

Fraude Fiscal y Educación Tributaria en España

Antonio Durán-Sindreu Buxadé*

Resumen:

El autor sostiene que la causa principal del fraude fiscal en España es el déficit educativo de las personas. Los impuestos no han de ser tan solo una obligación, señala, sino la contribución a una sociedad más justa, convencimiento que requiere, como en otros ámbitos, una profunda reforma del sistema educativo y la recuperación de los valores tradicionales de los que nuestra sociedad padece una crisis profunda. En este sentido, el autor apunta que se debe vincular las raíces del fraude a los déficit educativos y culturales que España padece, pues esta crisis de valores es la que subyace en la mayoría de los casos de delitos fiscales o, si se prefiere, de las conductas contrarias a derecho o, sin más, antisociales. En ese contexto, indica, es imprescindible interiorizar también la cultura del gasto, ya que todo se financia con nuestros impuestos.

Palabras clave:

Fraude fiscal – Ética – Valores – Raíces del fraude fiscal – Estado de Bienestar – Educación integral – Crisis de valores – Educación tributaria

Abstract:

The main cause of tax fraud in Spain is, in author's opinion, the educational deficits as individuals. Taxes are not to be just an obligation, he points, but contributing to a more fair society, convinced that requires, as in other areas, a thorough reform of the education system and the recovery of traditional values that our society is suffering a deep crisis. In this sense, the author thinks we must link the estate fraud to educational and cultural deficits that Spain suffers, since the crisis of values is what underlies most cases of tax or offenses, if preferred, to conduct contrary to law or, without more, antisocial. In this context, the author indicates it is essential also internalize the culture of spending, since everything is funded by our taxes.

Keywords:

Tax fraud – Ethics – Values – Roots of tax fraud – Welfare state – Comprehensive education – Crisis of values – Tax education

Sumario:

1. El origen del fraude fiscal – 2. El entorno social y tributario – 3. La educación tributaria

* Doctor en Derecho. Licenciado en Dirección y Administración de Empresas. Diplomado en Ciencias Empresariales. Académico numerario electo de la Real Academia de Doctores. Presidente de la Asociación Española de Asesores Fiscales (años 2012 y 2013 y desde el año 2000 hasta el 2003) y Delegado de Catalunya y Baleares (años 1998 y 1999). Profesor de Sistema Fiscal Español y de Régimen Fiscal de la Empresa de la Universidad Pompeu Fabra. Director del Máster en Fiscalidad de la Barcelona School of Management - Universidad Pompeu Fabra. Director del Postgrado en Fiscalidad de la Universidad de Andorra-Universidad Pompeu Fabra. Socio Director de Durán-Sindreu, Abogados y Consultores de Empresa.

1. El origen del fraude fiscal

Se habla mucho, y desde hace mucho tiempo, de fraude fiscal, pero ¿conocemos cuáles son realmente sus raíces?

Lo primero que hay que hacer para tratar adecuadamente esta cuestión es delimitar el concepto de fraude, o mejor, la de las conductas que quedan fuera, en concreto, las discrepancias por una interpretación razonable de la norma, la simple discrepancia de criterios sin ocultación ni falsedad, los supuestos de economía de opción y las conductas elusivas, incluidas las que se conocen como *"planificación fiscal agresiva"*, conductas que, para evitarlas, es tan solo necesaria una política legislativa adecuada. Pero la elusión, recordémoslo, no es ocultación; no es fraude. Fraude es la conducta contraria al ordenamiento jurídico; la conducta cuyo objetivo es su incumplimiento, esto es, una conducta antijurídica, una conducta cuya finalidad es ocultar o distorsionar la realidad en perjuicio de la Hacienda Pública.

Pues bien, si analizamos someramente la tipología de las diferentes conductas fraudulentas, observaremos muy diversas causas. Desde la mera sobrevivencia y la picaresca, hasta situaciones coyunturales, como la crisis económica o el paro, o situaciones ya estructurales, como el nivel de la fiscalidad y su complejidad, la falta de ejemplaridad pública y privada, la percepción de impunidad, la falta de interiorización del gasto público, la falta de transparencia por parte de la Administración, la falta de confianza en lo *"público"*, el entorno social y algunas razones más.

