

Zohra El Khamlichi  
Isabel Marín Sánchez  
(coordinadoras)

CULTURA FISCAL Y DESARROLLO HUMANO:  
EL CASO DE MARRUECOS

Culture fiscale et développement humain:  
le cas du Maroc

GRANADA  
2016

# COLECCIÓN PERIFERIAS • EXPERIENCIAS

© ZOHRA EL KHAMLICHI e  
ISABEL MARÍN SÁNCHEZ (coordinadoras).  
© UNIVERSIDAD DE GRANADA.  
ISBN: 978-84-338-5983-9  
Depósito legal: GR/1216-2016.  
Edita: Editorial Universidad de Granada.  
Campus Universitario de Cartuja, Granada.  
Maquetación: CMD. Granada.  
Diseño de cubierta: Josemaría Medina Alvea.  
Imprime: Imprenta Comercial. Motril. Granada.

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

# PRÓLOGO

ISABEL MARÍN  
ZOHRA EL KHAMLICH

DESDE la mirada interdisciplinar de investigadores de las *dos orillas*, este libro aporta una reflexión relevante y original sobre la cultura fiscal y el desarrollo humano en Marruecos. A finales de 2014, investigadores de la Universidad de Granada y de la Universidad Abdelmalek Essaadi de Tetuán (Groupe de recherche sur les dynamiques social et rapports de pouvoir)<sup>1</sup>, pusieron en marcha una investigación sobre la cultura fiscal en Marruecos y su repercusión sobre el desarrollo humano (Estudio participativo sobre la cultura y moral fiscal en Marruecos y la repercusión de la fiscalidad sobre el desarrollo). Este estudio, financiado por el CICODE, tenía como objeto el análisis de las percepciones de ciudadanos marroquíes de la comunidad universitaria de Tetuán sobre el sistema fiscal y el cumplimiento tributario, así como los vínculos que la cultura fiscal mantiene con los procesos de desarrollo humano.

El sistema fiscal es un factor clave para el desarrollo humano porque permite proporcionar bienes públicos esenciales para el de-

1. El grupo de la Universidad de Granada estaba compuesto por los economistas Fernando López, Carmen Lizárraga e Inass Benjelloun, así como por las antropólogas Isabel Marín, Soledad Vieitez y Roser Manzanera. El grupo de la Universidad de Tétouan está compuesto por la socióloga Zohra El Khamlich y los sociólogos Abdelkader Boutaleb y Ahmed Chaara.

sarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de su relevancia, sabemos que la recaudación de impuestos no es un proceso exclusivamente técnico. El conocimiento previo de la cultura fiscal en cada contexto socio-cultural, entendida como el conjunto de valores e ideas que orientan las conductas de los ciudadanos en el ámbito de la fiscalidad, es esencial para la comprender el impacto que los sistemas impositivos tienen en el desarrollo humano.

Los cinco textos reunidos en este libro presentan los resultados de dicha investigación desde un enfoque interdisciplinar. Han sido elaborados desde las miradas propias de economistas, sociólogos/as y antropólogas que intercambian experiencias, conocimiento y saberes dentro del marco de la cooperación inter-universitaria entre España y Marruecos.

Los capítulos de Fernando López e Isabel Marín trazan los debates que subyacen en las reformas fiscales auspiciadas por los organismos internacionales en los países en desarrollo y, a la luz de los resultados de la investigación, reflexionan sobre los vínculos entre la fiscalidad y el desarrollo humano en Marruecos. Abdelkader Boutaleb aporta una reflexión fundamental que incide en los factores históricos y culturales para comprender el sistema fiscal marroquí y el grado de conciencia fiscal de los ciudadanos. Interrogándose por el significado cultural del impuesto entre la población proporciona claves para construir un sistema fiscal más justo y equitativo en Marruecos. A partir del análisis detallado de las percepciones de los estudiantes tetuanés sobre la fiscalidad y el impuesto, Zohra El Khamlichy llama la atención sobre la necesidad de construir un sistema fiscal justo orientado a un desarrollo social que tenga la capacidad de reducir las desigualdades en Marruecos. Para finalizar, Abdelkader Boutaleb y Ahmed Chaara analizan las deficiencias del sistema fiscal a partir de las problemáticas actuales que afectan a los jóvenes marroquíes como principales protagonistas de esta investigación

