

El fraude fiscal. Una aproximación realista al problema

Por Francisco BELDA, S. J.

Nikolaus Monzel señalaba dos tareas fundamentales al que quisiera hacer una exposición de conjunto de la doctrina social cristiana en nuestro tiempo: una más profunda fundamentación teológica y abordar los problemas en sus verdaderas dimensiones reales, analizándolos con mayor precisión. No se pueden componer imperativos sociales eficaces con la débil materia de principios muy generales y, por tanto, muy formales.

El problema moral del fraude fiscal ha sido abordado tradicionalmente desde el punto de vista de los principios generales. El contribuyente ordinario—cuando tiene una preocupación moral—se encuentra perplejo ante la situación real de sus obligaciones y de sus posibilidades. Necesita una orientación más concreta para poder llegar a decisiones que satisfagan a su conciencia. Su dificultad se agrava por el ambiente de cinismo que domina la vida económica en lo que se refiere a las obligaciones tributarias.

No quisiera dar una impresión de menosprecio de la labor de tantos moralistas que se han esforzado por elaborar unos principios de moral fiscal. Su trabajo es meritorio e imprescindible, pero no basta. Al enfrentarnos con los problemas reales y concretos, no lo hacemos con una mente vacía y una conciencia en blanco, sino con ideas preconcebidas y con una escala de valores. Hay una visión plenaria de la existencia, integrada en la fe, que nos descubre nuestra vocación humana y a la cual llamamos sabiduría cristiana. La Teología moral es una forma refleja de expresar esa sabiduría cristiana. Es un punto de partida imprescindible. Lo que falta es enfrentar esa sabiduría con las realidades de nuestro sistema tributario, para sacar consecuencias prácticas. Esta es la aportación que intento hacer con este trabajo. Su valor será limitado, sólo mira al contribuyente español. No será aplicable a distintos sistemas tributarios ni a grupos sociales con distintos hábitos de comportamiento en lo que se refiere a la fiscalidad, a no ser en aquello que sea semejante a la situación concreta estudiada.

El sistema tributario español

Nuestro sistema tributario es el resultado de una evolución muy larga. Los impuestos fueron apareciendo para responder a necesidades concretas en momentos determinados, y responden a las diversas mentalidades de distintas épocas históricas. Han sufrido reformas importantes, pero todas las reformas se encontraban con un sistema preexistente y en marcha, y más bien eran arreglos, retoques, sistematización de lo existente con algunas innovaciones. No hay, por lo tanto, que buscar una racionalidad estricta en nuestro sistema tributario. En rasgos generales lo podemos describir como un sistema complejo y heterogéneo, con neto dominio de los impuestos indirectos (observando los presupuestos de los últimos cinco años, se ve que los impuestos indirectos cubren aproximadamente los dos tercios de los ingresos de la Hacienda española). Los impuestos directos tienen una estructura escalonada, en la que el último escalón lo ocupa el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, que se convierte—de hecho—en un complemento a los impuestos anteriores y cuyo importe total es de muy escasa significación en el conjunto del presupuesto. Aun en los impuestos directos parece dominar el criterio real sobre el personal. Este fenómeno es importante desde un punto de vista psicológico y puede ser considerado a la vez como causa y efecto del peculiar tipo de relaciones que se dan en España entre la Hacienda y los contribuyentes.

Cuándo se comete fraude y por quiénes

Recorriendo los distintos tipos de impuestos, se puede ver qué posibilidades hay de defraudar al Fisco y quién puede defraudar; incluso se puede llegar a una calificación moral de tales comportamientos.

Empezando por los impuestos indirectos, nos encontramos con unos impuestos que ofrecen oportunidades semejantes: son el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, el Impuesto sobre el Lujo y algunos impuestos especiales. En estos casos, el comprador—que es el que paga el impuesto—no tiene posibilidad de defraudar al Fisco, a no ser que se avenga a comprar sin factura, de acuerdo con el vendedor. El vendedor actúa como recaudador y luego tiene que liquidar con la Hacienda. Si comete fraude en la liquidación, no es un fraude fiscal, sino un fraude vulgar. El impuesto ya está pagado—lo pagó el comprador—y el vendedor se ha apropiado lo que no era suyo, ha robado a la Hacienda. Si la liquidación se hace por acuerdo con la Hacienda, varía la moralidad de lo hecho según que haya habido engaño o no en el acuerdo. Si hubo engaño, se trata de un fraude vulgar. Si no hubo engaño, se puede considerar que, aunque la Hacienda ponga una tarifa a dichos impuestos, no se trata más que de números indicadores para

sus cálculos sobre la cantidad a percibir; lo que verdaderamente exige es la liquidación acordada. La diferencia se puede considerar como una comisión por recaudar el impuesto. Aquellos a quienes verdaderamente perjudica el impuesto no tienen posibilidad de defraudar.