Pero en todas estas conductas subyace, en nuestra opinión, un común denominador: la falta de ética y de valores en general. La falta, en definitiva, de un comportamiento cívico. En efecto; en la conducta del *"defraudador"* subyace, sin duda, una falta de ética, de principios y de valores. Es una conducta incívica. Una falta de ética que no tan solo se observa en algunos ciudadanos, sino en la propia Administración como tal y que tiene también su reflejo en el mismo ordenamiento jurídico; ética que está estrechamente vinculada con el sistema educativo de cada país. Y una sociedad es lo que son sus ciudadanos. Y de ahí, precisamente, la importancia de una educación que integre la ética, los valores y la moral. Es decir, la importancia de una educación que forme a la persona como tal.

En este sentido, las raíces del fraude no se pueden vincular a un ADN especial de los latinos, sino a los déficits educativos y culturales que como país padecemos; situación que está agravada por la profunda crisis de valores en la que gran parte de occidente se encuentra inmersa. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el actual

modelo de sociedad está en crisis. Y lo está porque la ilusión, el compromiso, el sacrificio, el respeto, la perseverancia y el comportamiento ético y moral son valores que generación tras generación se transmiten y refuerzan hasta que, repentinamente, se transforma el sistema educativo y poco a poco, generación a generación, nacen otros nuevos que los sustituyen y modifican el rumbo de la sociedad. Y esto, que en sí mismo no es malo, es lo que ha sucedido. La decadencia del sistema educativo y el abstracto Estado de Bienestar han transformado a la persona y, en definitiva, a la sociedad y a sus valores: de la cultura del sacrificio, a la del menor esfuerzo posible, de la del ahorro, a la del consumo, de la del ser, a la del tener, de la del individualismo, a la de la satisfacción de intereses particulares. Y en este contexto, la crisis financiera no es más que un reflejo de esta realidad: rentabilidad sin esfuerzo y especulación sin límite.

La solución, sin duda, es recuperar esa educación integral como persona, los valores tradicionales sobre los que construir un nuevo modelo de sociedad, valores que no sólo han de impregnar el sistema educativo, sino que han de ser parte consustancial de nuestras vidas, de nuestra convivencia, de nuestro ejemplo, de nuestro legado. Sólo así es posible que conceptos como confianza, honestidad, responsabilidad, cooperación, solidaridad, compromiso, esfuerzo, sacrificio, respeto y generosidad permitan la construcción de una sociedad más justa y sean el sustrato de lo que me permito denominar una fiscalidad ética y a la que después me referiré. Es por ello imprescindible un cambio de cultura fruto de una sociedad madura, una cultura de compromiso, de confianza mutua, de respeto, de sacrificio, de participación.

Varios son los ejemplos que ejemplifican esa crisis de valores. Veamos tan solo dos:

El 25 de enero de 2006 entró en vigor la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona sobre medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de la ciudad. Entre su articulado, destacan, entre otras muchas cuestiones, su art. 6.3 que recoge como deber básico de convivencia ciudadana tratar con respeto, atención, consideración y solidaridad a aquellas personas que, por sus circunstancias personales, sociales o de cualquier otra índole, más lo necesitan. Su art. 43.1 prohíbe defecar, orinar o escupir en los espacios definidos en la propia Ordenanza con especial relevancia cuando se trate de lugares de gran afluencia de personas, concurren menores o se trate de monumentos o edificios catalogados o protegidos. Y su art. 74.bis prohíbe ir desnudo, o cuasi desnudo, por los espacios públicos, salvo autorización administrativa.

Pero no se trata de un tema de Barcelona. Otras importantes ciudades han aprobado Ordenanzas similares, por ejemplo, Madrid, que en el art. 9.2 de su Ordenanza Municipal de fomento de la convivencia ciudadana, prohíbe, por ejemplo, talar, romper y zarandear los árboles, cortar ramas y hojas, grabar o raspar su corteza, fijar o sujetar en ellos cualquier elemento sin autorización municipal, verter toda clase de líquidos, aunque no fuesen perjudiciales y arrojar o esparcir basuras, escombros y residuos en las proximidades de los árboles, plantas y alcorques situados en la vía pública o en parques y jardines, así como en espacios privados visibles desde la vía pública. Destacar, también, su art. 16, que considera como comportamiento perjudicial gritar, cantar o vociferar en la calle siempre que cause molestias a los vecinos. Y precepto que prohíbe, también, dejar durante la noche en patios, terrazas, galerías o balcones, aves o animales que, con sus sonidos, gritos o cantos, perturben el descanso de los vecinos.

