

Burkhard Strümpel*

el español como
contribuyente**

ACTITUDES, NORMAS Y REACCIONES ANTE LA IMPOSICION TRIBUTARIA

El estudio que presentamos a continuación además del interés general que tiene para España toda investigación empírica de comportamientos económicos, resulta especialmente oportuno por cuanto las últimas medidas del gobierno sobre política coyuntural se enfrentan con el problema de la defraudación fiscal.
(N. DE LA R.)

I

La actualidad con que hoy día se plantean los problemas de una integración de las diversas políticas financieras en el marco de las uniones económicas regionales confirma lo necesarias que son las investigaciones empíricas sobre psicología financiera al estilo de las que en los últimos años han realizado principalmente Schmölders y Dubergé¹. Para poder hacer comparaciones internacionales del gravamen fis-

* Dr. rer. pol., Asistente del Prof. Dr. Schmölders en el Seminario de Ciencia financiera de la Univ. de Colonia y colaborador con el mismo profesor en el Departamento de investigación empírica de Economía Social de la misma Universidad. Traducido del alemán por Eugenio Recio, Dr. rer. pol.

** Los resultados con que se elabora este artículo proceden de una investigación que hizo en España en octubre de 1965 el Departamento de investigación empírica de Economía Social que dirige en la Universidad de Colonia el Profesor Dr. G. Schmölders y fue financiada por «Stiftung Volkswagenwerk». En colaboración con DATA, S. A. Estudios de Mercados y Opinión, Madrid, se hizo una encuesta a una muestra representativa de población urbana (1.023 hombres). Se trata de una prueba al azar no proporcionalmente estratificada, es decir, en la que cada grupo profesional está representado con diferentes cuotas de selección. Los resultados, por tanto, de las tablas que se presentan en este trabajo, cuando agregan diferentes grupos profesionales, los han ponderado adecuadamente para poder hacer afirmaciones que se refieran a toda la población urbana española.

¹ G. Schmölders, «Lo Irracional en la Hacienda Pública» (Edición original: Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie tomo 100, Hamburgo, 1960), y J. Dubergé, «La psicología social del im-

cal, de manera que puedan sacarse conclusiones útiles, no basta confrontar los tipos impositivos o las ordenaciones jurídicas tributarias. Dada la diversidad que hay entre las distintas naciones en cuanto al cumplimiento del deber tributario, se hace imprescindible completar el estudio de las leyes o instituciones tributarias con datos sobre la forma real con que reaccionan los ciudadanos ante la imposición tributaria, y de un modo especial sobre su «moral tributaria»; es decir, sobre sus actitudes para cumplir o no cumplir el deber tributario y para con los delitos en esta materia.

Por supuesto no se puede decir que el análisis de la moral tributaria sea interés exclusivo de los especialistas o responsables de la política financiera. Como el cumplimiento de los deberes tributarios, es una ocasión de comprobar la lealtad del ciudadano con respecto al Estado y a sus leyes, el nivel de la moral tributaria refleja la vinculación con la colectividad pública: no puede dejar de repercutir en la autoridad del sistema jurídico total el que las leyes tributarias sean quebrantadas de un modo grave y general.

El presente trabajo no trata de las consecuencias que se siguen de las diferencias en la moral tributaria, sino de sus causas. Para ello es de capital importancia preguntarse en qué forma la moral tributaria, por una parte, representa un producto de las experiencias históricas y de la «cultura política»² de un pueblo y, por otra parte, cómo estas peculiaridades se ven rebasadas en su manera de influir sobre la reacción ante la imposición tributaria por el influjo de situaciones paralelas, en las que a escala internacional se realiza el cambio social y el desarrollo económico e industrial y, sobre todo, por la tendencia a igualar la técnica tributaria, que se constata más y más en los países industriales occidentales. Comencemos por los factores de influencia en la mentalidad tributaria, que se derivan de la misma naturaleza de los impuestos, y que, por tanto, influyen por igual sobre los comportamientos de todos los pueblos y en todos los tiempos. La definición de impuesto que se ha generalizado en la literatura financiera moderna como «contribución coactiva sin derecho a contraprestación»³ deja bien concluir que el Estado tiene que imponer una obligación que supla la falta de otro género de motivaciones en el pago de los impuestos. La psicología financiera admite que hay un conflicto entre el interés propio y la obligación tributaria. Como este conflicto puede resolverse de diversas maneras—recuérdense las discrepancias que pueden existir entre la obligación tributaria fijada por la Ley y los efectivos ingresos fiscales—, vale la pena estudiar los factores que determinan

puesto en la Francia contemporánea (Edición original: «La Psychologie Sociale de l'Impot dans la France d'Aujourd'hui, Paris, 1961), ambos traducidos en: G. Schmölders, J. Dubergé, «Problemas de Psicología Financiera», Madrid, 1965. Una reseña sobre la literatura más reciente de psicología financiera ofrece J. M. Martín Oviedo en «Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública», «Psicología, sociología y política ante el fenómeno tributario», n.º 61, 1966, pág. 17.

² Esta expresión se ha tomado de la Politología americana más reciente: cfr. L. W. Pye y S. Verba (editores) *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965.

³ G. Schmölders, «Teoría general del impuesto», Madrid, 1962, pág. 55.

el comportamiento en la tributación, ya sea que tal comportamiento suponga cumplimiento del deber fiscal, defraudación o evasión del impuesto.

Es claro que la amenaza de la sanción fiscal constituye un motivo plausible en el cumplimiento de esta obligación. En innumerables situaciones históricas, principalmente en las condiciones en que se vive cuando se está sometido a un dominio extraño, los poderes públicos consiguen por la fuerza bruta cobrar las contribuciones sin que haya la menor voluntad de cooperación por parte de los contribuyentes. Caería, sin embargo, en un grave error un estado moderno que, confiando exclusivamente al temor de la sanción el pago de impuestos, atendiera sólo a conseguir el máximo de rendimiento tributario, porque en tal caso serían insospechados los daños que se seguirían al tratar de vencer sin más consideraciones la resistencia del contribuyente para la misma fuente de los impuestos, es decir, para el producto social. Cuando, por el contrario, el Estado que exige los impuestos es en principio aceptado por los contribuyentes, puede ocurrir que el ser exigente en el cobro de los impuestos aumente el prestigio de las autoridades fiscales y el convencimiento, por parte de los interesados, de la igualdad y justicia en el trato fiscal, con tal de que las leyes tributarias establecidas para controlar el cumplimiento de tales obligaciones no causen la impresión de que la carga impositiva se distribuye de un modo arbitrario.