# PREFACE

ISABEL MARÍN  
ZOHRA EL KHAMLIHI

A partir du regard interdisciplinaire des chercheurs des Deux rives, cet ouvrage fournit une réflexion originale et remarquable sur la culture fiscale et le développement humain au Maroc. Fin 2014, des chercheurs de l'Université de Granada et de l'Université Abdelmalek Essaadi de Tétouan (Groupe de recherche sur les dynamiques sociales et les rapports de pouvoir) \* ont démarré une recherche sur la culture fiscale au Maroc ainsi que sur son impact sur le développement humain (Étude participative sur la culture et la morale fiscale au Maroc et sur sa répercussion sur le développement humain). Cette étude, financée par le CICODE, visait à analyser les perceptions de la communauté universitaire de Tétouan sur le système fiscal et sa conformité avec l'impôt, ainsi que les liens entre la culture fiscale et les processus de développement humain.

Le système fiscal constitue un élément-clé pour le développement humain parce qu'il permet la distribution des biens publics essentiels pour le développement et le bien-être des citoyens. Cependant, malgré son importance, nous constatons que la collecte des impôts n'est pas un processus exclusivement technique. La connaissance de la culture fiscale, définie comme l'ensemble des valeurs et des idées qui guident les comportements des citoyens dans le domaine de la fiscalité, appliquée dans chaque contexte socio-culturel est essentielle pour comprendre l'impact de la fiscalité sur le développement humain.

Les cinq textes réunis ici présentent les résultats de cette recherche réalisée depuis une approche interdisciplinaire. Ils ont été écrits selon les perspectives d'économistes, de sociologues et d'anthropologues échangeant des expériences, de la connaissance et des savoirs dans le cadre de la coopération inter-universitaire entre l'Espagne et le Maroc.

Les chapitres de Fernando López et Isabel Marín abordent les débats sous-jacents aux réformes fiscales imposées par les organisations internationales dans les pays en développement. A partir des résultats obtenus par la recherche, ils réfléchissent aussi sur les liens entre la fiscalité et le développement humain au Maroc. Abdelkader Boutaleb fournit une réflexion fondamentale qui met l'accent sur les facteurs historiques et culturels nécessaires pour comprendre la fiscalité marocaine et sur le degré de sensibilisation fiscale des citoyens. Interrogé par la signification culturelle de l'impôt au sein de la population, il nous donne des éléments-clé pour construire un système fiscal plus juste et équitable au Maroc. A partir de l'analyse détaillée des perceptions des étudiants de Tétouan sur la fiscalité et l'impôt, Zohra El Khamlichi attire l'attention sur le besoin de construire un système fiscal juste dirigé vers un développement social pouvant donner lieu à une réduction des inégalités au Maroc. Pour finir, Abdelkader Boutaleb et Ahmed Chaara analysent les déficiences du système fiscal à partir des problèmes actuels qui touchent les jeunes marocains, principaux acteurs de cette recherche.

\* Le groupe des chercheurs de l'Université de Granada est composé des économistes Fernando López Castellano, Inas Benjelloun et Carmen Lizárraga, et les anthropologues Isabel Marín, Soledad Vieitez et Roser Manzanera. Le groupe des chercheurs de l'Université de Tétouan est composé de la sociologue Zohra El Khamlichi, et des sociologues Abdelkader Boutaleb et Ahmed Chaara.

# FISCALIDAD Y DESARROLLO HUMANO: EL CASO DE MARRUECOS

ISABEL MARÍN SÁNCHEZ  
FERNANDO LÓPEZ CASTELLANO

## 1. INTRODUCCIÓN

LAS crisis fiscales padecidas por diversos Estados del África Subsahariana y América Latina han alertado sobre la necesidad de implantar sistemas tributarios que aumenten la capacidad estatal para llevar a cabo políticas de crecimiento y redistributivas. Sin embargo, las reformas fiscales auspiciadas por los organismos internacionales en los últimos años del siglo XX ignoraron el impacto redistributivo del sistema impositivo y sus positivos efectos sobre la legitimidad del Estado (Bird, 2012). Desde el punto de vista técnico, las reformas se articularon en torno a la implantación de un sistema impositivo con reducidas tasas al capital y a las empresas, un impuesto sobre el valor añadido sobre el consumo interno e impuestos indirectos sobre consumos específicos, y la supresión de aranceles (Brauner & Stewart, 2013). La política de bajos impuestos directos, el desarme arancelario y la «tragedia» de tener que incentivar fiscalmente la inversión extranjera, redujeron la capacidad recaudatoria de los estados impidiéndoles acometer políticas de desarrollo (Keen & Simone, 2004; Feldstad & Moore, 2008; Brauner, 2013; Dagan, 2013).