Pues bien; sin perjuicio del debate sobre la conveniencia de regular, prohibir y sancionar esas u otras conductas, la cuestión a reflexionar es sin duda otra muy distinta, en concreto, los déficits educativos a los que en materia cívica, y de valores en general, estamos llegando. No en vano, las conductas que ahora se regulan y sancionan eran impensables hace algunos años. Algo pues ha cambiado. En cualquier caso, la educación no se impone: se vive y se transmite. Y, como tal, requiere un proceso formativo y continuado. Es tarea de los educadores, de los padres, de la familia, del entorno, y de sus vivencias.

Una muestra también de la situación de nuestro país y en Europa en lo que a los valores se refiere, se desprende del Estudio Internacional Fundación BBVA *"Valores políticos económicos y la crisis económica"*, de abril de 2013, y del que es importante destacar, de entre sus muchas conclusiones, tres:

1. Aunque todos los europeos atribuyen al Estado un papel central en el control de la economía, las opiniones se dividen respecto a quién tiene la responsabilidad principal de asegurar un nivel de vida digno a los ciudadanos. España, junto a Italia, son los países en donde una muy amplia mayoría cree que el Estado debe tener esa responsabilidad. Se decantan por esta opción, de una forma menos intensa, en Suecia, Francia y Polonia. En Reino Unido y

Países Bajos, la mayoría cree que cada persona tiene la responsabilidad principal de asegurar su nivel de vida. En el resto de países, las posiciones están divididas.

2. La mayoría de los europeos asume como un elemento claro de la cultura de mercado la diferenciación de los ingresos a partir del esfuerzo individual. En casi todos los países, la mayoría cree que las diferencias en los niveles de ingresos son necesarias para que quienes más se esfuerzan tengan ingresos más altos que quienes se esfuerzan menos, percepción que se acentúa en Dinamarca y Países Bajos. España se aleja de la posición europea, con una clara mayoría que aboga por ingresos más equilibrados con independencia del esfuerzo personal, aunque otro alto porcentaje de la población prefiere la diferenciación de los ingresos en función del esfuerzo.
3. La visión sobre la distribución de los ingresos se diferencia claramente según estudios e ideología: la igualdad de los ingresos con independencia del esfuerzo individual gana apoyo a medida que disminuye el nivel de estudios y la ideología pasa de derecha a izquierda.

Nótese, pues, que en España se apuesta por un papel central del Estado, y no de la persona, como garante de un nivel de vida digno, y con una baja valoración del esfuerzo individual, como factor diferenciador, conclusiones que tienen una estrecha vinculación con la educación que se recibe en cada Estado. No es pues de extrañar que, según el informe *"Mind the Gap"*², de septiembre de 2012, las diferencias educativas entre el norte y el sur de Europa sitúen a España a la cabeza de los países con menos formación y con mayores diferencias regionales.

De lo expuesto, parece obvio que los déficits educativos son una realidad, muy especialmente, en lo concerniente a la formación integral de la persona como ser responsable. Recordar, al respecto, que *"la educación es una modificación del hombre"* en el bien entendido que *"no tendría sentido que habláramos de modificación (...) si esta transformación no significara, de alguna manera, un mejoramiento, un desenvolvimiento de las posibilidades del ser o un acercamiento del hombre a lo que constituye su propia finalidad. Es decir, esta modificación no tendría sentido si no fuera un perfeccionamiento, un camino hacia la perfección"*³.

1 El estudio completo 'Values and Worldviews', de la Fundación BBVA, puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.fbbva.es/TLFU/dat/Presentacionvalues.pdf>

2 El informe 'Mind the Gap: Education Inequality across the EU regions', de iniciativa de The Network of Experts in Social Sciences, puede ser encontrado en el siguiente enlace: <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/mind-the-gap-1>

3 GARCIA HOZ, Víctor. *"Principios de Pedagogía sistemática"*. Ed. RIALP. Madrid, 1968. 4ª Edición. Pág. 165

En palabras de Pont Mestres, educación es *“la influencia externa coadyuvante a la formación de la personalidad responsable del ser humano”*⁴. Pero de poco sirve la educación si ésta no tiene su reflejo y continuidad en nuestro entorno personal, familiar, laboral y social.

