (2007). *Causes and consequences of tax morale: An Empirical Investigation*. CREMA Center for

Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper nº 2007-11.

Torgler, B.; Schneider, F. (2007). What Shapes Attitudes toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries. *Social Science Quarterly*, 88, 443–70.

Torgler, B.; Schneider, F. G. (2009). The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*, 30, 228-245.

Triandis, H.C. (1994). *Culture and social behavior*. New York: MacGraw-Hill.

Unidad Especial para el Estudio del Fraude (1994). *Informe sobre el fraude en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Urbiztondo, S. (1993). Un sistema de incentivos para mejorar la recaudación impositiva. *Económica*, XXXIV, 1-2, 142-161.

Van Lange, P. A., De Cremer, D., Van Dijk, E., Van Vugt, M. (2007). Self-interest and beyond. Basic principles of social interaction. En A.W. Kruglanski & E.T. Higgins (Eds.): *Social psychology: Handbook of basic principles*, New York: Guilford, 540–561.

Van der Zanden, J.W. (1986). *Manual de Psicología Social*. Buenos Aires: Paidós.

Vaquero, A.; Lago, S.; Fernández, X. (2015). *Economía sumergida y fraude fiscal en España, ¿qué es lo que sabemos?* Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). Documento de Trabajo N° 768/2015. Madrid: FUNCAS.

Vogel, J. (1974). Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data. *National Tax Journal*, 27, 499-513.

Wallschutzky, Ian Gregory (1984). Possible Causes of Tax Evasion. *Journal of Economic Psychology*, 5, 371-384.

Webley, P.; Cole, M.; Eidjar, O. (2001). The Prediction of Self-Reported and Hypothetical Tax-Evasion: Evidence from England, France and Norway. *Journal of Economic Psychology*, 22, 141-155.

Weigel, R., Hessing, D.; Elffers, H. (1987). Tax Evasion Research: A Critical Appraisal and Theoretical Model. *Journal of Economic Psychology*, 8, 215-235.

Weiner, B. (1985). An attributional theory of achievement motivation and emotion. *Psychological Review*, 92 (4) 548-573.

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

Wenzel, M. (2005). Misperceptions of social norms about tax compliance: From theory to intervention. *Journal of Economic Psychology*, 26 (6) 491-508.

Wenzel, M. (2007). *The multiplicity of tax-payer identities and their implications for tax ethics*. *Law and Policy*, 29, 31-50.

Wikström, P.O.H (2004). Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. En J. McCord (Ed.): *Beyond Empiricism: Institutions and Intentions in the Study of Crime. Advances in Criminological Theory*. New Brunswick: Transaction.

Wikström, P.O.H. (2006). Individuals, settings, and acts of crime: Situational mechanisms and the explanation of crime. En P.O.H. Wikström; R.J. Sampson (Eds.): *The Explanation of Crime. Context, Mechanisms and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wikström, P.O.H. (2009). Crime propensity, criminogenic exposure and crime involvement in early to mid adolescence. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 253–66.

Williams, C.C.; Franic, J. (2016). Beyond a Deterrence Approach towards the Undeclared Economy: Some Lessons from Bulgaria. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18 (1) 90-106.

Williams, C.; Horodnic, L. (2015). Are Marginalised Populations More Likely to Engage in Undeclared Work in the Nordic Countries? *Sociological Research Online*, 20 (3).

Zabyelina, Y. (2016). Respectable and professional? A review of financial and economic misconduct in diplomatic relations. *International Journal of Law Crime and Justice*, 44, 88-102.

Zhang, N.; Andrighetto, G.; Ottone, S.; Ponzano, F.; Steinmo, S. (2016). Willing to Pay? Tax Compliance in Britain and Italy: An Experimental Analysis. *Plos One*, 11 (2) 1-17.

Zilvety, R.; Villegas, H.; Aliaga, J. (2015). La cohesión social y sus efectos sobre la disposición a pagar impuestos: un estudio de corte transversal para la ciudad de La Paz. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 0 (23) 27-65.



**ANEXO I****DOCUMENTOS CITADOS**

Área de Sociología Tributaria (1995). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 3/95, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (1997). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 1/97, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (1998). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1997*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 2/98, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (1999). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 2/99, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2000). *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 1/00, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2001). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 2/01, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2002). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 14/02, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2005). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 11/05, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2006). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 10/2006, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2007). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 21/2007, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2008). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 15/2008, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2009a). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 11/2009, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2009b). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2009*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 15/2009, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2011). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 09/2011, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2012). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2011*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 19/2012, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2013). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 21/2013, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2014). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2013*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 20/2014, Madrid.