Un caso particular bastante frecuente es el de empresas que simultáneamente pagan y cobran el Impuesto de Tráfico de Empresas. Pagan al comprar a sus proveedores, cobran al vender a sus clientes. Se podría argüir que al defraudar en la liquidación a la Hacienda no hacen sino compensarse de lo que han pagado a la misma Hacienda en sus compras. Este argumento es falso, porque el impuesto pagado lo incorpora al precio de su producto como elemento integrante del coste y lo repercute sobre sus clientes. El Impuesto de Tráfico de Empresas es un impuesto en cascada y, como en todas las cascadas, toda el agua va a parar al fondo del arroyo. El último comprador es el que paga todos los impuestos de tráfico acumulados.

En otros impuestos indirectos, como los monopolios fiscales y las tasas por servicios prestados, no hay ninguna posibilidad de evadirlos.

Una mención especial merece la renta de Aduanas. Hay que tener en cuenta que la finalidad de este impuesto no es sólo, ni principalmente, allegar recursos para la Hacienda, sino que es un instrumento de política económica para defender la producción nacional y evitar graves desequilibrios en la balanza de pagos. Toda política económica es discutible y podía ser sustituida por otra mejor, pero no pueden las personas particulares tener su propia política económica, distinta de la de la comunidad nacional. El contrabando es un atentado contra el bien común y, por lo tanto, inmoral. No considero como contrabando los pequeños objetos que pasa un viajero con la tolerancia de los vigilantes. Una cierta discrecionalidad en la aplicación de la ley es una forma humana de aplicar la ley. Pero esa discrecionalidad corresponde a la autoridad, no al particular. Un caso en el que se puede defraudar fácilmente a la Hacienda y en el que ordinariamente se hace es el del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Hay una costumbre, muy generalizada, de poner en las escrituras un precio de venta notablemente inferior al precio real. Esto se suele hacer con la colaboración de los notarios que redactan el documento. El fin es disminuir la base imponible. ¿Es justificable moralmente este modo de actuar? La gente lo suele hacer sin el más mínimo escrúpulo, y la costumbre es tan generalizada que se le hace muy difícil al moralista cargar la conciencia de las pocas personas que se sienten intranquilas ante tal práctica. Algunos piensan que la permanencia de una práctica generalizada arguye una tolerancia implícita del Fisco. El impuesto real es muy inferior al marcado en la ley.

Impuestos directos

En este capítulo, que afecta particular y precisamente a los ciudadanos que gozan de mejor situación económica, es donde se cometen más fraudes fiscales.

Empezando por el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, nos encontramos con dos situaciones completamente distintas. Todos los que viven de un sueldo no tienen ninguna posibilidad de defraudar en el pago del mismo. Reciben el sueldo ya descontado, tal como se expresa en el sobre que contiene el importe. La única manera de escaparse del impuesto es cuando se reciben unas gratificaciones que no figuran en la nómina y que, con frecuencia, tienen un carácter irregular, que se entregan en unos misteriosos sobres azules. Pero estas gratificaciones sólo suelen afectar a los que ocupan puestos directivos o especialmente cualificados, es decir, a los mejor retribuidos.

Es en el caso de los profesionales por cuenta propia donde es más fácil, teóricamente, el fraude fiscal. Digo teóricamente, porque en la práctica, con el sistema de evaluaciones globales, se paga a la Hacienda exactamente lo que ésta pide. En realidad, lo que ocurre es que la Hacienda trata más benévola a esta clase de trabajadores que a los trabajadores por cuenta ajena. Las quejas, muchas veces justificadas, de algunos profesionales modestos, de las excesivas cargas fiscales, son debidas, con frecuencia, a una mala distribución hecha por las Corporaciones profesionales, donde tienen más influencia los profesionales más prósperos. En estos casos no se trata de fraudes fiscales, sino de fraudes vulgares, porque se hace recaer sobre otros lo que uno debía haber pagado.

En lo que se refiere al Impuesto sobre las Rentas de Sociedades, se repite el mismo fenómeno que en el del Rendimiento del Trabajo Personal. El sistema de evaluación global hace que los verdaderos impuestos sean las cantidades globales acordadas, independientemente de lo que diga la ley; pero este sistema favorece el abuso de los poderosos sobre los débiles en el reparto de las cargas. Estos abusos se salen del terreno del fraude fiscal para entrar en el del fraude vulgar.