De lo dicho se deduce que se ha de buscar otra clase de motivaciones para explicar cómo se supera para pagar los impuestos al arraigado interés económico personal. En primer lugar, podríamos hablar de la fuerza de la costumbre. Los ilimitados compromisos de gastos de los Estados modernos se han hecho de tal forma rutinarios y como uno de tantos elementos de la cotidianidad, que se contemporiza con ellos sin la menor problematización. Por principio se opone uno a los impuestos, pero se les soporta pensando que no es la única piedra contra la que se puede tropezar. El cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en una norma social, en un acontecimiento, que reduce notablemente la resistencia cuando todos los miembros del pequeño grupo social, a que el individuo pertenece, son gravados tributariamente de una manera aproximada; es decir, cuando se realiza el principio fundamental de la igualdad en la imposición fiscal. De la misma forma es bastante menor la resistencia que se opone a los impuestos ya conocidos, y que se mantienen en determinada altura que a los nuevos o a los que sufren variaciones de los tipos impositivos⁴. La técnica de la tributación puede contribuir además a agudizar el enfrentamiento psicológico con la gravación fiscal. Aquellos impuestos cuya liquidación exige un proceso sencillo y siempre igual y rutinario y, sobre todo, los que han sido ya deducidos en el mo-

⁴ Cfr. J. Dubergé, «Psicología...», l. c., pág. 289, que con el ejemplo del nuevo impuesto francés a los automóviles, «droit de circulation sur les automobiles» muestra cómo en un año se desvaneció la fuerte oposición con que se recibió al principio la creación de este nuevo impuesto.

mento de hacerse efectivo el ingreso⁵, como ocurre con el impuesto del trabajo personal por el procedimiento de la deducción en el origen, son menos notados por el contribuyente y menos tenidos por gastos, que aquellos impuestos que deben ser calculados por personas especializadas con métodos difíciles de entender y que reducen a veces en una proporción en continuo cambio la renta que había sido ingresada ya de un modo efectivo. Otro elemento que se ha de tomar en consideración al examinar los motivos que ayudan a cumplir el deber tributario es la actitud positiva o, por lo menos, de hecho neutral del ciudadano con respecto a la colectividad pública a la que pertenece como miembro. Aquí tenemos que contar con varios fenómenos íntimamente conexos: por una parte, con la actitud en relación con un estado determinado, es decir, con el gobierno y el cuerpo de funcionarios con cuyos comportamientos se encuentra el ciudadano en su actuación; por otra parte, con el grado de su vinculación con la sociedad en general, de su lealtad para con los conciudadanos, la cual se manifiesta de un modo racional en la manera en que se participa en la financiación de los gastos del Estado moderno, que tiende a aparecer ante los ciudadanos como un Estado de previsión (*Welfare State*), con rasgos semejantes a los de una asociación de seguros mutuos. Esto no quiere decir, sin embargo, que baste la sola aversión a «tal estado concreto» o incluso únicamente en cuanto detentador del poder político—es decir, la aversión a un régimen determinado—, para arruinar una voluntad normal de cumplir el deber tributario, puesto que frecuentemente se simultanea una decidida y hasta literal fidelidad a la Ley con una abierta hostilidad contra los que desempeñan las funciones estatales.

En cuanto el moderno estado industrial ha sabido objetivizar el deber tributario, lo mismo que la mayor parte de las demás relaciones humanas y económicas, no se puede ni siquiera considerar inicialmente como desfavorable en el conflicto de intereses descrito, la posición de un Estado con fuerte carga tributaria. La configuración cada vez más racional de la vida económica, el paso de unas fuentes de ingreso esporádicas e inseguras a otras más regulares y más exactamente calculables de antemano ayudan de la misma manera a habituarse y aceptar la obligación de los impuestos como la elevación del nivel de vida, que sobrepasa al aumento secular de la parte que detraen los impuestos del producto social.

II

El marco sociohistórico, en el que se ha desarrollado en España la relación ciudadano-sistema tributario, se ha caracterizado por rasgos del tipo de la sociedad agrario-feudal. Hasta los años 40 de nuestro siglo puede considerarse a España con un país predominantemente agrícola. Por estos años comenzó la población, ocupada en los otros

⁵ G. Schmolders, *Unmerkliche Steuern*, in *Finanzarchiv* N.F.Bd. 19, 1959.

sectores de producción, a superar en número por primera vez a la población agraria. El rápido desarrollo económico que se inició por los años 50 tuvo como consecuencia intensos cambios de población del campo a la ciudad y de una ocupación agraria y de pequeña artesanía a un trabajo con dependencia ajena en la industria. Tales cambios son importantes en varios sentidos para la actitud con respecto a la imposición fiscal.

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 hiciera presente de alguna forma sería precisamente en cuanto institución bélica y como recaudador de impuestos. La conciencia de una integración nacional se pospone entre la población campesina a vinculaciones de tipo personal, local y regional, problema con el que se deben enfrentar y, no en último lugar, los países en desarrollo⁶. El Estado español como «Estado de previsión» es todavía de reciente creación y concentra sus servicios en la población urbana, en donde sustituye ampliamente la seguridad social la ayuda que frente a los avatares del destino significan las relaciones familiares, lo cual no ocurre todavía en el campo. El Estado como organización social se hace además patente en las ciudades en el planeamiento urbanístico, en la construcción de calles y carreteras, en las empresas de transporte, etc.

Los resultados de nuestra encuesta permiten comprobar la poca uniformidad que hay en la manera de concebir el español su relación con el Estado (tabla 1).