De otra parte, la literatura económica sobre el desarrollo más reciente sigue reflexionando en clave de desempeño económico de los países, medido en términos de crecimiento de la producción y de la

renta, y no contempla apenas el concepto de desarrollo humano. La nueva economía institucional incide en el papel de las instituciones como reglas, formales e informales, que estructuran los incentivos políticos, económicos o sociales del intercambio humano, y enfatiza en las instituciones creadoras de mercado y en las condiciones de gobernabilidad que lo fortalecen (Rodrik et al., 2004; Khan, 2008).

Si bien el desarrollo humano depende del ingreso per cápita, el crecimiento también depende de factores esenciales del desarrollo humano como la salud y la educación (PNUD, 1990; Agosin et al., 2005). En el enfoque de las capacidades de Sen, el crecimiento del PIB se considera un medio para expandir las libertades fundamentales de que disfrutaran los miembros de la sociedad. Estas libertades dependen de las instituciones sociales y económicas (sanidad y educación), y de los derechos políticos y humanos (libertad de participación política). En este sentido, la política social debe situarse al mismo nivel que la política económica para asegurar un desarrollo equitativo y duradero (Mkandawire, 2010; Block & Evans 2005; Chang, 2004).

El sistema impositivo se configura, pues, como una institución fundamental para reafirmar la capacidad del Estado y promover la política de desarrollo (Prichard, 2010), y como un elemento clave de la calidad institucional, porque genera los recursos para crear instituciones de calidad, y contribuye a establecer una relación más estrecha entre el Estado y la ciudadanía (Gupta & Tareq, 2008; Alonso & Garcimartín, 2013). La capacidad fiscal debe entenderse como prerrequisito de la capacidad estatal y de las estrategias de desarrollo (Ayee et al 2010; Fjeldstad, 2013). Se pone, así, de manifiesto una faceta oculta del desarrollo: si el Estado no tiene capacidad institucional para aumentar los ingresos fiscales, no puede proveer bienes públicos para el desarrollo (Teskey, 2005; Di John, 2007, 2009; Keen, 2012). La incapacidad de cobrar impuestos refleja la dificultad para suscitar legitimidad política y la debilidad institucional en materia de administración y gestión de impuestos (Toye, 2000; Chang, 2002).

Hasta ahora, el paradigma de las capacidades, no se ha traducido en agenda de reformas fiscales en la práctica. La concepción del

desarrollo de Sen obliga a construir un nuevo marco institucional que enfatice en las instituciones que facilitan las decisiones colectivas sobre los fines del desarrollo. En este trabajo se parte de la idea de que la “herencia social” en materia de educación, sanidad, y dotaciones colectivas explica, en gran medida, las diferencias de renta a nivel internacional, para mostrar que la fiscalidad es un elemento clave de la buena gobernanza y la legitimidad del Estado y del compromiso de los ciudadanos con la política, y, por ende, del desarrollo.

En este trabajo se adopta el enfoque de las capacidades de Sen (1999), se hace hincapié en el papel constitutivo de las instituciones, y se asume que éstas deben desempeñar la función de desarrollar las capacidades humanas (Chang, 2011). También, se parte de la idea de que las instituciones, además de definir el marco de actuación de los seres humanos en la esfera social, pueden conformar su comportamiento, mediante cambios en los valores (Chang y Evans, 2005; Chang, 2007; Dutt, 2011).

El objetivo principal de este trabajo consiste en explorar la relación entre fiscalidad y desarrollo en Marruecos, específicamente, entre el universo de estudiantes universitarios de la ciudad de Tetuán. Partiendo del análisis de la cultura y moral fiscal de una muestra de población universitaria, se pretende ofrecer una explicación más profunda sobre los obstáculos que dificultan la construcción del desarrollo humano en este país. A tal fin, se realiza una encuesta en la que se investigan las experiencias de los contribuyentes en sus relaciones con la Hacienda y el Estado, a partir de las respuestas a las siguientes cuestiones: percepciones sobre el sistema tributario; sobre los servicios públicos; sobre la prioridad del Gasto; sobre el funcionamiento de la Hacienda Pública; percepción sobre el grado de cumplimiento y percepción sobre la educación cívico-tributaria. La muestra incluyó 232 hombres y mujeres, entre los 25 y los 59 años de edad, estudiantes de grado y posgrado, investigadores y docentes de la Universidad Abdlmalek Essaadi de Tetuán.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Tras una breve introducción, en el segundo epígrafe se plantea el marco teórico de la investigación. En el tercero se analizan los datos recogidos de

la encuesta sobre cultura fiscal y desarrollo, para concluir con unas breves reflexiones.