Precisada su importancia, en concreto, la de la formación integral de la persona como tal, esto es, la de una formación cívica basada en los valores tradicionales, conviene centrarnos ahora en describir nuestro actual entorno social y tributario para definir, después, el contenido concreto de lo que debería ser la educación tributaria.

2. El entorno social y tributario

2.1 La percepción de la existencia de fraude y corrupción

La situación hoy en España no es al respecto precisamente muy halagüeña. La realidad es tan tozuda como desalentadora. Los ejemplos de fraude fiscal y corrupción son desgraciadamente continuados con la consiguiente pérdida de referentes sociales para el ciudadano.

Este es el caso, por ejemplo, de la herencia no declarada por el Ex Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol; conducta del todo reprobable e injustificada que deja a los ciudadanos huérfanos de uno de sus más importantes referentes y abre una honda brecha en los valores que se le suponían, entre otros, la honestidad y la ejemplaridad. Otro Ex Presidente de una Comunidad Autónoma, en este caso, la de Baleares, Jaume Matas, ha sido en este caso condenado a prisión por el Caso Palma Arena; supuesto al que hay que añadir el de Carlos Fabra, Ex Presidente de la Diputación de Castellón, que ha ingresado también recientemente en prisión por fraude fiscal.

La conocida soprano Montserrat Caballe, con residencia fiscal, según parece ficticia, fuera de España, se suma a una larga lista de personas con prestigio social que han incumplido con sus obligaciones tributarias, lista a la que hay que incluir, entre otros muchos nombres, el de la mítica Lola Flores y, ya muy recientemente, el de Isabel Pantoja.

Empresarios de prestigio y referentes sociales al máximo nivel, como Lluís Millet y Josep Montull, se encuentran también bajo la mancha del fraude por el Caso *“Palau”*, nombres a los que hay que añadir otros como Díaz Ferran, Ex Presidente de la patronal CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales), o José Luis Núñez,

Ex Presidente del Fútbol Club Barcelona y principal accionista de la conocida constructora Nuñez y Navarro. Deportistas de prestigio internacional, como Messi, se han visto también implicados en supuestos de presunto delito fiscal.

A esta mera referencia ejemplificativa, no se pueden ignorar supuestos de funcionarios de la Hacienda Pública, como Josep Maria Hugueta, Ex Inspector Regional de Hacienda de Cataluña y Baleares, Alvaro Pernas, Ex Jefe de Inspección de Hacienda de Barcelona, y Ernesto Aguiar, Ex Delegado de Hacienda en Cataluña.

Las tramas de corrupción política no son tampoco ninguna novedad ni mucho menos una excepción. Citar, tan solo, y entre otros, los casos *“Bárcenas”*, *“Gurtel”*, *“Malaya”*, *“ERE fraudulentos”*, *“Pretoria”*, *“Mercurio”*, *“ITV”*, *“Pujol”*, *“Púnica”*, *“Marsans”*, *“Nóos”*, o *“Andratx”*. Hasta la fecha, más de 1.600 casos de corrupción.

Famosos cantautores, deportistas, empresarios, tertulianos y un largo etcétera, se han visto también obligados a regularizar su situación con la Hacienda Pública: Ana Torroja, Arancha Sánchez Vicario, Iker Casillas, Samuel Eto’o, Sergi Arola, Belén Esteban, etc.

No podemos obviar en esta resumida cita el caso de las tarjetas *“black card”* de Bankia, ejemplo de la más absoluta falta de ética, y en el que se incluyen personas de todos los diferentes estamentos de la sociedad: Rodrigo Rato, Ex Ministro de Economía, Ex Director del FMI y Ex Presidente de Bankia; Miguel Blesa, Ex Subdirector General de Estudios y Coordinación del Ministerio de Economía, y Ex Presidente de Caja Madrid; Ildefonso José Sánchez Barcoj, Ex Director General de Caja Madrid, etc.

Estos son tan solo un breve ejemplo de lo que la sociedad percibe de quienes son, o habrían de ser, sus referentes sociales y que en nada contribuye a generar la tan necesaria conciencia tributaria. En cualquier caso, en todos estos casos subyace no tan solo un cierto convencimiento de impunidad, sino, y lo que es más importante, una absoluta carencia de principios morales y éticos; personas que, por los motivos que fuere, no se caracterizan por la ejemplaridad y honestidad que se les suponía; personas que, con su actitud, dañan a la colectividad y a la sociedad en general y personas, en definitiva, con evidentes déficits educativos en lo que concierne a su responsabilidad e integridad como tal.