Ninguno de los grupos profesionales encuestados puede agruparse mayoritariamente en una respuesta clara a las dos preguntas. Aunque admitamos que la técnica aplicada en la encuesta no es bastante adecuada precisamente en el análisis de una actitud fundamental complicada podemos, sin embargo, contrastar estos resultados con la actitud prevalentemente positiva con respecto a la colectividad pública, que comprobó Schmölders en Alemania⁷. Se puede sospechar que en esto ha influido, entre otras cosas, la históricamente retrasada evolución de las ciudades en España. En parte de la población que vive en ciudades sólo desde hace una o dos generaciones se han mantenido actitudes que todavía están matizadas del distanciamiento jerárquico en la relación Estado-súbdito; actitud fundamental que se manifiesta⁸, aunque con signo contrario, en las respuestas a las dos preguntas. No se puede esperar, por tanto, que de la actitud con respecto al Estado procedan impulsos dignos de ser tenidos en consideración para el fomento de una voluntad favorable con respecto a la obligación tributaria en España. Estudiemos ahora cómo influye la técnica tributaria en la

⁶ Cfr. G. A., Almond und J. S. Coleman (Editores), *The politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, 1960.

⁷ Cfr. G. Schmölders, «Lo irracional...», pág. 48 y siguientes.

⁸ Se observa la frecuencia de la respuesta «los que mandan» en la pregunta 68 b), así como el predominio de manifestaciones fieles al Estado en la pregunta 68 a) entre los estamentos medio y bajo.

TABLA 1

España, 1965

LA ACTITUD CON RESPECTO AL ESTADO

PREGUNTA: «Según su opinión, ¿qué es más importante: el individuo o el Estado?»

	Más importante			100 %	Nº. de casos
	El individuo %	El Estado %	No sabe %		
Población total	39	46	15	100 %	1023
Empresarios	57	27	16	100 %	190
Profesionales	65	28	7	100 %	212
Comerciantes y artesanos	41	42	16	99 % ^a	213
Empleados y funcionarios	42	42	16	100 %	226
Obreros	36	49	15	100 %	180

^a Desviaciones de 100 % resultan por redondeo.

PREGUNTA: «Hay quien dice que "el Estado somos todos" y otros que "el Estado son los que mandan". ¿Cuál de estas dos opiniones sería más exacta en España?»

	... somos todos %	... son los que mandan %	no sabe %	Nº. de casos
Población total	44	44	12	1023

actitud con respecto al régimen impositivo. Desde siempre ha existido en España una relación sólo muy vaga entre el gravamen fiscal fijado por las leyes y la recaudación efectiva: la «objetivación» o «globalización» a través de la «evaluación global» y otras medidas semejantes prueban que la misma administración fiscal reconoce lo irrealizable de que la obligación tributaria sea individualmente declarada.

Por medio de los «módulos», «índices» y «signos externos», a los cuales ha tenido que recurrir profusamente la técnica de estimación española por carecer de un conocimiento exacto de la base de cálculo para la imposición tributaria, se desnaturaliza⁹ el impuesto de la renta, el de los beneficios del capital e incluso el impuesto sobre el tráfico de las empresas, que quedan convertidos en impuestos sobre el gasto y sobre la capacidad de producción.

Es de advertir, sin embargo, que no es sólo en la España actual donde se puede comprobar el fracaso del impuesto calculado individualmente, según la abstracta magnitud «renta»; también los países europeos que más pronto se industrializaron tardaron en conseguir im-

⁹ Para mayor información sobre este tema cfr. Strümpel, B., Veranlagungstechnik und Steuerwirkungen in Spanien, de próxima aparición.

plantar de hecho un impuesto sobre la renta, tasado según la capacidad de rendimiento económico. En Inglaterra, donde muy pronto se acudió al sistema de gravación de las fuentes, se podían calcular bien los beneficios del capital y las ganancias del trabajo, pero el impuesto industrial que suponía una revisión de las cuentas de la empresa sólo muy imperfectamente pudo ser controlado hasta fines del siglo XIX.

En Prusia se mantuvo hasta que terminó la primera guerra mundial un «impuesto sobre la renta y beneficios», con un método de evaluación no muy diferente del actualmente vigente en España sobre la base de signos externos visibles; la República de Weimar consiguió establecer por primera vez una «revisión de la contabilidad y de las cuentas de la empresa», administrativamente eficiente, y por su medio pudo cobrar de hecho¹⁰ un impuesto sobre la renta personal aplicado a cada sujeto, según la medida de los ingresos totales contablemente comprobados.

Si se comparan los cambios históricos del sistema tributario con el desarrollo socio-económico, aparece que una imposición «directa», que se vincula a los signos renta o beneficio, sólo es posible con el desarrollo paralelo de las sociedades de tipo capitalista y de empresas grandes y con la formación de instituciones monetarias (grandes bancos) de ámbito nacional. Partiendo de estos sectores se va desarrollando poco a poco aquel sentido de cálculo y de análisis cuantitativo del proceso económico global, que presupone la imposición sobre las magnitudes monetarias o las evaluaciones puramente ficticias de la renta. Solamente numerosas operaciones administrativas de carácter abstracto hacen posible concretar objetivamente la magnitud de la renta, beneficios y rendimientos, como aparece, por ejemplo, en la problemática de las amortizaciones y evaluaciones.

Según esto no tiene nada de extraño que en las fases de la industrialización primeras y también en las medias, incluso la imposición sobre rendimientos y sobre la actividad industrial, pueda llevarse a cabo sólo muy imperfectamente. Si, por tanto, dado el grado de desarrollo socio-económico de España, aparece¹¹ como razonable, e incluso como posiblemente el más de acuerdo con las prioridades de política estructural, el que en cierto modo se renuncie a la imposición sobre la renta fáctica y el rendimiento, no debe, sin embargo, olvidarse que la imposición actualmente en vigor, un tanto aproximativa por basarse en signos, quebranta de modo manifiesto los criterios dominantes sobre la justicia, y consiguientemente lastrada la actitud con respecto a la imposición tributaria. Y como se mostró que la estimación sobre la base de signos visibles, comprobables por las visitas a las factorías, en cualquier caso conducen a recaudar un impuesto relativamente proporcionado a la capacidad de producción y, por otra parte, las diferencias en el grado de utilización de la capacidad y en la mag-

¹⁰ Cfr. F. Meisel, *Britische und deutsche Einkommensteuer -ihre Moral und ihre Technik* Tübingen, 1925, y B. Strümpel, en: *Finanzarchiv N.F.Bd. 26, 1966* Sozioökonomischer Wandel und die Durchsetzbarkeit der Besteuerung.

