

# ESTUDIOS

## APROXIMACION A UNA INDAGACION ACERCA DE LAS CAUSAS DEL FRAUDE TRIBUTARIO

**Magín PONT MESTRES**

Catedrático de Derecho Tributario  
Miembro Fundador de la AEDAF

### Sumario

- I. INTRODUCCION
- II. LA RESISTENCIA FISCAL, CAUSA GENERICA DEL FRAUDE TRIBUTARIO
  1. El encuentro de la persona con los tributos.
  2. De la percepción al comportamiento activo.
  3. El comportamiento tributario individual, como resultado final de una serie de procesos interiores.
  4. Influencia en el comportamiento tributario individual de la actitud de los poderes públicos.
  5. Mentalidad fiscal y modalidades de la misma.
- III. FACTORES INFLUYENTES EN LA ACTITUD DE RESISTENCIA FISCAL EN ESPAÑA
  1. Desigual distribución histórica de los tributos con derroche y disipación en el gasto público.
  2. La Hacienda Pública en su imagen histórica de pozo sin fondo.
  3. Evolución en las dos últimas décadas.
  4. El enaltecido deber de contribuir y el silenciado deber de austeridad pública.
  5. Furibunda represión del fraude.
- IV. HACIA LA ELIMINACION DE LA RESISTENCIA FISCAL: CONFIANZA *VERSUS* DESCONFIANZA
- V. UNA CUESTION DISTINTA PERO CONEXA: LA «INDUSTRIA» DEL FRAUDE FISCAL
  1. Los capitales migratorios por razones fiscales.
  2. Los montajes fraudulentos de la llamada «ingeniería financiera».
- VI. CONCLUSIONES

## ESTUDIOS

---

### I. INTRODUCCION

Complacido atiendo la sugerencia del presidente de la Asociación de escribir unos folios sobre el fraude, con el propósito de colaborar, aunque sea indirectamente desde esta Revista Técnica, en los trabajos y estudios que *en la actualidad* se realizan a iniciativa oficial por una Unidad Especial creada al efecto.

Aunque el fraude puede darse y de hecho se produce en diversas esferas, limito mis reflexiones aquí al fraude en los tributos y en el gasto público por entenderlo un fenómeno interrelacionado.

De entrada deseo dejar claro que considero el fraude una lacra a modo de enfermedad del cuerpo social. Por ello cuanto se haga para su eliminación o reducción es bueno para la sociedad. Y no sólo esto, sino que es deber indeclinable de los poderes públicos acometer la tarea de su erradicación primero, al igual que lo es velar para que no resurja después.

Es importante dejar esto bien sentado porque la experiencia enseña que desde la Administración Pública o al menos desde algunos de sus sectores, se entiende que el país se halla dividido poco menos que en dos bandos antagónicos: los defraudadores que son la gran mayoría de los contribuyentes con posibilidades de defraudar y, al frente a ellos la Administración tributaria que vela, se desvive y lucha para combatirlo y eliminarlo. Pues bien, esta forma de entender las cosas, clamorosamente equivocadas, en mi sentir, condiciona gran parte del quehacer público antifraude, con los negativos resultados que ahí están, sin que la evidencia del fracaso consiga hacer fluir siquiera atisbos de reconsideración. Tal es la obnubilación existente.

Y no es que esté elucubrando en abstracto sino todo lo contrario. Ahí está como prueba irrefutable, el amplio haz de represivas medidas antifraude tomadas en los últimos diez años. Y ahí está, también, su resultado: MAS FRAUDE, con lo que es incuestionable el error en el enfoque del problema para su posible solución.

El punto de partida: Administración excelsa que vela por la puridad aplicativa de las normas tributarias, frente a una gran masa de contribuyentes rebeldes, es un planteamiento falso y equivocado. Insistir en una represión cavernícola del fraude, es no entender nada del tema. Atribuir al supuestamente irreprimible instinto egoísta individual el impago de tributos significa admitir que el ser humano sigue anclado en primitivismos tribales. Afir-mar que la solución al problema del fraude pasa por severos escarmientos colectivos, es ignorar que el ser humano no sólo es individuo, sino, también y sobre todo, persona.

El problema del fraude fiscal en nuestro país, grave problema por cierto, está archidemostrado que no sólo no se soluciona con los planteamientos descritos y con las medidas adoptadas, sino todo lo contrario.

Así las cosas, el punto de partida exige admitir esa realidad, por cruda que sea y por encastillamientos que se devalúen. Las cosas son como son y no como se pretende o se quisiera que fueren, por lo que quizá para empezar sea conveniente esforzarse en disponer de algunas dosis de modestia adecuadamente administradas.

Una vez conseguido el necesario reciclaje para tratar de acometer con éxito el problema, parece aconsejable dedicar el tiempo necesario a reflexionar sobre el mismo. Es posible que

esa reflexión lleve a preguntar por las causas de fraude, siempre que haya sido realmente superada la idea que lo atribuye exclusivamente al instinto egoísta.

En mi sentir, el hecho que despierte interés intelectual indagar acerca de las causas del fraude es indicativo de haber superado deformaciones seculares, de suerte que la mente se halla preparada para adentrarse asépticamente en la verdadera dimensión del problema a efectos de intentar su superación. Ciertamente que la modestia desempeña aquí un rol importante, ya que afrontar el estudio de las causas del fraude no equivale al hallazgo de la piedra filosofal. Es simplemente, según entiendo, enfilar el camino adecuado.

Dicho en otros términos; la superación del fraude tributario, como el de cualquier otro tipo de fraude, pasa inevitablemente por el estudio de su etiología. Estamos, si se quiere, ante un planteamiento metodológico susceptible de ser cuestionado, bien que dada su importancia el debate deviene inevitable. Según entiendo, cualquier estudio que prescinda de esta causalidad se convertirá, antes o después, en una frustración.

Se trata, ni más ni menos, que de llegar a conocer las causas de esa enfermedad social consistente en la generalizada propensión al fraude tributario, que es enfermedad bien distinta de aquella que consistiera y quedara limitada a un reducido número de propensos o adictos al fraude. Aquí no me refiero a esta última, sino a la primera.

\* \* \* \* \*

Ahora bien; efectuadas estas concreciones y al objeto de seguir fielmente el hilo conductor ceñido a la indagación de las causas del fraude fiscal, considero indispensable aislar y tratar separadamente dos fenómenos distintos que si bien se designan con la misma palabra: «fraude», son, sin embargo, completamente diferentes.

Uno de ellos consiste en la actitud de los ciudadanos en general, tanto considerados individual como colectivamente, más o menos reacia al pago de tributos.

Otro, ceñido a lo que identifico y denomino «industria» del fraude fiscal, cuyas motivaciones son por completo ajenas a las del primer fenómeno y responde exclusivamente a objetivos orientados a eludir los tributos. Para alcanzar este fin se idean sofisticados mecanismos, a menudo con complicados montajes societarios vinculados a paraísos fiscales que se erigen en centros receptivos de dinero trashumante y cuasi anónimo, así como de capitales migratorios por razones fiscales que, de esta guisa, encuentran cobijo y protección en sus correrías, cuando no fechorías.

Sin distinguir uno y otro fenómeno la indagación de las causas del fraude resultaría mucho más compleja y sobre todo confusa.

Acorde con esta separación, el presente trabajo se concibe en dos partes. La primera, dedicada a delimitar las causas del fenómeno general del fraude según actitudes generalizadas, que constituye básicamente el centro de atención de este estudio por entender que es el que procede afrontar básicamente en razón de su generalización. La segunda, referida a la «industria» del fraude fiscal, respecto de la que sólo se efectuará un esbozo genérico, dado que sus motivaciones apenas si requieren estudio, por ser bien conocidas. Lo que se requiere aquí es soluciones a través de acción y de decisiones públicas idóneas y ejemplares.