Se dirá, y es cierto, que estos casos son también un ejemplo de que la Administración no permanece pasiva en la lucha contra el fraude y

4 PONT MESTRES, Magin. “El problema de la resistencia fiscal”. Ed. BOSCH, Casa Editorial. Barcelona 1972. Pág. 254.

la corrupción. Pero el problema no es el fraude en su fase terminal, sino en su etapa inicial. Lo relevante es detectar sus causas y erradicarlo de raíz. No se trata pues de medidas ejemplares cuando el daño ya está hecho, sino de medidas que lo eviten. Es pues imprescindible corregir las conductas o impulsos que justifican tales conductas. El problema no es, por tanto, luchar contra las conductas fraudulentas, sino actuar sobre las causas que las motivan para disuadirlo y evitarlo. Solo así es posible erradicarlo o, seamos realistas, reducirlo notablemente.

2.2 La percepción de falta de control con relación al gasto público

Otra cuestión, no menos importante, con la que los ciudadanos conviven es la percepción de que no existe un verdadero control del gasto público; control, entiéndase bien, en términos de eficiencia y eficacia. De hecho, está todavía pendiente la reforma más importante: la reforma estructural de las Administraciones Públicas.

Es cierto que se han tomado medidas de contención y reducción del gasto. Pero es cierto también que no se ha procedido a una verdadera auditoría de su gestión con la finalidad de optimizarla.

Muchos son también los ejemplos de inversiones públicas sobredimensionadas o de difícil justificación. A título de ejemplo, citar tan solo cuatro: la desoladora de Torre Vieja (Alicante), la más grande de Europa, sin estrenar y con un coste de 300 millones de euros, el aeropuerto de Castellón con un coste de 136.8 millones de euros, el de Burgos, otros 50 millones de euros, y los 7 km. del AVE (tren de Alta Velocidad Española) completamente abandonados de Lugo cuyo coste ascendió a 92 millones de euros.

Y en un contexto en el que nuestros gobernantes solicitan a los ciudadanos mayores sacrificios, es imprescindible que desde los poderes públicos se predique con el ejemplo.

2.3 La percepción de la cultura de lo gratuito

Estamos en una sociedad en la que parece que los derechos que reclamamos una y otra vez no tengan ninguna contrapartida económica. Y la verdad es que nuestros derechos se financian con nuestras obligaciones. Nada es gratis. Todo, absolutamente todo, se financia con impuestos.

Sin embargo, tenemos la percepción que el Estado es, y ha de ser, el garante de un nivel de vida digno de carácter universal. Y que el Estado es, para entendernos, nuestro Papa Noel particular. Así lo vivimos. Así lo sentimos.

No tenemos interiorizada la cultura del gasto, o mejor, lo que nos representa a cada ciudadano el Estado de Bienestar. Nuestros impuestos son, en este sentido, como un crédito sin necesidad de justificación. Y lo es porque la realidad es que no exigimos ningún tipo de justificación. Y no lo hacemos porque nuestro subconsciente no asocia que todo, insistimos, absolutamente todo, lo pagamos nosotros. Si de verdad lo pagáramos nosotros, seríamos sin duda mucho más exigentes y críticos.

Nos comportamos a nivel individual de forma muy distinta a como lo hacemos como ciudadanos. Como particulares, controlamos nuestros gastos en función de nuestros ingresos. Procuramos comparar precios e informarnos antes de realizar cualquier inversión o compra de cierta cuantía. No gastamos más de lo que ingresamos. Procuramos vivir de acuerdo con nuestras posibilidades. Opinamos sobre si el restaurante, aquel viaje puntual o la entrada del Teatro es cara o barata. En ocasiones nos referimos a una relación precio-calidad adecuado. En definitiva, parámetros que no son ajenos en nuestra vida como ciudadanos. En efecto, en nuestra condición de ciudadanos no nos preguntamos cuánto nos cuesta la atención puntual en urgencias, la hospitalización por aquella pequeña intervención quirúrgica, la limpieza de la calle donde vivimos, las flores que periódicamente plantan en la plaza cerca de nuestra vivienda, las personas que velan por nuestra seguridad, etc. En definitiva, no lo asumimos como algo vinculado a nosotros mismos; es como si su coste nos fuera indiferente.