Fraudes de la Hacienda

Santo Tomás, hablando de la justicia legal, dice que ésta se encuentra primaria y como arquitectónicamente en el príncipe, y secundariamente, en el súbdito. El Poder público cumple con la justicia legal haciendo buenas leyes y urgiendo su cumplimiento; el súbdito, cumpliendo dichas leyes. Hay una convicción universal,

recogida por nuestros moralistas clásicos, de que todos los impuestos deben ser acordados en Cortes. En realidad, éste es el origen de muchas Cortes y Parlamentos europeos. En lenguaje moderno, podríamos decir que corresponde al Poder legislativo—con participación del pueblo—votar los impuestos. Los Estados modernos han encontrado muchos caminos para engañar a la población y allegar mayores recursos sin recurrir al enojoso proceso de cambiar la ley. Uno es el endeudamiento del Estado. Aparentemente, se transmite a las generaciones futuras el pago de inversiones que irán en beneficio de dichas generaciones. Esto es verdad en los casos de una deuda exterior. Cuando se trata de deuda interior, lo que se hace es arbitrar nuevos medios de pago que se ponen a disposición del Estado, que acude con ellos a aumentar la demanda contra el mismo producto social. Es un factor inflacionario que opera una redistribución de recursos. Este procedimiento es más frecuente en tiempos de guerra o de calamidades públicas y puede ser inevitable, pero produce siempre un efecto «desmoralizador» en el terreno de las obligaciones fiscales.

Otro procedimiento de conseguir recursos no presupuestados es la demora en los pagos. Todo el mundo sabe que es mucho más difícil cobrar que pagar a la Hacienda. La retención de las cantidades debidas es un modo de abaratar los pagos. Aunque muchas veces no sea ésta la intención, no por eso es menos real el efecto.

Otro procedimiento que se ha usado en tiempos difíciles es el de crear tasas por servicios ordinarios de la Administración. Se han creado por una simple orden ministerial. Eran medios de los que se valían algunos organismos para superar las angustias de unos presupuestos muy estrechos.

Muchas de las cosas aquí afirmadas son ya agua pasada. Si las he mencionado ha sido por el influjo que han ejercido en un proceso desmoralizador que viene de antiguo.

Inmoralidad del fraude

De lo dicho se pueden deducir algunas consecuencias. Nuestro sistema fiscal es un sistema regresivo en el que los niveles más altos de rentas son tratados mucho más benévolamente que en la mayoría de los países de nuestro ámbito cultural. A juicio de muchos extranjeros, España es un paraíso fiscal. Precisamente en esos niveles es donde se dan posibilidades de fraude. En varios casos se trata de un fraude vulgar y no de un fraude fiscal; pero aun en los casos de verdadero fraude fiscal, no se pueden aducir los argumentos que tradicionalmente se han dado en favor de la no obligatoriedad moral de los impuestos. Estos argumentos son:

el exceso de cargas fiscales, la mala distribución de las mismas o el derroche por parte de la Administración. No se puede hablar de exceso, porque España es, comparativamente, un paraíso fiscal. Si la distribución no es correcta, en todo caso es favoreciendo a los niveles más altos de renta. Estos no pueden invocar ese argumento en su favor. Queda el de la mala administración, pero tampoco es válido. Primero, porque no se pueden generalizar los casos inevitables de despilfarro, propios de toda organización compleja y no sólo de la Administración pública. En segundo lugar, porque cuando se defrauda no se hace que la Hacienda reciba menos—la Hacienda siempre saca lo que quiere—, sino que lo que se hace es eludir la carga para que caiga sobre otros hombros más débiles. Precisamente los mejor tratados por el Fisco y que no pueden invocar a su favor los argumentos tradicionales son los que tienen la posibilidad de defraudar. No veo cómo se puede justificar moralmente su actitud.

El fraude fiscal es tan universalmente practicado y aceptado por personas que, por otra parte, son personas honestas, que el problema del fraude se sale del campo de la moral individual para entrar en el de la moral social. Las causas son muy complejas y muy antiguas y las responsabilidades se diluyen y afectan a los contribuyentes y a la Hacienda de la presente y de las pasadas generaciones. Es un problema de difícil solución y no se pueden pedir milagros a nadie. Lo que sí se puede exigir moralmente es un esfuerzo intenso, continuado e inteligente por «moralizar» de nuevo las relaciones entre los ciudadanos y la Hacienda. Para ello hay que acudir a las causas profundas de la situación y emprender una acción eficazmente educativa.