## ESTUDIOS

---

### PARTE PRIMERA

#### II. LA RESISTENCIA FISCAL, CAUSA GENERICA DEL FRAUDE TRIBUTARIO

Tratar de conocer las causas del fraude tributario equivale, sino yerro, a indagar acerca de las motivaciones de la generalizada resistencia fiscal. El hilo lógico del razonamiento puede ser éste: el fraude fiscal es el efecto generado por la resistencia al pago de tributos, resistencia producida por «algo», y ese *algo* es lo que se aspira a conocer. Tratamos de hallar una explicación que al mismo tiempo sea sistemática y controlable por elementos de juicio fácticos.

En esa orientación indagadora constituye una gran ayuda el método de las consultas sociológicas siempre que se efectúen acorde con pautas científicas y con cuestionarios adecuados. Aportarán un caudal de información de gran valor que debidamente tratado puede ser de suma utilidad en la indagación, ya que orienta y permite conocer *qué* piensan los ciudadanos de los tributos.

##### 1. El encuentro de la persona con los tributos

Ahora bien, con ser necesario este método entiendo que no es suficiente. Hace falta algo más. Es preciso *adentrarse en el estudio de la psicología financiera* no sólo a través de encuestas acerca de *qué* piensan los contribuyentes, sino también *por qué* lo piensan lo cual conecta y engarza con el conjunto de experiencias que en la persona se realizan en su encuentro con los tributos.

De observar al respecto, que el hecho de que la realidad psíquica se halle en la autoexperiencia no significa que permanezca en un mundo interior hermético, incomunicada con el exterior, sino que, como advierte LERSCH, es más bien «un diálogo entre el individuo y el mundo en el que vive y con el que se relaciona»<sup>1</sup>. El mundo interior y el exterior se condicionan mutuamente y su resultado lo constituyen los efluvios con los que la intimidad tiende a manifestarse en todos los órdenes y por tanto, también, en el tributario. Como advierte DELAY y PICHOT, «únicamente es mediante un artificio como podemos considerar un hecho psicológico fuera de su contexto social»<sup>2</sup>.

Este condicionamiento recíproco es singularmente importante a los efectos de indagar las causas de la resistencia fiscal que se concreta en conductas de fraude tributario.

##### 2. De la percepción al comportamiento activo

En la concienciación del mundo, entendido como contenido de experiencia del espacio vital del hombre en plena madurez, se entra en contacto con un ahora y aquí, en

---

<sup>1</sup> *Psicología Social*. Ed. Scientia, Barcelona, 1967, pág. 1.

<sup>2</sup> *Manual de Psicología*. Ed. Toray. Barcelona, 1969, pág. 69.

base al fenómeno de la percepción, que lo constituye un cúmulo de variopintas sensaciones que tienen su origen en estímulos procedentes del mundo exterior. Subraya LOPEZ IBOR que «la percepción es un encuentro, un encuentro creador»<sup>3</sup>. Las modernas teorías sobre la percepción la sitúan entre el puro pensar y el puro sentir; entre el sujeto y el objeto.

La percepción enlaza con el pensamiento merced al que la persona llega a comprender la constitución objetiva de la realidad. En razón a la función intelectual del pensamiento «el mundo de la percepciones —campo infinito de sorpresas— se convierte en un campo de disponibilidades que nos proporciona la orientación para nuestra conducta»<sup>4</sup>, que, en último término se plasma en el comportamiento activo, es decir, en la acción, que puede ser instintiva o voluntaria, bien que aquí adquiere relevancia esta última, que se caracteriza por ser consciente y reflexiva. Para STERN, «la voluntad humana es una forma de esfuerzo, nutrida desde lo hondo de las necesidades, impulsada y ordenada por la anticipación consciente del fin y de los medios cuyo funcionamiento se inicia por medio de un acto personal»<sup>5</sup>. Acerca de la función de la voluntad, CRUZ HERNANDEZ tiene escrito que «el hombre vacila ante varias y muy distintas tendencias, solicitado por múltiples pretensiones, o sea tensiones previas presentes en él; por lo cual, lejos de ir —la voluntad— tras ellas, dominándolas cómo el buen jinete a su montura, o aferrado a la cola de un caballo desbocado, según los casos, se encuentra frente a ellas para dominarlas, dirigirlas, luchar con ellas, rechazarlas o aceptarlas»<sup>6</sup>.

He aquí cómo los actos voluntarios lejos de surgir de la nada tienen un período preparatorio que, conforme afirma STERN, «sigue su marcha dentro de la persona antes de prorrumper en acción explícita»<sup>7</sup>. Los factores dentro de la persona que dan lugar al acto eventual de voluntad, llámanse móviles.

La acción electiva tiene, pues, un estadio previo que se caracteriza por la concurrencia competitiva de varias tendencias. Este estadio previo, explica LERSCH, «termina con la decisión en favor de una de las metas tendenciales que han sido dadas a elegir por los motivos merced a la resolución por la cual, como portadores de diversas conductas posibles, nos identificamos con la meta de una determinada tendencia»<sup>8</sup>. Y añade que esta decisión se basa en reflexiones «que proporcionan la comprensión necesaria para la realización práctica y tienen en cuenta las consecuencias de una acción en su finalidad, en su valor o falta de valor respecto a la meta a que aspira encaminada a lograr una configuración y una forma de vida con responsabilidad»<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> *Lecciones de Psicología Médica*, Vol II. Ed. Paz. Madrid, 1968, pág. 91.

<sup>4</sup> LERSCH, P.: *La Estructura de la Personalidad*. Ed. Scientia. Barcelona, 1967, pág. 299.

<sup>5</sup> *Psicología General*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967. pág. 394.

<sup>6</sup> «Lecciones de Psicología». *Revista de Occidente*, Madrid, 1960, pág. 492.

<sup>7</sup> *Ob. cit.*, pág. 401.

<sup>8</sup> *La Estructura*, *cit.*, pág. 442.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 442.

## ESTUDIOS

---

### 3. El comportamiento tributario individual como resultado final de una serie de procesos interiores

Esta breve incursión psicológica la considero a la vez que necesaria, suficiente, a efectos de hacer luz acerca de las causas del comportamiento de la persona, en cuanto contribuyente, que se plasma en resistencia fiscal. Merced a dicha incursión sabemos que el comportamiento humano general, es el resultado final de una serie de procesos internos de la persona que culminan en actos, los cuales, ha de subrayarse con energía, no tienen porqué llevar necesariamente el marchamo indeleble de la resistencia al pago de impuestos. Pueden llevarlo, pero igualmente pueden carecer del mismo. Y esto no es pura abstracción, lo refrenda el banco de pruebas de la realidad, y si no, ahí está la acentuada resistencia fiscal de los contribuyentes de algunos países escandinavos, entre otros.

El hecho de que en el comportamiento tributario prevalezca la resistencia o el asentamiento, depende del desenlace final de los procesos internos, en los que los impulsos y las reflexiones confluyen o rivalizan para decidir la acción consciente. Pero este comportamiento, por estar vivamente entrelazado con la vida social, puede ser condicionado por el comportamiento del Estado y de los poderes públicos, y también viceversa. De ahí que en el análisis del comportamiento tributario que se concreta en resistencia fiscal, deba tomarse en consideración la actitud del Estado, que a estos efectos se concreta en la conducta y el comportamiento de los poderes públicos.

### 4. Influencia en el comportamiento tributario individual de la actitud de los poderes públicos

El ser humano es sociable por naturaleza. Como tiene escrito LOPEZ IBOR, «la sociabilidad no es algo añadido a la vida humana, sino que le pertenece»<sup>10</sup>. Surge en esta vivencia el peso de la responsabilidad de la persona ante sus semejantes, y la formación de grupos humanos parte de ahí. Paradigma de esos grupos es la nación y su organización jurídica en forma de Estado.

Con independencia de que la tendencia a la sociabilidad no actúe del mismo modo en todas las personas, resulta que en la misma se hallan anclados los antecedentes en que se apoya la aportación de una parte de las rentas individuales a la comunidad. Ciertamente que frente a la colaboración en sus diversas manifestaciones entre ellas la tributaria, se alza el egoísmo, pero, en principio, el predominio de éste sobre aquél sólo es posible en individuos con actitudes acentuadamente asociales. En los demás, el egoísmo sano constituye la línea de equilibrio entre las fuerzas opuestas del *querer tener para si* y del *ser para otro*, es decir entre los polos opuestos de la egolatría y del altruismo pródigo.