En cambio, sí que opinamos, por ejemplo, cuando nos aumentan el precio del transporte público. Y lo hacemos, normalmente, quejándonos. Y no caemos en el detalle de que si no se aumenta habremos de pagar más impuestos para cubrir el casi seguro déficit; pero si nos quejamos es porque pagamos el servicio público de transporte porque nos sentimos como clientes con derecho a quejarnos.

Y, sin embargo, cuando se trata de impuestos, sólo nos centramos en los derechos. En el derecho a una vivienda digna, a una renta básica, a una vejez digna, etc. ¿Y quién lo paga? Existe, en cierto modo, una especie de miopía que no se produce en aquellos servicios públicos en los que el ciudadano paga por ellos.

Y para cerrar el círculo, el problema siempre es el mismo: los ricos no pagan y el problema es el fraude. Pues sí, pero no. El problema es que desconocemos el coste real por ciudadano de nuestro Estado de Bienestar; desconocemos si ese coste es mucho o poco; si se podría gestionar mejor o no; si se podría reducir o no

la estructura de las diferentes Administraciones Públicas. No existe, en suma, debate social al respecto. Sí existe, en cambio, un debate permanente sobre los impuestos. Pero olvidamos que su destino es sufragar el gasto público. La prioridad es y ha de ser, por tanto, el gasto público. Y esta, sin duda, no es la cultura que hoy tenemos.

2.4 La percepción de un sistema tributario injusto

No pretendemos hacer aquí una enumeración exhaustiva de cuestiones técnicas pero sí apuntar, al menos, las más importantes.

2.4.1 La inequidad de la dualización de rentas

La primera es la existencia de un problema de equidad entre las rentas del ahorro y el resto de rentas. Mientras que las rentas del trabajo pueden llegar a soportar una tributación a tipos marginales del 56 por 100 en el IRPF, las rentas del ahorro limitan su tributación máxima, en el 2014, al 27 por 100.

De hecho, la dualización del IRPF es un fenómeno que poco a poco se va extendiendo aunque se asienta sobre un razonamiento erróneo: si se incrementa la fiscalidad de las rentas del ahorro, se dice, se corre el riesgo de que el capital se refugie en otros países donde la tributación es menor. Cierto. Pero para que ello ocurra, es imprescindible que se deslocalice no sólo el capital, sino su titular, esto es, que se produzca un cambio real de residencia fiscal del titular del capital. En efecto; la tributación en el país de residencia es por lo que se denomina la "renta mundial". Esto quiere decir que se tributa donde la persona física reside y por la totalidad de las rentas que se perciban con independencia de dónde se han percibido. Desde esta perspectiva, lo importante no es la deslocalización del capital, sino la existencia de convenios de intercambio de información. Esta, y no otra, es la cuestión esencial en estos casos. Sea como fuere, la abismal diferencia entre el 56 y el 27 por 100 es un ejemplo claro de la falta más absoluta de equidad, o al menos, de la existencia de una inequidad desproporcionada, y de una penalización del resto de rentas, en concreto, de las que proceden del trabajo, sea por cuenta propia o ajena, que, por su mayor dificultad de movilización, se ven obligadas a soportar un gravamen desproporcionado.

2.4.2 La utilización inadecuada de determinadas figuras societarias: las SICAV

Nada que objetar sobre las SICAV como instrumento de ahorro colectivo. Pero mucho que objetar por su utilización inadecuada por

grandes patrimonios más allá de lo que tales sociedades permiten. Es cierto que, poco a poco, se han ido introduciendo cambios en su legislación para desincentivar prácticas ciertamente abusivas. Pero es cierto, también, que en su día se puso también coto, o mejor, dificultades, a que la Agencia Estatal de la Administración Tributaria pudiera investigar tales estructuras.

2.4.3 El lento pero constante avance de la imposición indirecta con relación a la imposición directa

Otro fenómeno que no es tan solo exclusivo de España es el progresivo aumento en peso relativo de los impuestos indirectos respecto al de los impuestos directos. La razón no es otra que la imposición directa ha tocado ya su techo y que las necesidades de mayores ingresos por parte de los diferentes Estados son una realidad. En este contexto, en lugar de optar por reducir el gasto público, se opta exclusivamente por incrementar los impuestos, en concreto, el IVA. De esta forma, el sistema tributario pierde en progresividad y grava en mayor medida a las clases medias que, poco a poco, se van empobreciendo.