Causas del fraude

Las causas últimas de la presente situación pertenecen a dos categorías: a) Causas psicológicas, y b) El peso de la tradición o de costumbres y usos inveterados.

a) **Causas psicológicas.**—Algo he indicado al señalar cómo aun en los impuestos directos predomina el criterio real sobre el personal. Da la impresión de que lo que importa es conseguir las cantidades necesarias por el procedimiento más expeditivo. Es más práctico acudir directamente a las fuentes de riqueza que acudir a las personas y a su responsabilidad como ciudadanos. Las relaciones entre la Hacienda y los contribuyentes son las de dos enemigos que se enfrentan y que saben que vencerá el más astuto. La idea que tiene de la Hacienda el ciudadano medio es la de una sanguijuela que chupa mientras pueda y de la cual hay que defenderse. Por otra parte, la Hacienda considera a todo ciudadano como un presunto defraudador. Si un contribuyente hace una decla-

ración bien hecha—caso raro—, puede encontrarse con la sorpresa de que se le hace un recargo, porque el recaudador no se cree que haya un ciudadano honrado.

Sin querer quitar importancia al problema de la progresividad o de la regresividad de nuestro sistema tributario, hay otra cuestión previa y más urgente. Si alguien preguntara que si nuestro sistema es progresivo o regresivo, habría que contestarle que ninguna de las dos cosas. La filosofía que informa nuestro comportamiento tributario—no el sistema legal, sino la realidad social—no es ni progresiva ni regresiva; es la filosofía del Lazarillo de Tormes. Es una pugna a ver quién es más pillo. Sin modificar un ápice nuestro sistema legal, bastaría con que se cumpliera para que la contribución de los ciudadanos que pertenecen a los niveles más altos de renta el erario público creciera considerablemente. Habría, automáticamente, una más justa distribución de las cargas fiscales.

b) **El peso de la tradición.**—Nuestro sistema tributario es un conglomerado que se ha ido haciendo a lo largo de siglos. Se podría trazar una línea genealógica que nos llevaría hasta la Edad Media. El subconsciente del ciudadano medio sigue estimando que el imponer tributos es propio del soberano y que el pagarlos es un signo de vasallaje. Cuando vemos una autopista o un puente, el ciudadano medio piensa: «esto lo ha hecho Obras Públicas»; no piensa «esto lo hemos hecho entre todos». El poner el acento de la carga impositiva en el «income tax» no es sólo un medio de redistribuir las cargas, es una actitud distinta en las relaciones entre el ciudadano y la Hacienda.

Unas costumbres inveteradas son muy resistentes al cambio. Hay una inercia histórica, unos intereses creados, una solidificación de la mente que oponen una resistencia tenaz a todo cambio. Aun en un detalle secundario, podemos imaginarnos el lío que se armarían los funcionarios de Hacienda y los administrativos de muchas empresas si se cambiara el actual sistema tributario. Estas dificultades no pueden ser minimizadas y hay que reconocer el peso que tienen en el mantenimiento de una situación muy poco satisfactoria. Pero el que seamos comprensivos con las dificultades no quiere decir que tengamos que amilanarnos ante ellas. Hay que encontrar vías de solución, que en un plazo no excesivamente largo, impriman una nueva dinámica a las relaciones ciudadano-Hacienda pública.

Vías de solución

No se puede esperar una conversión repentina de todos los españoles; pero sí se puede emprender—en realidad, ya se ha emprendido en algunos ambientes—una intensa acción educativa.

Aquí contraen una responsabilidad muy seria todos los que tienen algo que ver con la educación en todos sus niveles. Acompañando a esta acción educativa básica, la misma política fiscal ha de ser educativa. Es necesaria una clarificación y una simplificación de nuestro sistema impositivo. Debe haber una mayor seriedad y rigor en la exacción de los impuestos, pero una seriedad y un rigor bien administrados, de manera que el contribuyente sepa siempre a qué atenerse y no esté expuesto a sustos continuos. Conviene más ejercer el rigor con los fuertes y la comprensión con los débiles, venciendo una inclinación muy humana de ser comprensivo y condescendiente con los poderosos, y de sentirse un poco déspota con los débiles. La Hacienda debe dar facilidades y ser exacta en el cumplimiento de sus obligaciones económicas. Hay que tratar con deferencia al contribuyente, al mismo tiempo que con seriedad y rigor. Una vez que se haya entrado por este camino, conviene abordar los problemas a largo plazo. La meta tiene que ser un sistema tributario apoyado en el concepto de solidaridad para el bien común y de justicia distributiva y social. Esto supone llegar a un sistema que tenga como eje de tributación los ingresos personales y que ponga la justicia por encima de la eficacia recaudatoria.

¿Es esto un sueño? Quizá sí el alcanzarlo en toda su perfección; pero ¿por qué no vamos a poder llegar adonde otros han llegado?