El ser humano, ser social por excelencia, dotado de sentido de responsabilidad y de voluntad, no puede realizarse plenamente si tiene que frenar sus vivencias de sociabilidad, y

a esto equivale precisamente eludir la colaboración tributaria a la comunidad, o por lo

---

<sup>10</sup> Ob. cit., Vol. II, pág. 249.

menos ofrecer resistencia al cumplimiento de este deber. Tan es así, que puede constituir una frustración.

De ahí que cuando la resistencia fiscal aflora con generalidad, es que otras motivaciones provenientes del exterior de la persona, o sea del mundo circundante, intervienen como causantes. En este caso, la actitud del contribuyente en general se halla condicionada por el ambiente en el que vive y se desenvuelve. Mas, es observar que esto no supone egolatría ni asociabilidad. Incluso la tendencia sociable y comunitaria puede contar con acentuados impulsos internos, al unísono con vivencias del desinterés y, sin embargo, la actitud del individuo que de esta suerte vivencia, puede ser reacia al pago de impuestos.

¿Existe, acaso, contradicción en esto?

Claramente no, por cuanto las tendencias de sociabilidad, desinterés y altruismo pueden hallar vedado su acceso a la acción cuando el ambiente exterior y la colectividad en general considera adecuado este comportamiento, dada, por una parte, la elevada presión fiscal, los síntomas o las evidencias de una administración pública poco escrupulosa propensa al despilfarro, a la corrupción, al favoritismo y, en definitiva, al obscurantismo informativo en el orden presupuestario, y por otra, el amplio haz de privilegios de que goza la Administración tributaria que actúa de forma dominante y prepotente, diríase que avasalladora, con frecuente arbitrariedad, cuando no con desviación de poder y abuso del derecho como si de patente de corso gozara. Conforme tiene escrito SAINZ DE BUJANDA, «no es posible que el hombre de nuestros días crea en el Estado en que vive ni contribuya con lealtad y diligencia al levantamiento de las cargas públicas, si la Administración no somete rigurosamente sus actos fiscales a un orden jurídico que infunda seguridad en sus relaciones con las economías particulares»<sup>11</sup>. Esa forma de ejercer las funciones públicas despierta reacciones de autodefensa y de respeto al yo, que no es raro se concreten en actitudes de reflexiva resistencia fiscal, por imperio de la voluntad.

Con razón recomienda STEVEN que «los que ejercen el poder deben obrar con espíritu de moderación, de economía de los fondos públicos, de justicia y de caridad, negándose al favoritismo y a toda forma de sectarismo»<sup>12</sup>. Y SAINZ DE BUJANDA destaca que a lo largo de los siglos la resistencia en el pago de las contribuciones y de los impuestos se ha producido, entre otras causas, «porque la idea del despilfarro y del mal uso de los caudales públicos ha estado siempre presente, con más o menos vigor, en la conciencia popular»<sup>13</sup>. Por su parte SCHMOLDERS tiene escrito que «la idea que el ciudadano tenga del Estado determina su moral política y fiscal y su actitud frente a los problemas de la Hacienda pública»<sup>14</sup>.

He aquí como el comportamiento de los órganos rectores en orden a las funciones que tienen confiadas, del que depende la observancia de la ley fiscal o su generalizado incumplimiento al igual que depende la imagen de seriedad y responsabilidad con que desarrollan los quehaceres públicos, condiciona la confianza de los ciudadanos hacia aquéllos. «Tolerar la

---

<sup>11</sup> *Hacienda y Derecho*. Tomo I. prólogo, pág. XIX.

<sup>12</sup> *Ob. cit.*, pág. 447.

<sup>13</sup> *Hacienda y Derecho*. Tomo I. Madrid, pág. 144.

<sup>14</sup> «Lo irracional de la Hacienda Pública.» *Problemas de Psicología Financiera*. EDESA, Madrid, 1965, pág. 43.

## ESTUDIOS

desobediencia fiscal y atenuar las obligaciones fiscales de determinados grupos sociales que obran bajo amenaza directa —escribe MEHL—, es zaherir la noción de deber fiscal en el espíritu de los ciudadanos, crear en el honesto contribuyente un sentimiento de ridículo e incitarle al fraude, sin que por ello se restablezca la paz social, ya que el hecho de ceder ante reivindicaciones presentadas en forma inaceptable, origina nuevas resistencias y conduce a nuevos abandonos»<sup>15</sup>.

### 5. Mentalidad fiscal y modalidades de la misma

A tenor del comportamiento de los poderes públicos en el marco de los ingresos y gastos públicos, se ha configurado, a través del tiempo, la mentalidad fiscal de los colectivos sociales, mentalidad que ofrece una tipología bien diferenciada que va desde una actitud de total identificación con el deber fiscal, que se manifiesta en forma de general observancia del ordenamiento jurídico-tributario del que son paradigma algunos países del norte de Europa, hasta un comportamiento de clara rebeldía, cual ofrecen, en abierto contraste, algunas zonas del sur europeo.

Estas diferencias de mentalidad fiscal, hace observar SCHMOLDERS, se reflejan incluso en la semántica. «Así denota muy bien la idea latina de la hacienda la palabra francesa con que se designa el recaudador (*maltotier*, que significa también usurero, estafador y ladronzuelo), o la voz *imposteur* (que significa tanto inspector como farsante). Y otro tanto ocurre con la voz inglesa *dodger* que se utiliza para mostrar el descontento con el Fisco. La palabra alemana *steuer* significa en un principio, apoyo o ayuda. En cambio las palabras *impot*, *imposta* o *impuesto* suscitan todavía hoy en los países latinos la idea de sumisión, incluso en esferas distintas de la puramente fiscal. La palabra inglesa *duty* hace más bien referencia a deber u obligación. En cambio, la voz *tax* de origen normando, alude también a carga. La voz escandinava *skat* (impuesto) hace en cambio, alusión al tesoro común, poniendo de relieve una idea de participación o contribución. La alta moral fiscal de ingleses y nórdicos queda así reflejada en el mismo significado de sus vocablos»<sup>16</sup>.

Bien puede afirmarse, pues, que la mentalidad fiscal, tal cual se manifiesta hoy en los diversos países, es el resultado de un complejo proceso histórico, distinto para cada pueblo, que presenta, no obstante, el indicado común denominador. Puntualizo más al respecto; la posición en que se halla hoy el contribuyente en los países de civilización avanzada en que prevalece una mentalidad fiscal tendente a la evasión tributaria, es una posición forzada, ficticia, impuesta por circunstancias históricas y actuales de rectoría financiera deficiente. Y, es así, por cuanto el ser humano, ser social por excelencia, dotado de sentido de responsabilidad y de voluntad, no puede realizarse plenamente si tiene que frenar en exceso sus vivencias de sociabilidad y de deber, y a esto equivale precisamente eludir a la aportación tributaria a la comunidad, o por lo menos ofrecer resistencia al cumplimiento de esta obligación. Esto constituye una frustración de consecuencias imprevisibles que pueden influir seriamente en el comportamiento futuro del

<sup>15</sup> *Elementos de Ciencia fiscal*. Ed. Bosch. Barcelona, 1964, pág. 314.

<sup>16</sup> *Lo irracional...* págs. 76-77.



contribuyente, pues como advierten DELAY y PICHOT, «cuando, por la influencia de frustraciones repetidas, el individuo ha adoptado un modo de comportamiento reactivo, eventualmente bien adaptado a la situación frustrante, tiende a utilizar de manera rígida este comportamiento ante nuevas situaciones, aunque entonces sea inadecuado»<sup>17</sup>. De ahí que, a la altura de nuestro tiempo, el tránsito de una mentalidad fiscal rebelde al pago de impuestos, a otra mentalidad acorde con los mismos, sólo puede efectuarse si se actúa adecuadamente sobre las causas directamente conectadas con el problema, pues, conforme señala DEWEY: «no es posible modificar ninguna situación existente sin contraatacar las fuerzas obstructivas y desviadoras que hacen que una situación sea confusa y conflictiva»<sup>18</sup>.