Es posible que ésta sea para algunos la única opción. Para nosotros, no, al menos, sin un necesario análisis previo del gasto público. Lo prioritario, en nuestra opinión, es optimizar la gestión del gasto, evitar duplicidades, erradicar lo superfluo y adecuar las estructuras a nuestras verdaderas necesidades. Una vez hecho esto, podremos conocer qué coste es el hay que sufragar y cómo financiarlo. Acudir a la vía de los ingresos sin una previa auditoría del gasto es sin más una irresponsabilidad política.

2.4.4 La pérdida de progresividad de nuestro sistema tributario

La progresiva pérdida de progresividad de nuestro sistema tributario no sólo es consecuencia de lo comentado en el punto anterior, sino de la propia estructura de los impuestos directos que han perdido, también, progresividad.

En efecto, el Impuesto sobre Sociedades es un impuesto proporcional. En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la progresividad existe tan solo con relación a las rentas que no son del ahorro. Y en cuanto a la fiscalidad de la riqueza es de hecho prácticamente inexistente ya que el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, recuperado de forma transitoria, es muy suave, y el del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se ha ido reduciendo progresivamente, hasta incluso desaparecer en determinados casos.

2.4.5 El gravamen de las grandes empresas

Otro problema no menor, resuelto parcialmente en la reciente reforma fiscal, es la baja tributación efectiva en el Impuesto sobre Sociedades de las grandes empresas con relación a las empresas de reducida dimensión; circunstancia que se agrava, si cabe, con los fenómenos de deslocalización de empresas a países con baja tributación o con los pactos que algunas empresas consiguen con algunos países como es el caso de Luxemburgo.

Tales situaciones agravan la percepción de un sistema tributario injusto, cuyos principales contribuyentes son las rentas medias del trabajo y acentúa la percepción de privilegios fiscales para quienes más posibilidades tienen de planificar sus actividades.

2.4.6 La inseguridad jurídica

El origen de las actuales cotas de inseguridad jurídica, cotas nunca tan altas como en la actualidad, tienen muy diferente origen.

En primer lugar, la enorme inestabilidad legislativa. Los cambios normativos son continuos. La inestabilidad legislativa produce inseguridad en el inversor, que lo ahuyenta, en el emprendedor, que lo desalienta, en el empresario, que lo abrumba, y en el contribuyente no empresario, que desconoce con claridad las reglas del juego.

En segundo lugar, la desaparición del denominado "riesgo cero". Hace unos años era posible aconsejar a un contribuyente con riesgo de error cero. Existía una normativa clara y unos criterios relativamente estables. Existían, en definitiva, unas reglas del juego claras. Hoy esto ya no es así. Hasta en lo más elemental existen dudas; por ejemplo, en algo tan simple como la deducibilidad de la retribución del administrador, resuelta por fin en la actual reforma fiscal, o la sujeción al IVA de dicha retribución.

En tercer lugar, la actual técnica legislativa es harto defectuosa: presunciones, conceptos jurídicos indeterminados, imprecisiones terminológicas y un largo etcétera que impiden una interpretación clara e inequívoca de nuestras actuales normas.

En cuarto lugar, un alto grado de litigiosidad que, junto a una justicia lenta y cambiante, no son el abono necesario que dinamice la inversión y la confianza, y que garantice la seguridad jurídica.

2.4.7 La presunta vulneración del principio de capacidad económica

Consecuencia de la imperiosa necesidad de ingresos, se acude por el Gobierno a una práctica consistente en incrementar las bases imponibles

restringiendo la deducción de determinados gastos, práctica que, es cierto, afecta en mayor medida a las grandes empresas. Son ejemplos de ello, entre otros, la limitación en la deducción de los gastos financieros, en la cuantía de determinadas indemnizaciones o en los gastos por atención a clientes; limitaciones que significan gravar una riqueza "inexistente" en detrimento del principio constitucional de capacidad económica.

2.4.8 La ausencia de una verdadera colaboración social

La colaboración social, en la práctica, se ciñe, básicamente, a la intermediación de determinados agentes en la gestión de los tributos. Pero la verdadera colaboración, o mejor, participación social, en la gestión de nuestro sistema tributario, es inexistente, o, si se prefiere, formal y testimonial.