¹¹ B. Strümpel, *Veranlagungstechnik und Steuerwirkungen*, I. c.

nitudo del beneficio son muy fuertes entre empresas tradicionales y progresivas de una misma rama precisamente en un país que se desarrolla con rapidez, pero que todavía está muy arraigado en lo tradicional, necesariamente tiene que ocurrir que el gravamen tributario de la evaluación global mediante signos sobrestima, sin posibilidad de corrección, el beneficio de las empresas tradicionales en comparación al de las modernas, que aparecerá fuertemente infravalorado. La variable «rentabilidad» tampoco es en cierto modo un signo exterior digno de confianza para comprobar la realidad. Por eso se explica que la mayoría de los encuestados en 1965 rechace la estimación sobre la base de signos externos aproximativos.

La actitud negativa frente a la técnica de tasación actual en España sólo en parte ha de atribuirse al hecho de que quebranta los criterios de justicia vigentes mediante la sustitución de las magnitudes «renta» o «beneficio» por signos exteriores aproximativos. Concorre también, por otra parte, la gran inseguridad jurídica motivada por la continua y oculta variación de las bases de estimación por parte de la administración de Hacienda. La libertad de apreciación de los sindicatos y colegios profesionales completa lo que faltaba para que al ciudadano español medio le parezca fortuita, e incluso arbitraria, la fijación del gravamen fiscal. Hacer propuestas de reforma en esta materia sería más razonable que las que la crítica hace al volumen de la carga fiscal, que en la situación socio-económica actual es perfectamente aceptable.

III

Hasta ahora hemos tratado los presupuestos históricos y económico-sociales que han contribuido a la formación de la mentalidad tributaria del español; en adelante nos ocuparemos de las variables dependientes de nuestro análisis, es decir, de las actitudes con respecto a la imposición fiscal.

Comencemos con una cuestión general que sirva para constatar la actitud ante el sistema tributario (tabla 2).

A primera vista parece como si los españoles estuviesen más conformes con su sistema tributario que los alemanes con el suyo; a una pregunta semejante que se hizo en la República Federal, calificó de injusto¹² el 67 por 100 al vigente sistema tributario. No se debe tomar, sin embargo, demasiado literalmente la crítica, poco expresiva de los españoles, tal y como aparece en las respuestas a la pregunta formulada. Teniendo en cuenta la poca costumbre que hasta ahora había en España de sondeos de opinión y la desconfianza que hace estar siempre alerta contra cualquier clase de recogida de información, sea oficial, oficiosa o incluso meramente científica, y, sobre todo, tratándose de una materia tan delicada, debe contarse con que una parte de los interrogados no ha dado su auténtica respuesta, que hubiera sido más crítica, y en su lugar ha respondido de acuerdo con la norma oficial. La importancia de tal desfiguración es en el orden de mag-

¹² Cfr. G. Schmolders, «Lo irracional...», o. c., pág. 97.

TABLA 2

España, 1965

LA ACTITUD FRENTE A LA DISTRIBUCION DEL GRAVAMEN
TRIBUTARIO

PREGUNTA: «En general, los impuestos en España, ¿diría usted que están bien repartidos, que se distribuyen poco equitativamente, o de una manera injusta?»

	Bien repartidos %	Poco equitativamente %	Manera injusta %	No sabe	%	Nº. de casos
Población total	26	25	22	28		1023
Empresarios	22	37	25	16	100	190
Profesionales	22	40	26	12	100	212
Comerciantes y artesanos... ..	23	37	27	13	100 ^a	213
Empleados	24	22	23	32	101 ^a	144
Funcionarios	17	44	18	21	100	82
Peones, obreros	28	20	20	32	100	182

^a Las desviaciones de 100 % resultan de redondeos.

nitudo estimable¹³ y, además, es imprescindible para nuestro análisis, por cuanto no se trata de una simple graduación de la población total española, sino más bien de una comparación entre los diferentes grupos parciales de la población. Los resultados de muchas preguntas a las que se había de responder prevalentemente en un sentido de crítica a lo estatal muestran, por lo demás, que el defecto sistemático de que aquí se trata se mantiene dentro de ciertos límites.

La valoración de la pregunta siguiente: «¿En qué impuesto piensa usted, en concreto, cuando dice injusta o poco equitativamente?», permite deducir conclusiones orientadoras acerca de la crítica al sistema tributario (tabla 3).

En el blanco de los disparos está, en primer lugar, el «impuesto sobre los rendimientos de trabajo personal». Podemos partir del hecho de que los motivos para la crítica a este impuesto son diferentes entre los trabajadores por cuenta ajena, empleados y funcionarios, por una parte, y los que desempeñan profesiones liberales, por otra. Mientras para los que trabajan por cuenta ajena la imposibilidad de evasión de este impuesto por razón del método de deducción en el origen les debe sentar muy desagradablemente esa quinta parte de personas activas en profesiones liberales que se expresan críticamente, debe estar formada por aquellos que se consideran excesivamente gravados en comparación con sus colegas. Precisamente entre las profesiones liberales es donde la «evaluación global» tiene menos posibilidades de éxito en una estimación realista de los rendimientos del trabajo. Los conocedores del sistema tributario español están de acuerdo en que la discrepancia entre el gravamen fiscal fijado legalmente y la recaudación efectiva llega al máximo en estos grupos profesionales; además, la carencia de una base comprobable exteriormente para la estimación del rendimiento de la ocupación en profesiones liberales en-

¹³ Por eso fue clasificada cada interviú por parte de los entrevistadores según el grado de sinceridad; las respuestas se distribuyen así: mucha sinceridad, 64 %; mediana, 16 %; poca, 7 %; no clasificados, 13 %.

TABLA 3 España, 1965

¿QUE CLASE DE IMPUESTOS SON CONSIDERADOS INIUSTOS?

PREGUNTA (sólo para los que han criticado el sistema tributario, cfr. tabla 2).
«¿En qué impuestos piensa usted en concreto cuando dice eso?»