A partir de aquí puede ya ensayarse la tarea de tratar de esbozar la individualización de las causas de la resistencia tributaria en España, esto es, de analizar el conjunto de factores influyentes en la formación de la realidad española tal como actualmente se manifiesta, de resistencia fiscal, que se concreta en fraude tributario.

### III. FACTORES INFLUYENTES EN LA ACTITUD DE RESISTENCIA FISCAL EN ESPAÑA

En el marco español parece poco cuestionable admitir que las personas se han hallado, tradicionalmente, ante un Estado y unos poderes públicos escasamente sensibles a los problemas de la comunidad y a las necesidades individuales, o, al menos, así se percibía por los ciudadanos, puesto que cada uno tenía que hacer frente a sus problemas con su propio esfuerzo individual.

Obviamente, en esas circunstancias las tendencias de sociabilidad hallan serias dificultades para abrirse paso en el marco estatal, lo cual no significa que los españoles posean innata propensión egoísta como tampoco que los impulsos de ese instinto se impongan a modo de fuerza irresistible. Simplemente pretendo señalar la influencia que en el transcurso del tiempo ha tenido en la configuración de su mentalidad.

Así lo percibió y describió claramente STRUMPEL hace un cuarto de siglo, cuando en un estudio acerca de «El español como contribuyente», destaca que «corresponde a la vida rural una institucional lejanía de la colectividad pública como tal; para la masa de los campesinos enraizados en una localidad determinada el Estado es, por lo general, una abstracción muerta, que si se hiciese presente de alguna forma sería precisamente en cuanto institución bélica y como recaudador de impuestos»<sup>19</sup>.

En otros términos puede decirse que las personas percibían el Estado cual parásito, ávido de absorber una parte de los ingresos individuales, con lo que la reacción de autodefensa devenía en perfectamente explicable y hasta lógica.

En este orden de cosas, los antecedentes histórico-fiscales del país son sumamente ilustrativos y explican el tradicional clima tributario que ha prevalecido, con su enrarecido ambiente.

---

<sup>17</sup> *Ob. cit.*, pág. 101.

<sup>18</sup> «Lógica», *Teoría de la investigación*. Fondo de Cultura Económica. México, 1950, pág. 548.

<sup>19</sup> «El español como contribuyente», *Revista de Fomento Social*. Enero, marzo, 1967, pág. 9.

## ESTUDIOS

### 1. Desigual distribución histórica de los tributos con derroche y disipación en el gasto público

No es posible entrar aquí en el estudio de los antecedentes históricos por razones obvias, bien que el más elemental conocimiento del pasado tributario español resulta suficiente para percatarse de la escasa relación que durante siglos existió entre la distribución real de los impuestos y la idea de justicia<sup>20</sup>. Resulta sumamente expresiva al respecto la afirmación de MIRANDA Y PIERNAS, referida al gran incremento de gastos durante la época borbónica que, en las postrimerías del siglo XVIII «esterilizaban tanto esfuerzo, en aras de un fisco exigente, abrumador, nunca satisfecho; de un fisco cuya avaricia comenzó a alimentarse con iguales o peores trazas que en tiempos de los últimos austrias»<sup>21</sup>. Igualmente lo es la exposición de CANGAR ARGÜELLES en una Memoria al Rey escrita en 1802 en la que se lee que «manifestar a V.M. la situación actual del reino y del tesoro público, es el primer objetivo de esta memoria; descubrir las sumas a que podrían ascender los ingresos ordinarios de la tesorería en tiempo de paz, el segundo, y demostrar, en el tercero, los gastos de cada clase, los abusos que se advierten en ellos y las reformas que parezcan oportunas...»<sup>22</sup>. Y, PIERNAS HURTADO, clama a finales del siglo pasado: «Hay que empezar por concluir con los abusos y despilfarros frecuentes en todos los ramos de la administración; las grandes dotaciones del material asignadas a los ministerios, muchos coches oficiales, los fondos de reptiles, las comisiones y dietas injustificadas, los sueldos pagados por sólo firmar la nómina, etc.»<sup>23</sup>. (¡Quién diría que esto corresponde a un siglo atrás y no a la actualidad!)

Esta era la triste imagen que ofrecía el desbarajuste y la barahúnda imperante en la Administración financiera a finales del siglo pasado, en la que la austeridad en el gasto era una quimera, el destino de los caudales públicos respondía a caprichos, improvisación y favoritismo, y, en general, los ingresos públicos se utilizaban en gran parte para innecesarios lujos cortesanos y similares, con lo que la actitud de los ciudadanos ante tan escandalosa realidad, no podía ser otra que la de reproche, así como su posición frente a los tributos de abierta hostilidad.

Y si esto acontecía en la vertiente del gasto público, otro tanto ha de decirse de los ingresos. Son patéticas las palabras de BERNIS, cuando afirma que «la actual distribución de impuestos es insoportable... para todos aquéllos que aún conservan fuerza para dirigir la mirada a algo que no sea el apremio de la necesidad de vida más elemental...»<sup>24</sup>.

Cierto que en el último medio siglo se ha avanzado en cuanto a alcanzar mejor distribución de los tributos a tenor de la capacidad económica de cada uno, pero también lo es que en la vertiente del gasto público no cabe afirmar otro tanto, ya que, malhadadamente, la denuncia transcrita de PIERNAS HURTADO referida a un siglo atrás sigue siendo válida actualmente, aumentada y corregida.

---

<sup>20</sup> Para una más amplia referencia a esta cuestión, vid. mi obra *El problema de la resistencia fiscal* con prólogo de SAINZ DE BUJANDA. Editorial Bosch. Barcelona, 1972, págs. 163 y ss.

<sup>21</sup> *Manual de Instituciones de Hacienda Pública*. Madrid, 1869, pág. 92.

<sup>22</sup> *Diccionario de Hacienda*. «Instituto de Estudios Fiscales». Madrid, 1968, tomo I, pág. 571.

<sup>23</sup> *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*. Madrid, 1891, pág. 107.

<sup>24</sup> *La Hacienda Española*. Ed. Minerva. Barcelona, 1917, pág. 343.

Ante esa realidad, la resistencia fiscal deviene en claramente explicable y comprensible. No se trata de una propensión innata, ni del imperio del instinto egoísta, como tampoco de la prevalencia de comportamientos inauténticos contrarios al sentido de responsabilidad, sino que, por el contrario, lleva la impronta de la reflexión consciente.

Por ello, afirmar que el contribuyente se divierte defraudando equivale a contemplar invertida la imagen del mismo. El fraude podrá estar tan generalizado como se quiera y la resistencia fiscal de la que trae causa lo mismo, pero uno y otra, responden menos a la idea de diversión que a una razonable reacción de autorespeto, dado el ambiente general prevalente.

Pensar que la mentalidad fiscal puede cambiarse a través de campañas publicitarias, cual se viene haciendo periódicamente, es desconocer los resortes interiores de las personas merced a los que se configuran sus actitudes. La confianza, en un ambiente tan sensible como el tributario no se logra con meras palabras, ni con simples campañas, sino con conductas ejemplares y permanentes. Jugar a la psicología, tratando de manejar algunos resortes artificiosamente al margen de convicciones sinceras y de planteamientos correctos, es autoengañarse, sin lograr hacerlo con los demás, con la subsiguiente agravación de los problemas que la fiscalidad tiene planteados.

## **2. La Hacienda Pública en su imagen histórica de pozo sin fondo**

Lo expuesto hasta aquí en relación a los antecedentes tributarios de nuestro país en épocas anteriores, resulta suficiente para poner en evidencia que tanto la conciencia fiscal como la mentalidad fiscal de los españoles se halla fuertemente influenciada por la actitud del Estado y de los poderes públicos, caracterizada por un distanciamiento y una frialdad hacia los ciudadanos que tradicionalmente impidió a éstos ver al Estado como cosa propia, sino al contrario, como un ente lejano, abstracto e impreciso, cuyos objetivos divergían abiertamente de los anhelos y el sentir de aquéllos, con el agravante en lo tributario, que se concreta en aportaciones dinerarias que suponen desembolsos con mayor o menor sacrificio, pues, en definitiva, la obtención de lo que se desembolsa ha supuesto serio esfuerzo de trabajo y de ahorro por parte de los contribuyentes.