2.4.9 A modo de resumen

Lo anterior, se puede resumir en las siguientes grandes líneas:

- a. Quiebra del principio de seguridad jurídica.
- b. Quiebra del principio de capacidad económica.
- c. Quiebra del principio de progresividad.
- d. Quiebra del principio de igualdad/equidad.
- e. Quiebra del principio de proporcionalidad y limitación de costes indirectos.
- f. Quiebra del sistema tributario como "modelo".
- g. Quiebra en la gestión del sistema fiscal.
- h. Quiebra de "legitimidad moral".
- i. Ausencia de política fiscal "coherente".
- j. La primacía de la recaudación como valor esencial.
- k. Desincentivo a la continuidad de las empresas.

3. La educación tributaria

Es obvio que una política de educación tributaria sin un comportamiento ético de la Administración es y será ineficiente. Es por tanto necesario un urgente replanteamiento de ese comportamiento que en modo alguno es hoy ejemplificador. Y, sin duda, el primero en cambiar ha de ser la propia Administración.

En este sentido, es muy importante el cambio que se ha de producir en la gestión del sistema tributario ya que es imprescindible avanzar hacia un modelo de participación y cooperación en su gestión, sector público y privado, hacia un modelo basado en la confianza, en la resolución rápida de los conflictos, en la fluidez, empatía y transparencia en la comunicación e información, en el que la persona, como tal, sea su eje central. Hay que avanzar, pues, hacia un modelo labrado en la ejemplaridad en la conducta de las personas y en

los tan necesitados como inexistentes referentes sociales y económicos, públicos y privados. No hay alternativa. Bueno, sí. La primacía del Estado "policía" frente a la persona.

Dicho esto, la educación tributaria no ha de ser una educación basada en el conocimiento de los impuestos y su destino. Ha de ser una educación basada en principios cívicos, éticos y morales; en la formación integral de la persona como sujeto y ser responsable. Una educación que ha de permitir que el ciudadano, como persona, interiorice la obligación ética que representa el pago de los impuestos. Estos no sólo son una obligación legal, sino la contribución a una sociedad más justa, convencimiento que requiere, como en otros ámbitos, la recuperación de los valores tradicionales de los que nuestra sociedad padece una crisis profunda. Esta fiscalidad, que antes hemos denominado ética, exige, también, la reprobación y exclusión social de quienes la incumplan, propia, por cierto, de países anglosajones y ejemplo a seguir. Y en este contexto, es imprescindible interiorizar también la cultura del gasto. La de los impuestos como instrumento necesario para reducir las desigualdades sociales; los supuestos de exclusión social. Hay pues que transitar de la sociedad de los derechos a la sociedad de las obligaciones y del compromiso. No en vano, los derechos se financian con nuestras obligaciones.

En definitiva, es imprescindible una educación basada en el deber cívico de contribuir entendido como valor, y no como obligación, y su más profunda razón de ser: la justa redistribución de la riqueza como un exponente de la solidaridad.

Al problema, ya de por sí importante, hay que añadir el déficit de conocimientos, tanto de los educadores como de los ciudadanos en general, y la tozudez de la Administración en vivir al margen de la realidad convencida de que la vía adecuada para atajar el fraude es la coercitiva. No es así de extrañar que la percepción de muchos ciudadanos sea la de que se pagan muchos impuestos y de que la lucha contra el fraude es insuficiente. Si a lo anterior, que no es poco, le añadimos un complejo sistema tributario, una conflictividad elevada, fruto, en su mayor parte, de una legislación confusa e imprecisa, los no pocos privilegios fiscales, y el cada vez mayor antagonismo Administración-administrado, como si de dos eternos rivales se tratara, no es difícil entender que la solución no es fácil.

El problema, sin embargo, tiene solución. La educación cívico-tributaria, siendo esencial, no es por ello suficiente. La confianza en la Administración exige ejemplaridad, y ésta obliga, a su vez, a ser transparente. No basta que los Presupuestos de las Administraciones Públicas estén en Internet. Es necesario un esfuerzo por informar y comunicar con el ciudadano más allá de lo que estamos habituados implicándolo en un proyecto "común". Y es necesaria también una especial voluntad de servicio por parte de quienes nos administran, incluidos los funcionarios.

No basta, pues, con una adecuada educación cívico-tributaria, sino que ésta ha de ir acompañada de una legislación clara y precisa, de una Administración ejemplar por su transparencia, y de una voluntad real de servicio al ciudadano. ■