	Impuesto sobre los rendimientos del trabajo-personal ‰	Impuesto sobre la renta de personas físicas ‰	Impuestos sobre el tráfico de las empresas ‰	Impuesto sobre el rendimiento de so- ciedades y entidades jurídicas ‰	Impuestos sobre ac- tividades y benefi- cios comerciales e industriales ‰	Nº de casos (sólo críticos del sistema tributario)
Empresarios	10	11	11	22	10	119
Profesionales	20	20	1	10	5	140
Comerciantes y artesanos	8	6	7	19	10	135
Empleados	25	14	0	3	5	64
Funcionarios	35	16	2	0	2	51
Obreros	25	7	3	2	0	73

cierra en sí el mayor peligro de una estimación relativamente errónea: los despachos y el número de personal auxiliar de un abogado con mucha clientela en Madrid no tienen necesariamente que distinguirse de los de un principiante menos prominente.

La crítica masiva al impuesto general sobre la renta de las personas físicas difícilmente puede explicarse con las mismas razones propuestas en el primer párrafo de estas reflexiones. El impuesto general sobre la renta de las personas físicas es un impuesto nuevo en cuanto a su denominación y configuración, según se estableció en la reforma de 1964. Su liquidación todavía no se ha hecho costumbre, e incluso, en gran parte, ni siquiera ha llegado a ser recaudado: Su introducción viene a ser por ahora como un dar poderes a la Administración fiscal para tiempos futuros; el hecho de que, sin embargo, pueda desencadenar una tal oposición y, además, de una manera significativa, principalmente entre las profesiones liberales, muestra lo en serio que se toma la amenaza de una subida de gravamen impositivo por los contribuyentes.

Es muy extraño que el otro «nuevo» impuesto, el impuesto sobre el tráfico de las empresas, que en contra de lo que ocurre con el impuesto general sobre la renta de las personas físicas, de hecho es ya recaudado—si bien desnaturalizado por los «signos externos»—apenas haya provocado oposición notable. Se habría podido esperar una condenación más fuerte por parte, sobre todo, de los industriales, puesto que en España, contrariamente a lo que ocurre con el derecho del impuesto sobre tráfico de empresas en otros países, como, por ejemplo, en la República Federal Alemana, están exentos de este impuesto los que trabajan en profesiones liberales. Una posible explicación sería la difundida sospecha, claramente admitida por los encuestados, de la repercusión de los impuestos indirectos sobre los precios, lo cual en España ciertamente puede ocurrir, a pesar de que en la moderna ciencia financiera se hayan suscitado reservas sobre la validez indiscriminada de tal afirmación¹⁴.

El impuesto sobre la renta de sociedades y entidades jurídicas suscita entre los empresarios afectados y los industriales con mucho la mayor oposición. Esto no es para extrañar, aun teniendo en cuenta que tal impuesto tiene en el sistema tributario español una posición tan dudosa como en otros países, concretamente en la República Federal Alemana y U. S. A.: los beneficios repartidos de las empresas que tienen que pagar este impuesto no solamente tienen que tributar por razón del impuesto sobre la renta de sociedades y entidades jurídicas, sino también están gravados por el impuesto sobre las rentas del capital, con lo cual están en una posición discriminatoria desfavorable las personas jurídicas con respecto a los concurrentes organizados en forma de sociedades personales. Aquí se quebranta el principio de la neutralidad de la imposición fiscal con la concurrencia¹⁵, y de ello son totalmente conscientes los contribuyentes.

¹⁴ G. Schmolders, «Teoría general del impuesto», o. c., pág. 168 y siguientes.

¹⁵ Cfr. C. H. Tretner, Wettbewerbsneutrale Gewinnbesteuerung, Köln und Opladen, 1962.

IV

El convencimiento de que se soporta una carga impositiva injustificadamente más alta que la de los conciudadanos puede suscitar en el contribuyente distintas reacciones: por una parte, puede dar ocasión a que la persona afectada haga causa común con el Estado contra aquellos que en su opinión colaboran insuficientemente en llevar las cargas de la vida social, ya sea porque a sus ojos reciben un tratamiento privilegiado en la distribución del gravamen tributario, ya sea que la técnica tributaria o su laxa moral en esta materia les facilita la evasión fiscal. Por otra parte, puede ocurrir también que el despecho del contribuyente descontento se dirija inmediatamente contra el estado, reacción que se puede convertir en benevolencia respecto a la evasión y a los que no cumplen sus deberes tributarios y, en último término, en la relajación de la actitud con respecto a la propia obligación fiscal.

La clara tendencia de los españoles a cargar la culpa de las deficiencias del sistema tributario al estado y no a sus conciudadanos aparece en las respuestas que dieron cuando se les preguntó cómo juzgarían a los defraudadores de impuestos (tabla 4).

En España se diferencia también, lo mismo que en Alemania y en Suiza, la reacción de la mayoría de los industriales y de los que tienen profesiones liberales de la de sus conciudadanos ocupados en trabajos por cuenta ajena. Por la continua relación con los impuestos y con la Delegación de Hacienda, por las molestias que supone estar obligados por la Ley a colaborar en la recaudación fiscal de otras personas (cálculo y liquidación del impuesto sobre el rendimiento del trabajo personal por los empresarios y del impuesto sobre tráfico de empresas y consumo) y, finalmente, por el mayor margen que les queda para determinar el comportamiento en materia tributaria y la consiguiente posibilidad de defraudación, ocurre que para esta clase de personas se convierte el Fisco en el blanco de las críticas sobre la justicia tributaria. Esto aparece no sólo en la tendencia a disculpar a los defraudadores de los impuestos (tabla 4), sino también en la desaprobación con porcentajes que superan los valores medios, con que los trabajadores autónomos critican la distribución de la carga impositiva (tabla 2).

Esa llamativa «mayor laxitud» en la moral tributaria de los autónomos y, entre ellos, especialmente de los industriales, no se ha de explicar solamente por razón de que el hecho tributario es más inmediatamente perceptible para estos círculos de personas, y por ello se provoca en ellas una especial reacción afectiva contra la imposición tributaria; se debe tener en cuenta también que en este grupo, más que en otros, el prestigio y la posición social dependen del éxito social, que se manifiesta¹⁶ especialmente en el ostensible empleo, ya sea

¹⁶ H. Kreikebaum und G. Rinsche, *Das Prestigemotiv in Konsum und Investition*, Beiträge zur Verhaltensforschung, Heft 4, Berlín, 1961.