Frente a ese sacrificio, emerge la imagen de una Administración pública aquejada de incontinencia en el gasto, que malgasta y derrocha los ingresos tributarios que tanto esfuerzo han requerido por parte de los contribuyentes.

No es posible olvidar que la imagen clásica que los españoles tienen del Estado en materia de Hacienda Pública, es la de un *pozo sin fondo*, como he subrayado muchas veces, en la que cuanto más entra, más se gasta y más se pierde, sin que nunca haya suficiente. Y claro, esta imagen choca frontalmente con la actitud tradicional de los ciudadanos y de las familias de nuestro país, de sacrificio, trabajo y ahorro al objeto de disponer siempre de algunos remanentes para casos de necesidad. Es decir, la actitud individual es completamente distinta, e incluso opuesta a la actitud que se aprecia en el Estado.

De los antecedentes histórico-tributarios se infiere, en definitiva, que tanto la actitud individual ante los impuestos, como la mentalidad fiscal colectiva, no podían ser otras que las que eran, como consecuencia del comportamiento del Estado ante el fenómeno de los ingresos y gastos públicos.

## ESTUDIOS

---

### 3. Evolución en las dos últimas décadas

No se piense, sin embargo, que la historia de la fiscalidad española constituya sólo un recuerdo del pasado, ya superado y definitivamente archivado. Muy al contrario; en la experiencia de los últimos quinquenios hay motivos suficientes para afirmar que la actitud tradicional del Estado en materia de gasto público no sólo no ha mejorado, sino que empeorado, dado el desbordamiento del gasto público y su descontrol. Aclaro al respecto que no pretendo contraponer las épocas históricas autocráticas con la actual democracia; cualquier interpretación que se hiciera al respecto sería equivocada, intencionada y tendenciosa. No se trata de comparar sistemas políticos, sino de hacer referencia a hechos.

Ciertamente, la superación del sistema político de corte absolutista con el restablecimiento de las libertades públicas, supuso, en principio, un nuevo latir de la ciudadanía, en el sentido de acercamiento al Estado. Mas, el seguimiento de la evolución de los tributos y de la Hacienda Pública en los últimos veinte años, pone en evidencia que las características históricas antes referenciadas, no sólo no han cambiado en el sentido de reducir estos efectos y de configurar estas imágenes, sino que, en cierto modo, han aumentado. Y esto, requiere alguna explicación.

En otras épocas, la presión fiscal en nuestro país era relativamente reducida o se percibía tenuamente. Esa presión fiscal en los últimos quinquenios se ha acentuado notablemente en todas y cada una de las economías domésticas. No es necesario aportar datos estadísticos que lo ilustren por ser suficientemente conocidos. De lo que se trata es de subrayar el notable incremento de la presión fiscal sin las correspondientes contrapartidas en forma de servicios públicos. Incluso en algunas áreas ha habido sensible pérdida de eficacia, como puede ser en materia de seguridad personal y patrimonial, seguridad que en un Estado democrático constituye uno de los bienes jurídicos más preciados, de obligada protección y tutela.

Esta realidad, vista desde la perspectiva de cada ciudadano, es importante e impactante, coadyuvando a configurar una idea del entorno circundante que condiciona el haz de acciones y reacciones internas de la persona, las cuales, en definitiva, se concretan en conductas y comportamientos tributarios.

Por otra parte, durante el período al que ahora me refiero, no se ha apreciado una mejora en la administración de los caudales públicos, ni se ha percibido un incremento de cuidados al respecto. Por el contrario, se percibe una ausencia total de austeridad, palabra ésta que parece no conocerse en el marco de la Administración pública española; en definitiva, no se aprecia nada parecido a lo que el Código Civil recomienda como pauta de conducta a seguir, poniendo como guía de ello la diligencia de un buen padre de familia. Además, cuando se trata de realizar servicios públicos, da la impresión que lo importante es la apariencia, y no la calidad, consistencia y solidez, por más que el coste de tales servicios públicos esté calculado para ser bien realizados. Aquí todo indica que existe una sustancial corriente subterránea, de cuantificación ciertamente difícil aunque elevada, que desvía una importante alícuota de los caudales públicos hacia destinos ignotos. No se trata de meras especulaciones teóricas. Ahí están los hechos que lo demuestran y que tampoco deben aquí reflejarse de forma expresa, porque todo cuanto resulta evidente y manifiesto, además de archiconocido, resulta innecesario relatarlo y transcribirlo.

Sin entrar, pues, en detalles por redundantes dado su generalizado conocimiento, la realidad es que si se preguntara a los contribuyentes españoles en general acerca de la idea que actualmente tienen del Estado, en la vertiente de la Hacienda Pública, esto es, si se indagase acerca de qué piensan respecto a la administración de los caudales públicos y de la austeridad en el gasto público, probablemente se obtendrían respuestas muy similares a las de épocas anteriores. Quiero decir con esto, que la imagen que el ciudadano español tiene del Estado desde el punto de vista de la Hacienda Pública no ha mejorado en los últimos decenios. Y no sólo no ha mejorado, sino que probablemente ha empeorado, porque contempla una y otra vez, debido precisamente a las libertades que actualmente existen, cómo se producen escándalos, cómo se ponen de manifiesto corrupciones, cómo se habla de desviaciones del gasto público, de comisiones subterráneas, etc. La idea que actualmente tiene el ciudadano medio, en relación a los gobernantes y a los políticos en general, tiende a la desconfianza más que a otra cosa.

No se olvide, por otra parte, que las alícuotas tributarias que se aportan al Estado han aumentado considerablemente, hecho este que acrecienta la sensibilización individual ante los impuestos e incrementa el rechazo de comportamientos públicos irregulares.

La referencia a esta cuestión concreta se efectúa aquí para enlazarla con la idea secular que en nuestro país ha existido acerca del Estado y de la Hacienda Pública. Y esta idea en los últimos quinquenios, insisto que no ha superado los estados negativos, no sólo porque no hay motivo, sino, además, porque conforme acabo de señalar, se exige mayores impuestos sin que se reciban mayores contraprestaciones.

El ciudadano español siente a menudo desazón cuando se acerca la época de pagar tributos, especialmente el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre Sociedades, que son impuestos directos cuyos desembolsos personales se hace notar muchísimo. Mas, las causas de esta desazón, si bien conectan con la cuantía del desembolso tributario, han de buscarse, básicamente, en la ausencia de relación comparativa entre lo que se aporta y lo que se percibe a cambio, así como en la sensación de falta de austeridad en la administración de los ingresos tributarios e incluso en el despilfarro y en la corrupción en el gasto público.

La actual presión fiscal en España, por más empeño oficial que se ponga en recordar, una y mil veces, que es de las menos elevadas de Europa, sensibiliza a los contribuyentes, que, explicablemente, no se conforman con pagar sin más, sino que quieren conocer qué se hace con su dinero. Y ahí, es donde se produce la quiebra o al menos así se percibe.

Como he recordado *supra*, el Estado da la impresión de ser un pozo sin fondo que, cuanto más recauda, más gasta y más escuálidas tiene sus arcas.

Si, por otra parte, a los contribuyentes en general, salvo excepciones, estos desembolsos les suponen auténticos sacrificios y privaciones (pensemos especialmente en quienes viven de un sueldo) nada tiene de extraño que en su fuero interno haya desazón y hasta síntomas de rebeldía.

Cierto que externamente apenas si esas vivencias tienen trascendencia al tratarse de protestas silenciosas e individuales recubiertas de resignado conformismo, pero esto no significa que el malestar desaparezca ni que la artificiosa docilidad lo atenúe.

Simplemente se trata de frustración, de impotencia, de ausencia de cauces a través de los que canalizar estas inquietudes y hacer oír la voz. La actual invertebración de la sociedad

## ESTUDIOS

---

española genera este tipo de fenómenos, cuyas causas han de buscarse, entre otras, en esa especie de fatalismo celtibérico consistente en que cualquier esfuerzo, al respecto, se considera inútil.