Área de Sociología Tributaria (2015). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2014*. Documentos del Instituto de Estudios Fiscales nº 20/2015, Madrid.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1993). *Opinión Pública y política fiscal X*. Estudio número 2063. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1994). *Opinión Pública y política fiscal XI*. Estudio número 2111. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1995). *Opinión Pública y política fiscal XII*. Estudio número 2187. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1996). *Opinión Pública y política fiscal XIII*. Estudio número 2219. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1997). *Opinión Pública y política fiscal XIV*. Estudio número 2253. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1998). *Opinión Pública y política fiscal XV*. Estudio número 2293. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1999). *Opinión Pública y política fiscal XVI*. Estudio número 2366. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2000). *Opinión Pública y política fiscal XVII*. Estudio número 2395. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2001). *Opinión Pública y política fiscal XVIII*. Estudio número 2427. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2002). *Opinión Pública y política fiscal XIX*. Estudio número 2462. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2003). *Opinión Pública y política fiscal XX*. Estudio número 2533. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2004). *Opinión Pública y política fiscal XXI*. Estudio número 2569. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2005). *Opinión Pública y política fiscal XXII*. Estudio número 2615. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2006). *Opinión Pública y política fiscal XXIII*. Estudio número 2650. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2007). *Opinión Pública y política fiscal XXIV*. Estudio número 2727. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2008). *Opinión Pública y política fiscal XXV*. Estudio número 2770. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2009). *Opinión Pública y política fiscal XXVI*. Estudio número 2809. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2010). *Opinión Pública y política fiscal XXVII*. Estudio número 2841. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2011). *Opinión Pública y política fiscal XXVIII*. Estudio número 2910. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2012). *Opinión Pública y política fiscal XXIX*. Estudio número 2427. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2013). *Opinión Pública y política fiscal XXX*. Estudio número 2994. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2014). *Opinión Pública y política fiscal XXXI*. Estudio número 3034. Madrid: CIS.

Centro de Investigaciones Sociológicas (2015). *Opinión Pública y política fiscal XXXII*. Estudio número 3105. Madrid: CIS.

CIS-IEF (1994). *Encuesta sobre la percepción social del fraude*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera. Control de la Aplicación del Derecho de UE y de las Ayudas Estatales/Fiscalidad Directa. Bruselas, 19 de febrero de 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos*. Informe temático preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156º Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Washington D.C.

Consejo Económico y Social (CES). Informe 2013:137.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 7 de febrero de 2005*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario de 2005.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 12 de enero de 2010*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario de 2010.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 2 de febrero de 2011*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario de 2011.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 24 de febrero de 2012*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario y Aduanero de 2012.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 8 de marzo de 2013*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario y Aduanero de 2013.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 10 de marzo de 2014*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario y Aduanero de 2014.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 9 de marzo de 2015*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario y Aduanero de 2015.

Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Resolución de 22 de febrero de 2016*, por la que se aprueban las directrices generales del Plan General de Control Tributario y Aduanero de 2016.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Tributos, *Informe 2014-09934*. Madrid, 23 de diciembre de 2014.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *Balance anual de resultados de control tributario*. Gabinete de Prensa. Madrid, 22 de febrero de 2016.

Ministerio de Hacienda (2013). Acuerdo con los Estados Unidos (EEUU) para la aplicación en nuestro país de la *Foreign Account Tax Compliance Act. (FATCA)*.

OCDE. Informe de los resultados del Proyecto BEPS de la OCDE y el G20 en la reunión de Finanzas del G20, celebrado el 8 de octubre de 2015 en Lima (Perú). [www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports-htm](http://www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports-htm).

OCDE (2015). Nota explicativa, Proyecto OCDE/G20 de Erosión de Bases Imponibles y Traslado de Beneficios, OCDE. [www.oecd.org/ctp/beps-2015-nota-explicativa.pdf](http://www.oecd.org/ctp/beps-2015-nota-explicativa.pdf)

Parlamento Europeo. Decisión del Consejo 888/98/EC Programa *Fiscalis*.

Parlamento Europeo, Resolución (2014/2144/(INI)).

Parlamento Europeo. Informe anual sobre fiscalidad. Resolución de 25 de marzo de 2015.

Parlamento Europeo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2016.



## **ANEXO II**

### **SENTENCIAS CITADAS**

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de febrero de 2006, Halifax, Ar. C 255/02 y University of Huddersfield Ar. C 223/03.

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2006, C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation.

Sentencia Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo.

Sentencia Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril.

Sentencia Tribunal Constitucional 46/2000, de 17 de febrero.

Sentencia Tribunal Supremo, de 27 de noviembre de 1999.

Sentencia Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 1999.

Sentencia Tribunal Supremo, de 20 de octubre de 2000.

Sentencia Tribunal Supremo, de 21 de diciembre de 2000.

Sentencia Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 2001.

Sentencia Tribunal Supremo, de 15 de julio de 2002.

Sentencia Tribunal Supremo, de 21 de diciembre de 2002.

Sentencia Tribunal Supremo, de 14 de marzo de 2005.

Sentencia Tribunal Supremo, de 3 de febrero de 2011.

Sentencia Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2011.

Sentencia Tribunal Supremo, de 25 de abril de 2013.

Sentencia Tribunal Supremo, de 27 de junio de 2013.