TABLA 4

España, 1965
Alemania, 1963
Suiza, 1964

ACTITUD CON RESPECTO A LOS QUE DEFRAUDAN EN LOS IMPUESTOS

PREGUNTA: «¿Qué diría usted de la acción de un contribuyente que declara a Hacienda intencionadamente menos ingresos de los que en realidad tiene?»

	Posiciones que lo aprueban o disculpan			Indiferente fresco %	Posiciones que desaprueban y condenan otras negativas			No sabe	N.º de casos		
	Decente %/o	Listo %/o	Otros positivos %/o		TOTAL %/o	Ladrón %/o	Otros positivos %/o			TOTAL %/o	
Población total española ...	2	15	7	24	36	35	4	39	1	100	1023
Empresarios	7	25	18	50	19	16	7	23	7	99 ^a	190
Profesionales	3	21	25	49	26	11	12	23	1	99	212
Comerciantes y artesanos...	1	24	12	37	32	23	4	27	3	99	213
Empleados	1	10	8	19	39	33	7	40	2	100	144
Funcionarios	1	7	4	12	35	48	4	52	1	100	82
Peones y obreros	2	14	5	21	37	37	4	41	1	100	182
Industriales alemanes y profesiones liberales ...				53	— ^e			23	24 ^b	100	1009
Industriales suizos y pro- fesiones liberales ^a				40	— ^e			50	10	100	400

^a Desviaciones de 100 % resultan de redondear.

^b Se refiere a cuotas fuera de clasificación, que no están divididas según aprobación o desaprobación.

^c No fueron propuestas posibilidades indiferentes.

^a Cfr. B. Strümpel, Der Schweizer als Steuerzahler, in Finanzarchiv N.F.Bd. 25 1965, pág. 251.

consuntivo o productivo, del beneficio que queda después de la deducción de los impuestos. Para este grupo de personas ha de ser el pago de los impuestos especialmente doloroso, y su evasión tiene, por consiguiente, que parecerles un comportamiento muy tentador.

El buscar el interés propio por esta clase de motivos se opone no sólo a las leyes, sino también a las normas sociales. En una sociedad en la que la mayoría respete las leyes, se ganaría psicológicamente muy poco, eximiéndose de parte del deber tributario por los propios medios, puesto que no puede conseguirse una estabilidad emocional si las normas individuales se apartan¹⁷ diametralmente de las del medio social en que se vive, y, por tanto, ocurriría en tal caso de autodefensa que un nuevo conflicto viene a ocupar el sitio del anterior.

Con estos problemas se enfrentan la mayoría de los industriales y los profesionales; el hecho, sin embargo, de que las personas con que éstos se relacionan sean en su mayoría de la misma profesión hace que se identifique la categoría a la que pertenecen como contribuyentes con su grupo social, y por eso el conflicto puede reducirse tanto más cuanto mayor sea la difusión de una laxa moral tributaria entre industriales y profesionales liberales. En casos extremos puede convertirse la laxitud de la moral tributaria en norma del grupo, abarcando también a aquellos que sólo por su personal experiencia tributaria no habrían llegado a sacar tales consecuencias psicológicas.

Aproximadamente sólo un tercio de los que fueron preguntados se pone (al escoger la calificación de «ladrón») del lado de la Administración fiscal. Otra tercera parte se contenta con expresiones negativas, en gran parte un tanto debilitadas, como la expresión «fresco», que permite suponer un equilibrio entre una posición condenatoria y de disculpa; el otro tercio, que comprende casi la mitad de los activos autónomos, se declara abiertamente a favor de los defraudadores. La comparación con los resultados conseguidos al proponer a personas alemanas autónomas la misma pregunta (téngase en cuenta, sin embargo, los diferentes presupuestos y la falta de correlación en el 24 por 100 de las respuestas) muestra que al defraudador de impuestos en España se le asigna un papel social muy semejante al que tiene en Alemania; en una comparación internacional se distinguen en esto únicamente los suizos, aunque tampoco ellos condenan claramente a tales defraudadores (cfr. tabla 4).

Como se había hecho antes en la encuesta de las personas activas alemanas autónomas, se quiso también investigar en la encuesta de 1965 en España, dónde exactamente trazan los contribuyentes los límites entre lo permitido y prohibido en materia tributaria. Hasta qué punto las posibilidades de reducir la cuota fiscal prohibidas por la Ley están estimagtizadas con el *Odium* de lo dudoso o impugnabile moralmente y hasta qué punto se ha formado para la práctica usual en el evitar impuestos, una «moral consuetudinaria» que discrepa de la normal estatal. Para conseguir esta información se propuso a los encuestados cuatro casos ficticios, convenientemente dosificados y de

¹⁷ H.-R. Lückert, *Konfliktpsychologie*, München-Basel, 1957, pág. 192.

España, 1965

TABLA 5

LA ACTITUD CON RESPECTO A LOS DELITOS TRIBUTARIOS

«A continuación le voy a leer algunos ejemplos de lo que hacen algunas personas a la hora de pagar impuestos. Dígame usted, en cada caso, si le parece que, en general, está bien o mal.»

CASO a)

	Aproba- ción %	Indife- rencia %	Desapro- bación %	No sabe %	Aproba- ción %	Indife- rencia %	Desapro- bación %	No sabe %
--	----------------------	------------------------	-------------------------	--------------	----------------------	------------------------	-------------------------	--------------

CASO b)

	Aproba- ción %	Indife- rencia %	Desapro- bación %	No sabe %	Aproba- ción %	Indife- rencia %	Desapro- bación %	No sabe %
--	----------------------	------------------------	-------------------------	--------------	----------------------	------------------------	-------------------------	--------------

Población total	13	9	74	3	99	13	69	4	99
Empresarios	22	16	59	2	99 % ¹	30	54	6	100 %
Profesionales	16	19	63	2	100 %	18	55	2	100 %
Comerciantes y artesanos.	22	18	58	4	102 % ¹	24	52	6	101 % ¹
Empleados	11	11	75	3	100 %	20	65	2	100 %
Funcionarios	9	7	80	4	100 %	11	75	7	100 %
Peones y obreros	11	6	78	4	99 % ¹	8	74	4	100 %

¹ Desviaciones de 100 % que resultan de redondear.

Caso a) El señor Pérez, empresario, lleva doble contabilidad de su negocio para pagar menos impuestos. Con ello se ahorra 100.000 pesetas anuales.