Mas, sea cual fuere la capacidad de reacción ciudadana ante este serio y grave problema, queda extramuros de cualquier tipo de explicación y menos de justificación que el creciente sacrificio tributario de los ciudadanos no encuentre el debido eco en el Estado, cada vez con mayor presión fiscal y más déficit público.

Esta situación puede desencadenar fenómenos de alergia fiscal de consecuencias imprevisibles.

### 4. El enaltecido deber de contribuir y el silenciado deber de austeridad pública

En los últimos tiempos, se están haciendo esfuerzos en las esferas oficiales para destacar la importancia que tiene el deber de contribuir proclamado por la Constitución, incluso recogido en una sentencia del Tribunal Constitucional del año 1990. Sin embargo, no se han oído voces acerca de lo que el contribuyente quisiera oír, que es, paralelamente al deber de contribuir, el *deber de austeridad en la administración de los caudales públicos* concretado también en los criterios constitucionales de eficiencia y de economía del gasto público.

En mi sentir se trata de un tema central de nuestro Estado social y democrático de Derecho, que, no obstante su enorme importancia, permanece inédito, al menos para la mayoría del pueblo contribuyente, toda vez que si bien se le instruye con insistente martilleo acerca de su obligación de cumplir espontáneamente el pago de los tributos, incurriendo en otro caso en infracción sancionada con fuertes multas, se le margina por completo de la vertiente del gasto público.

Sin embargo, en este gasto halla su razón de ser el deber de contribuir, ya que la voluntad soberana del pueblo español, acorde con sus vivencias de sociabilidad, y consciente de la necesidad del gasto público, se autoimpone dicho deber. Se perfila así, en el deber de contribuir, una relación de dependencia respecto del deber de austeridad en el gasto, de suerte que la ausencia de sobriedad en el mismo mengua el vínculo de responsabilidad de cada ciudadano respecto del deber de contribuir, al propio tiempo que desautoriza a los poderes públicos para exigir su cumplimiento, dada la incompetencia en la administración de los caudales públicos y la vulneración del deber constitucional de operar con criterios de eficiencia y economía.

Si además de esa conculcación constitucional en cuanto al gasto, resulta que el deber de contribuir se convierte en creciente sangría que debilita peligrosamente las economías domésticas y deja exhausta la tesorería de las empresas, habrá de admitirse la posibilidad de reacción del pueblo soberano por vía directa ante la actitud desafiante de más impuestos, frente a laxitud, pasividad, retazos de corrupción y similares en el gasto.

No es que con esto pretenda promover huelga tributaria alguna, o alentar a la resistencia fiscal. De lo que se trata aquí es de indagar las causas de esta resistencia. Por ello simplemente me limito a razonarlo, al modo como lo he hecho en páginas anteriores y lo hice ya bastantes quinquenios atrás, en un libro titulado *El problema de la resistencia fiscal*, que, por cier-

to, el propio Instituto de Estudios Fiscales ignoró totalmente a pesar de ser el único publicado en España con el título referido, cuando en 1986 editó el libro: *El Estado y los Contribuyentes: La Resistencia Fiscal*.

Ciertamente, cuanto sucede en este país en el marco de los ingresos y gastos públicos en los últimos tiempos desborda toda la capacidad de paciencia y resignación posibles. Por una parte, enorme incremento de la presión fiscal con un grado de aceleración anual que nos otorga, a gran distancia, el liderazgo europeo. Por otra, un déficit presupuestario impresentable que, año tras año, aumenta el montante de deuda pública hipotecando el futuro y acrecentando el gasto presente en forma de intereses. Como contrapartida, unos servicios públicos insuficientes e ineficientes.

Todo parece indicar que el problema del descontrol del gasto público ha entrado en fase de desbordante orgía, alentada, además, por las autonomías con su irreprimible afán de gasto, y fomentada por las extravagantes y absurdas duplicidades administrativas, que no sólo conculcan los criterios constitucionales de eficiencia y economía, sino que incurren en posible punibilidad. Prevalece por doquier el mosaico de intereses dispares ávidos de abastecerse del acervo común, a costa del interés general.

Ante esa deplorable realidad, el ciudadano contribuyente que emerge como víctima que soporta y sufre las consecuencias, lejos de recibir mensajes de condolencia de la Administración tributaria, es receptor con alguna frecuencia, ora de requerimientos imperativos de personación en día y hora determinados para proceder a la comprobación de sus declaraciones fiscales bajo apercibimiento de fuerte multa en caso de incumplimiento, ora de intimidaciones para que facilite antecedentes y datos varios derivados de sus relaciones económicas con terceros.

Tan generalizado se halla ese trato *sui generis* a los contribuyentes, que incluso se hace eco el Defensor del Pueblo, el cual en el informe del año 1992, después de señalar que se recibieron quejas «en relación con las actuaciones y procedimientos de la inspección tributaria que reflejan el malestar generado en un número considerable de contribuyentes», efectúa una seria admonición a la Administración.

Así las cosas, algo sustancial falla o ha entrado en aguda crisis. Al contribuyente no puede ni debe tratarse así. Y no es que con esto apoye el fraude fiscal. En absoluto. Trato sólo de poner las cosas en su sitio.

Hora es ya de superar la secular deformación diseñadora de tan colosal disparate, a cuyo efecto resulta necesario revisar a fondo el actual ordenamiento básico tributario, repleto de singulares prerrogativas, privilegios y otras exorbitancias para uso y abuso de la Administración, frente a las que el contribuyente se halla en plena y hostil intemperie, dada la ausencia de adecuada reacción jurídica.

Es indispensable una regulación minuciosa de derechos, deberes y responsabilidades, referidas tanto a los contribuyentes como a la Administración, en el marco de una ley general que recoja los aspectos sustantivos comunes a todo los tributos y las pautas básicas procedimentales.

Conforme proclama la Constitución, los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, sin olvidar que la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.



## ESTUDIOS

---

El contribuyente decididamente merece otro trato; cual el que le corresponde como ciudadano. Y aún así, una vez desaparecido el problema de humillación por eliminación de privilegios, su actitud ante el fenómeno tributario ha de ser de seria reprobación crítica ante la laxitud y prodigalidad en el gasto público, cuya gestión y dirección, en vez de ser arquetipo de rectitud que irradie ejemplaridad es todo lo contrario, con derroche a manos llenas. Los altos rectores públicos parecen ignorar que los dineros que manejan proceden del esfuerzo y del trabajo de muchos españoles, que los aportan en forma de impuestos, a menudo con privaciones personales y penosos sacrificios.

Un comportamiento público tan escasamente aleccionador genera reacciones individuales de defensa y otras colectivas de resistencia, amén de propiciar un clima remiso al cumplimiento voluntario que, a su vez, favorece la formación de una atmósfera de enfrentamiento en las relaciones fisco-contribuyentes.

He aquí cómo algunas actitudes de resistencia fiscal tienen como causa comportamientos escasamente ejemplares de los poderes públicos en la vertiente del gasto, y he aquí, también, como el más grave y urgente problema pendiente de solución es el concierne al descontrol, la corrupción, el favoritismo y el fomento de la vagancia, que junto a otras mil modalidades de idéntica naturaleza configuran un colosal fraude en el gasto público que actualmente sufren los ciudadanos y que se erige en activa causa generadora de fraude fiscal.

No es posible omitir aquí que la tremenda prodigalidad en el gasto público está acumulando una Deuda Pública que va resultando insoportable e hipoteca seriamente los presupuestos estatales futuros.

### 5. Furibunda represión del fraude

Finalmente, unas reflexiones acerca de las medidas a través de las que se ha pretendido hacer frente al fraude fiscal. La Ley 10/1985, de 26 de abril, amplió la tipología de las infracciones tributarias e incrementó enormemente las sanciones.

El criterio-guía que inspiró esta Ley fue, evidentemente, la represión a ultranza del fraude tributario, con lo que el punto de partida no pudo ser otro que el de la estereotipada imagen del contribuyente español representada por un individuo insolidario, dominado por desaforado egoísmo que niega el pan y la sal a la Hacienda Pública. Se trata, en mi sentir, de una imagen deformada e irreal, cuya configuración se ha propiciado década tras década desde esferas del poder público, ora intencionadamente, ora por pura inercia y comodidad. Esa imagen tiene la «virtud» de desviar la atención ciudadana de la vertiente del gasto público, o al menos de reducirla y ensombrecerla, para reconducirla a la de los ingresos tributarios, siendo que, como he dicho reiteradamente *supra*, donde radican los verdaderos problemas de la actividad financiera del Estado es en la vertiente del gasto público.

Al acogerse a esta falsa y estereotipada imagen del contribuyente, los poderes públicos se autolegitiman para desencadenar furibundas represiones. Parten de la indemostrada y tópica «irracionalidad» de la resistencia fiscal generadora del fraude, en vez de tomar en consideración su carácter «reflexivo». No alcanzan a entender o renuncian a admitir que dicha «irracio-



nalidad» como apunta SAINZ DE BUJANDA, sólo puede dimanar de la «racionalidad» de las actitudes y comportamientos de los poderes públicos en materia de ingresos y gastos, bien entendido que la «irracionalidad» de la política financiera en que se concrete el quehacer público —no en sí misma considerada, sino en las vivencias psíquicas del contribuyente— provoca la racionalidad que para éste último, tenga su resistencia a aquélla<sup>25</sup>.

Obviamente, ante el claro error en la determinación de las causas del fraude, la socorrida terapia de la represión virulenta, en vez de suavizar el problema, lo agrava. Ya en 1957, ESTAPE, señalaba que «una excesiva confianza en la eficacia de las medidas represivas suele terminar con fracasos estrepitosos»<sup>26</sup>.

La dura represión sin más, pudo servir, quizá, en épocas históricas anteriores de acentuado absolutismo político en que no era necesario convencer para después exigir; era suficiente obligar a la fuerza... Pero en el actual estadio de civilización los planteamientos son muy otros, máxime cuando la resistencia al pago de impuestos se presenta con un fuerte componente reflexivo, consecuencia de la actuación de los poderes públicos escasamente ejemplar en la administración y destino de los caudales públicos, por una parte, y, por otra, con fuerte presión fiscal y tipos impositivos marginales cuasi confiscatorios.

#### IV. HACIA LA SUPERACION DEL FRAUDE: CONFIANZA *VERSUS* DESCONFIANZA

Ante esa generalizada actitud reflexiva que impele a la resistencia fiscal parece claro que el esfuerzo principal debe centrarse en medidas preventivas que eviten el fraude, lo que requiere determinar y aislar las causas de dicha resistencia.

Por tanto, el énfasis de la acción pública para eliminar la resistencia ha de ponerse, en primer lugar, en la capacidad de convencimiento que elimine la desconfianza, esto es, en medidas preventivas que inexcusablemente pasan por la ejemplaridad en la administración y destino de los caudales públicos; pasan por la existencia de un sistema tributario justo no sólo en su concepción normativa sino, también, en su aplicación práctica; pasan por un ponderado comedimiento de la presión fiscal que evite cualquier impacto individual percibido como confiscatorio, y pasan, en fin y en último término, por el cultivo de un ordenamiento tributario diseñador de un sistema tutelar adecuado, que coadyuve a mantener el alto tono moral de autocumplimiento de los deberes tributarios, pero entendido ese sistema disciplinario no como medida única contra el fraude, cual hizo con gravísimo error la citada Ley 10/1985, de 26 de abril, todavía vigente, con las consecuencias que ahí están, sino como un sistema concebido, al igual que en los restantes sectores de la vida social, como una garantía, como un dispositivo de seguridad que cierre automáticamente toda posible evasión fiscal, o que, en su caso, sancione ejemplarmente el comportamiento contrario a la ley, al tener ésta confiada la tutela del orden social en el área tributaria.

Claro que esto requiere previamente trocar la desconfianza en confianza, bien entendido que es la Administración pública la que ha de romper el círculo vicioso, lo que requiere, como

<sup>25</sup> Cfr. Prólogo a la citada obra *El problema de la resistencia fiscal*, pág. XXXII.

<sup>26</sup> «Política económica y política tributaria: Algunas consideraciones en torno a la Ley de 26 de diciembre de 1957». *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 29, pág. 48.

## ESTUDIOS

---

advirtió hace ya tres décadas GUIJARRO, «tener una especial sensibilidad para procurar encarnar toda una serie de principios de compenetración psicológica entre ella y el contribuyente, cuidando cuando se refiere al origen de la norma tributaria, al destino del tributo, a la justicia de la presión fiscal y a la distribución en la aplicación de los tributos»<sup>27</sup>.

Al Estado y a los poderes públicos corresponde la tarea de mutar la racionalidad reflexiva de generalizada resistencia fiscal consecuencia de su falta de ejemplaridad, por una racionalidad igualmente reflexiva de cumplimiento fiscal basada en la ejemplaridad pública, quedando sólo entonces una «irracionalidad» residual de resistencia carente de justificación cuya terapia habrá de consistir en justificada represión.

## SEGUNDA PARTE

### V. UNA CUESTION DISTINTA PERO CONEXA: LA «INDUSTRIA» DEL FRAUDE FISCAL

Conforme quedó expuesto al principio en las páginas introductorias, el fraude fiscal constituye onomástica común de dos fenómenos claramente distintos de conveniente separación a efectos de estudio.

Uno de ellos concierne a actitudes reflexivas de resistencia fiscal, tanto individuales como colectivas, cuya generalización se convierte en problema que requiere solución, por lo que resulta necesario conocer su etiología para incidir sobre ella con la terapia idónea. Este es el estudio hasta aquí realizado.

Otro, referido igualmente al fraude pero cuyas motivaciones, lejos de obedecer a actitudes reflexivas de justificada resistencia, responden a objetivos tendentes a eludir el pago de impuestos por la mera y simple razón de no pagar, sin más. Obviamente, entre uno y otro fenómeno hay una notable diferencia, tanto que se trata de temas heterogéneos.

Pues bien, aunque el presente trabajo se ha concebido para examinar el primero de los fenómenos citados, considero conveniente dedicar alguna atención, por breve que sea, al segundo, siquiera para hacer referencia al mismo y dejar constancia no tanto de su existencia que es muy conocida, cuanto del tratamiento específico que parece requerir la solución del problema que plantea.

Piénsese que mientras las actitudes reflexivas de resistencia son susceptibles de superarse con la ejemplaridad de los poderes públicos junto con otras medidas complementarias, la evasión impositiva motivada por pura especulación con voluminosos capitales y grandes corrientes dinerarias ávidas de refugio tributario en los llamados paraísos fiscales y similares, dispone de potentes organizaciones asesoradas por «cerebros fiscales» que constituyen una verdadera «industria» del fraude fiscal, por lo que las medidas para contrarrestar esta plaga han de ser lo suficiente contundentes para garantizar su eficacia, sin que tengan parentesco alguno con las medidas superadoras del primer fenómeno.

---

<sup>27</sup> GUIJARRO ARRIZABALAGA, F.: *Semana de Estudios de Derecho Financiero*. Madrid, 1961, pág. 453.

## **1. Los capitales migratorios por razones fiscales**

La elevada presión fiscal de nuestro tiempo alienta y estimula la formación de importantes corrientes dinerarias tras la búsqueda en otros países de un trato tributario menos oneroso, sobre todo por parte de destacados grupos económicos.

A este fin se analiza exhaustivamente los sistemas tributarios comparados para tratar de hallar resquicios que permitan alguna suavización impositiva.

Se trata, por supuesto, de masas dinerarias sumamente sensibles, en cierto modo apátridas, que se movilizan en sus correrías por razones tributarias.