Caso b) El señor Rodríguez, casado y sin hijos, no tiene coche ni ningún otro signo externo, aunque sus ingresos sobrepasan las 400.000 pesetas al año. No hace declaración de renta, por lo menos, hasta que no venga el inspector a reclamársela.

España, 1965

TABLA 5 (Continuación)

CASO c)

CASO d)

	Aproba- ción		Indife- rencia		Desapro- bación		No sabe		Aproba- ción		Indife- rencia		Desapro- bación		No sabe		Nº de casos
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
Población total	3	3	3	3	90	3	100	3	8	8	8	80	4	101	1023		
Empresarios	5	5	5	5	88	3	101 % ¹	3	15	8	72	5	190				
Profesionales	4	1	92	2	99 %	4	100 %	2	10	14	73	3	212				
Comerciantes y artesanos.	3	5	88	4	100 %	6	101 % ¹	2	10	13	73	3	213				
Empleados	6	6	87	2	96	2	100 %	2	11	11	76	3	144				
Funcionarios	0	2	96	2	90	4	101 %	4	5	6	83	6	82				
Peones y obreros	4	3	90	3	90	4	101 %	4	8	6	82	4	182				

Caso c): El señor García cobra al cliente el impuesto de tráfico de empresas, pero no lo paga a Hacienda.

Caso d): El señor Olmedo registra una parte de sus pacientes privados en un fichero especial. Los honorarios que de ellos recibe no figuran en su declaración de ingresos.

distinta gravedad de evasión o evitación de impuestos, con el ruego de que expresasen su aprobación o reprobación de tales prácticas, según una determinada escala, que comprendía desde un «me parece muy bien» hasta «me parece muy mal» (tabla 5).

En la mayoría de estos casos (con excepción del caso *b*) se trata de evidentes evasiones de impuestos, por muy sin malicia que pueda parecer. El que tomara tan en serio sus deberes fiscales como sus deberes privados o los que se refieren a sus negocios debería responder en todos estos casos, con la reprobación sin claudicaciones, «me parece mal»; a este tipo del ciudadano ideal y «prototipo» de ejemplar contribuyente corresponden, sin embargo, sólo alrededor del 70 por 100 de los interrogados, aunque precisamente a esta comprometedora pregunta debería haber respondido una parte de los encuestados no según su propio juicio moral, sino más bien según las normas oficiales. Por cierto, que es todavía más raro el otro extremo: menos del 5 por 100 de los interrogados aprueban la conducta de los cinco defraudadores de impuestos descritos. Resulta, sin embargo, manifiesto que sólo unos pocos españoles tienen una tal aversión a los impuestos que aprueban cualquier clase de medio que se emplee para disminuir la recaudación fiscal.

Si comparamos ahora cómo se juzga cada uno de los casos, encontraremos algo que llama la atención: el caso «más grave», el *a*), no es desaprobado con más intensidad que los otros casos más inocuos, como el *b*) y el *d*). Más bien ocurre lo contrario: la doble contabilidad del señor Pérez, una astuta maniobra fraudulenta para engañar al Fisco, encuentra tantos defensores como los que evitan signos exteriores y lo consiguen con éxito, como el señor Rodríguez (caso *b*). Este hecho real no se ha de atribuir de ninguna manera sólo a la especial repugnancia que tendría que superar el encuestado al pensar que por identificarse con los defraudadores de impuestos presentados él mismo podría ser considerado como sospechoso de que también cuando se le presenta ocasión se hace culpable del mismo delito del ejemplo; más bien se manifiesta aquí la profunda inseguridad jurídica que se provoca por la discrepancia anteriormente aludida entre la obligación fiscal legal y su práctica realización, tan característica del actual sistema tributario español. Si la doble contabilidad no se condena más duramente que el evitar signos exteriores, esto significa que la falsificación de documentos de negocios para engañar a la Administración fiscal apenas merece la condena de mala reputación moral.

V

Hagamos el balance: la actitud del contribuyente español respecto a su obligación tributaria, aunque en ningún modo se sale por completo de las líneas generales de otros países europeos, tiene unas particulares características, que acentúan el conflicto entre el Estado como recaudador de contribuciones y el ciudadano de tal Estado. En este sentido hay que reseñar:

— la discrepancia entre el derecho fiscal y la configuración práctica del sistema tributario, la cual da continuamente ocasión a inseguridad jurídica, a críticas, a oposición contra los impuestos y su racionalización;

— una marcada internalización de objetivos vitales y profesionales, que, sin duda, ha sido suscitada por el rápido cambio socio-económico y se contrapone al estereotipo del «genio anti-económico» de los españoles (cfr. tabla 6); la alta valoración en comparación con Alemania del ganar dinero no puede quedar sin influjo en la actitud ante el sacrificio financiero que lleva consigo la imposición tributaria.

TABLA 6

España, 1965
Alemania ^a

«De esta lista, dígame: ¿qué es lo que, en su opinión, le parece que es más importante en el trabajo u ocupación?»

	<i>España</i> %	<i>Alemania</i> %
Un trabajo...		
— en el que se <i>gane</i> mucho	38	24
— que sea especialmente <i>interesante</i>	12	36
— en el que haya la posibilidad de <i>ayudar</i> a los demás	15	9
— que ofrezca <i>seguridad</i> económica	24	35
— que tenga posibilidades de <i>dirigir</i>	2	1
— en el que no <i>dependa</i> de nadie	10	2
— que lleve consigo un gran <i>prestigio</i>	4	1
— que me deje bastante tiempo libre ^b	4	—
— no sabe	2	1
	101	109 ^c

^a Divo-Instituto, junio 1961, 1221 adultos entre 21 y 79 años de cuatro regiones arbitrariamente elegidas de la República alemana.

^b Esta proposición faltó en la encuesta alemana.

^c Valoraciones repetidas

La tabla 7 demuestra que las personas que dan al ganar dinero una valoración especialmente alta en la escala de sus objetivos profesionales tienden hacia la laxitud en la moral tributaria, es decir, propenden, entre otras cosas, muy marcadamente a disculpar a los defraudadores de impuestos.

— Se puede comprobar un mayor escepticismo frente a la colectividad pública que en los países de Europa occidental organizados en principio democráticamente. El mayor distanciamiento con respecto al estado se ha de atribuir lo mismo a la marcada orientación hacia una sumisión autoritaria-feudal del ciudadano español que a las traumáticas experiencias del tiempo de la guerra civil. La apatía que se propagó como consecuencia de los acontecimientos de los años 30 es una reacción de la población tan espontánea como conscientemente forzada por

causa del régimen. Después de un período de perturbaciones interiores, de revoluciones y de guerra civil pudo el partido vencedor consolidar su poder por medio de la despolitización del clima social, reduciendo las tensiones existentes y consiguiendo un mínimo de acercamiento de los grupos de población enemigos¹⁸.

El intento coronado por el éxito de restar interés a lo político y actualidad a las vinculaciones de este tipo ha contribuido de hecho esencialmente no sólo a la estabilización del régimen y al apaciguamiento de posiciones políticas contrarias, sino que también ha ofrecido al Estado la oportunidad de granjearse nuevos partidarios leales. Tales vinculaciones leales son, en primer lugar—en comparación con la distante, y no fácil de constatar, actitud de la generación alemana de post-guerra con respecto al régimen de la República Federal—, periféricamente orientadas *output*; representan la reacción ante las realizaciones de un régimen que han mantenido «25 años de paz» y con un bienestar creciente.

TABLA 7

España, 1965

LA ACTITUD CON RESPECTO A LOS DEFRAUDADORES DE IMPUESTOS
EN RELACION CON LA MOTIVACION PROFESIONAL

PREGUNTA: ¿Qué diría usted de la acción de un contribuyente que declara a Hacienda intencionadamente menos ingresos de los que en realidad tiene?»

	Posiciones que aprueban o discul- pan ^(a) %	Posiciones indiferen- tes (fresco) %	Posiciones que desaprue- ban o con- denan ^(b) %	No sabe		Nº de casos
Población total	24	36	39	1	100 %	1023
<i>Motivación profesional</i>						
Orientados hacia el éxito	30	33	36	1	100 %	136
Orientados hacia valo- res inmateriales	21	36	42	2	101 % ^b	306
Orientados hacia la se- guridad	28	33	38	0	99 %	205

^a Para una clasificación más exacta, cfr. tabla 4.

^b Desviaciones de 100 % resultan de redondear.

¹⁸ Juan J. Linz, *An Authoritarian Regime: Spain*, en: E. Allardt y Y. Littunen (editores), *Cleavages, Ideologies and Party Systems. Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964, página 307. El régimen franquista renunció a lo más tardar desde mitad de los años 40 a la movilización de los medios de participación política contrariamente a los regímenes «totalitarios» de matiz fascista o comunista: Linz (pág. 309) llama la atención sobre el hecho de que en España falten esas elecciones que registran un 99 % de participación y ocupaciones recreativas dirigidas estatalmente e impuestas por la autoridad política a través de organizaciones de jóvenes y mujeres, «Komsomol», «Kraft durch Freude», células en las empresas, etc.

La elevación del bienestar de las masas influye, pues, no sólo indirectamente sobre una voluntad más favorable para cumplir el deber fiscal a través del mejoramiento, aunque moderado, de la actitud con respecto al Estado, sino también directamente a través de la subida del nivel de vida. Un sistema tributario orientado según las técnicas de signos externos e índices no puede acomodarse lo de prisa que sería de desear al fortalecimiento de la capacidad de rendimiento tributario que se deriva de los fenómenos apuntados, por lo que el gravamen fiscal subjetivo resulta relativamente bajo en comparación con otros países europeos. El sistema tributario resulta, pues, demasiado poco adaptado para poder agotar todas las posibilidades.

Con lo dicho se afirma que el sistema tributario español no está acomodado a la situación de la mentalidad tributaria e incluso coopera a perjudicarla innecesariamente. El copiar el sistema de imposición sobre la renta, vigente en países muy industrializados, puede corresponder formalmente a una concepción ideal, pero afectará fuertemente la disposición con respecto al deber fiscal; tal sistema, además, no es realizable.

Una reforma tributaria que quisiera explícitamente pasar a un impuesto aproximativo sobre el rendimiento con el procedimiento de la deducción en el origen (ingresos de capital y de trabajo) y a una imposición sobre la capacidad (tamaño de la plantilla, parque de maquinaria), debería tomar en consideración la situación actual del desarrollo económico y social del país. Con ello podría aparecer como muy conveniente hacer tributar a las grandes firmas, que disponen de un detallado sistema de cuentas, según el beneficio, rendimiento y/o el volumen de negociación.

Aquí se tendría un punto de arranque para una posterior extensión de una imposición sobre la renta a otros sectores de población orientada según la capacidad de rendimiento personal y de acuerdo con los criterios de justicia. Para ello se necesita, junto a los presupuestos estructurales de tipo social y económico apuntados, de una mayor consolidación de la actitud con respecto al Estado y principalmente de una actitud de objetivada confianza en relación con la imposición fiscal y la administración tributaria, la cual, a su vez, sólo podrá realizarse si se cumple el derecho y la ley facticamente.

De ninguna manera es lícito hacer responsables de la laxitud de la moral tributaria que existe en España a los contribuyentes autónomos, cuya inseguridad jurídica frente al inconsistente sistema tributario vigente se ha manifestado en nuestros datos, especialmente en la amorfía —es decir, independiente de la gravedad de los casos—, valoración de los delitos tributarios. La investigación que ha servido de base a este estudio muestra más bien que una técnica de evaluación que desnaturaliza de un modo tan fundamental la ley tributaria que le sirve de base, como ocurre en el caso de España, debe anular toda aspiración del Estado a hacer que se respeten las normas tributarias. Innumerables personas activas independientes aseguraron, con visos de verdad, durante la encuesta que ellos solamente serían «sinceros contribuyentes» y permitirían libremente a los funcionarios que hacen la evaluación re-

visar la cuenta de resultados de la empresa si con ello no se les creasen desventajas decisivas en comparación con todos los demás contribuyentes. Donde es lo ordinario encubrir a la imposición fiscal la mayor parte del beneficio se convierte la lealtad a la ley en tontería; el concepto de «delito tributario» definido en puro legalismo pierde su contenido. A lo más debería limitarse a los casos en los que pretendiera el contribuyente evadirse del peso ordinario de carga fiscal que soportan sus conciudadanos.