Cierto que la búsqueda de tratamientos fiscales más favorables dista, en sí misma, de poder ser reconducida a fraude fiscal, toda vez que, a lo sumo queda ubicada en la figura de elusión impositiva entendida como alternativa legal, al margen de cualquier tipo de evasión. Mas también es cierto que, en ocasiones, la frontera separadora de la elusión respecto de la evasión, se ofrece con perfiles poco claros e incluso un mucho confusos y difusos.

La existencia, pervivencia y proliferación de paraísos fiscales facilita esa confusión, a la vez que constituye un sugestivo aliciente y una tentación para emprender aventuras elusivas que pueden convertirse en evasión y fraude.

Ante esta realidad, los poderes públicos tienen el deber de seguir muy de cerca, por una parte, la evolución de los sistemas tributarios comparados para detectar todo cuanto suponga riesgo y peligro de elusiones susceptibles de convertirse en evasiones, y, por otra, de no descuidar alguna atención a los voluminosos movimientos emigratorios de capital mínimamente sospechosos. Conste que no se trata de poner obstáculos a la libre circulación de capitales acorde con su regulación normativa, sino de hacer compatible la misma con la salvaguarda de los intereses públicos.

## **2. Los montajes fraudulentos de la llamada «ingeniería financiera»**

Aunque este enunciado es suficientemente explícito, deseo dejar expresa constancia que aquí me refiero, única y exclusivamente, a la llamada «ingeniería financiera del fraude tributario», por lo que queda excluida por definición la ingeniería financiera dedicada a la búsqueda y al ofrecimiento de alternativas tributarias legales menos onerosas, comúnmente conocidas, desde LARRAZ, por «economías de opción».

Aclarado esto, es de observar que en las últimas décadas ha ido proliferando la ingeniería del fraude para la que no falta imaginación, ni osadía. No se trata de valerse del propio ordenamiento jurídico para tributar menos, digno quehacer éste en el que el jurista desarrolla sus saberes y alcanza satisfacciones personales y profesionales que le dignifican, sino de tergiversar dicho ordenamiento al servicio del fraude, con montajes tan rebuscados como complejos, con series inacabables de figuras interpuestas que dificulten la investigación, con «personajes» de papel o testaferros, con alambicados alzamientos de bienes, en fin, con inacabable rosario de «filigranas» destinadas a defraudar con el menor riesgo posible. Obviamente, esto no es servir al Derecho y aplicar el ordenamiento, sino servirse de aquél y tergiversar éste con la mayor astucia posible poniendo el saber jurídico al servicio del fraude tributario.

## ESTUDIOS

---

En este ámbito, los poderes públicos en general y la Administración tributaria en particular tiene una importante función a cumplir, que no siempre ha sido realizada con éxito, cuyas consecuencias no sólo se reflejan en perjuicios para el Tesoro Público, sino que puedan impactar fuertemente en la sensibilidad de la inmensa mayoría de contribuyentes, ajenos a esos sofisticados tinglados.

### VI. CONCLUSIONES

**PRIMERA.**—En la vida interior del ser humano fluyen vivencias contrapuestas que giran, respectivamente, en torno al *yo individual*, v. gr. el egoísmo, y en torno a la *participación en el mundo* coloreadas de sentido de responsabilidad, v. gr. sociabilidad, colaboración, participación, etc., en las que se alberga la aportación de una parte del esfuerzo personal al acervo común.

**SEGUNDA.**—La conducta concreta de la persona no puede, en general, ser referida a una sola tendencia sino que responde a un haz de ellas, siendo que cuando las tendencias actúan todas en un mismo sentido, propenden a configurar actitudes con perfiles más definidos que cuando se manifiestan divergentes en cuyo último supuesto cabe que provoquen conflictos de distinta duración, los cuales, pueden plantearse en el marco estricto de la fiscalidad de suerte que el deber fiscal sólo arraiga en la persona cuando el sentimiento de justicia que late en su interior, coincide o se aproxima al acontecer tributario exterior. En otro caso, subsiste como deber impuesto pero no vivenciado, y es entonces cuando el egoísmo puede coadyuvar al unísono con sentimientos de reflexiva responsabilidad en la configuración de actitudes de resistencia fiscal, que a través de la voluntad pueden convertirse en conducta activa.

**TERCERA.**—La conciencia fiscal, o sea el sentido de responsabilidad en base al que la persona se relaciona consigo misma y adopta posiciones revestidas de autenticidad frente a la fiscalidad, puede configurarse, bien acorde con el pago de impuestos —deber fiscal autónomo— bien disconforme con el mismo —mero deber legal—, en cuyo segundo supuesto aflora la resistencia fiscal debido al propio sentido de responsabilidad. De ahí que, salvo situaciones especiales del yo enfermizo, las causas de la resistencia fiscal se hallan en el entorno, en el Estado y en los poderes públicos, que se manifiestan y concretan en el ordenamiento tributario y en su aplicación al igual que en la administración de los caudales públicos y en su destino. El grado de seriedad con que los poderes públicos tratan el fenómeno financiero de los ingresos y gastos públicos influye poderosamente en el comportamiento tributario individual y colectivo.

**CUARTA.**—La historia financiera española pone en evidencia que en el pasado se dieron suficientes circunstancias para que prevaleciera la resistencia fiscal, las cuales subsisten, si bien con otros matices y formas.

**QUINTA.**—Ante los comportamientos reflexivos de resistencia fiscal de los españoles motivados por causas imputables al mundo circundante, esto es a los poderes públicos, la desmedida represión fiscal lejos de disminuir el fraude, lo acrecienta en la medida que se

vivencia la injusticia del ordenamiento tributario y la arbitrariedad de los comportamientos públicos.

**SEXTA.**—En el deber de contribuir se percibe una relación de dependencia respecto del deber de austeridad en el gasto, en el sentido de que la ausencia de austeridad y de sobriedad en el mismo mengua el vínculo de responsabilidad de cada ciudadano respecto del deber de contribuir, al propio tiempo que desautoriza a los poderes públicos para exigir su cumplimiento.

**SEPTIMA.**—La superación del fraude fiscal en España pasa por el acertado diagnóstico de las causas generadoras de la resistencia al pago de tributos, las cuales conectan con las actitudes, conductas y comportamientos de los poderes públicos concretadas en permanente ejemplaridad que se plasme en un sistema tributario justo correctamente aplicado y liberado de tentaciones confiscatorias al igual que de excesiva presión fiscal; en una administración austera, eficaz y eficiente de los caudales públicos; en una información clara y correcta anti-anestesiante, y, en un sistema disciplinario ejemplar a modo de cierre que sancione los comportamientos patológicos de egoísmo a ultranza.

**OCTAVA.**—Sólo una previa pero amplia, extensa y profunda reflexión de los poderes públicos en la que se tome en consideración, entre otros aspectos del tema, la deformación histórica obnubiladora, podrá hacer posible el adecuado encauzamiento del problema de la resistencia fiscal con miras a su superación, con la colaboración indispensable de los propios contribuyentes y de sus representantes. El problema del fraude no es un problema de la Administración tributaria, es un problema de todos. Sin entender esto cualquier intento habrá de resultar estéril.

**NOVENA.**—Es indispensable una Administración tributaria al servicio del contribuyente —no defraudador— que, liberada de deformaciones y de prejuicios históricos, colabore con el mismo en el cumplimiento de sus deberes sin privilegios, dominio, prepotencia, altanería y superioridad.

**DECIMA.**—Con independencia del fraude tributario que tiene una de sus causas más importantes en la secular falta de ejemplaridad de los poderes públicos respecto de la administración de los caudales públicos, en la ausencia de austeridad y en el gasto público impropio e injusto, se perfila otro tipo de fraude de capitales trashumantes ávidos de soslayar el pago de tributos, alentado y estimulado en las últimas décadas por un sector de la llamada ingeniería fiscal, cuyas causas son extrañas a la ejemplaridad de los poderes públicos, toda vez que ahí carece de relieve cualquier reflexión que *per se* no consista en substraerse al pago de tributos.

La solución pasa por aquí por un seguimiento minucioso de esas situaciones y por una terapia aleccionadora de naturaleza principalmente represiva, esto es, en un haz de medidas concebidas expresamente para sancionar con severidad los montajes técnicos dirigidos a defraudar tributos.