## 2. CALIDAD INSTITUCIONAL, FISCALIDAD Y DESARROLLO HUMANO

El gran impacto de la literatura neoinstitucionalista en la reorientación de los programas de las agencias del desarrollo para los países no desarrollados (Bates, 2010) se ha traducido en la elaboración de multitud de indicadores de calidad institucional, articulados en torno a la calidad de la gobernanza, la protección de los derechos de propiedad, el respeto a leyes y contratos, y el control a los dirigentes políticos (Edison, 2003). La influencia de la Public Choice, con su aversión al impuesto y la limitación de los gastos sociales, sobre la nueva economía institucional lleva a concebir la excesiva regulación y el cobro de impuestos como atentado a los derechos de propiedad, y al propio impuesto como reflejo del poder coactivo del Estado (Batley & Larbi, 2004; Duff, 2005; Leroy, 2010). Así, el Index of Economic Freedom asocia la calidad institucional con la baja incidencia recaudatoria del Estado, de ahí que los organismos multilaterales recomienden establecer sistemas impositivos neutros y reducir los gastos sociales para no desalentar la iniciativa privada ni interferir en las señales del mercado.

Pese a sus positivos efectos sobre la legitimidad de las instituciones y la buena gobernanza, en la confección de indicadores de calidad institucional se deja de lado la capacidad fiscal del Estado y los aspectos relativos a la importancia de la percepción del contribuyente sobre el destino de su aportación, y a la conexión entre el sacrificio de pagar impuestos y el disfrute del gasto público.

Las capacidades desarrollistas de los Estados dependen de la capacidad política y de la capacidad movilizadora de recursos para proporcionar servicios de calidad y protección a amplios sectores de la población. La movilización de los recursos domésticos fortalece los vínculos con los ciudadanos y aumenta el espacio político. Los impuestos cumplen un papel clave en la capacidad del Estado y son

un indicador objetivo de su poder y legitimidad para impulsar el desarrollo (Moore, 2004; Bräutigam, 2008; Keen & Lockwood, 2010). La reforma tributaria para garantizar los recursos domésticos se convierte, pues, en la principal estrategia de financiamiento para el desarrollo, porque el impuesto es superior a la ayuda externa u otras fuentes de financiación.

El nivel de consenso social y la legitimación del gobierno son dos factores íntimamente relacionados con la capacidad estatal para determinar la política tributaria. El pacto social fiscal es la materialización del contrato social resultante del reconocimiento mutuo de obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos (CEPAL, 1998). El contrato fiscal depende de la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas y de su percepción de la justicia, la transparencia y la reciprocidad en la recaudación y del destino de los ingresos públicos. Si la confianza de los ciudadanos en la gestión de los impuestos por parte del Estado es muy baja, el pacto fiscal se debilita. El pacto fiscal también depende del funcionamiento de la administración tributaria y de las agencias o instituciones del aparato estatal encargadas de la ejecución del gasto público. Para fomentar la confianza entre el Estado y los ciudadanos se debe fortalecer la administración tributaria y su capacidad sancionadora, favorecer la equidad horizontal y evitar la exclusión de la ley.

Los ciudadanos entienden que deben pagar impuestos si éstos se traducen en bienes y servicios públicos. Por lo tanto, la credibilidad de las políticas, la forma en que el gobierno gaste los recursos públicos determinará su nivel de legitimidad y su derecho a demandar más ingresos a los contribuyentes. La moral fiscal, esto es, la percepción del pago del impuesto como deber ciudadano y rechazo a la evasión, está vinculada a la visión de la ciudadanía sobre el papel del Estado, y del comportamiento de otros ciudadanos (Attila, Chambas & Combes, 2008; Fjeldstad et al., 2012; BID, 2013).

Pese a que la literatura avala la concepción de que la fiscalidad y la reforma fiscal son elementos fundamentales para la creación de Estados, en los indicadores de calidad institucional y en las propuestas de reforma fiscal no se incluye la capacidad fiscal. Tampoco se

explica acabadamente que el fracaso de la política fiscal puede reflejar desajustes entre las propuestas de reforma tributaria y la cultura y el contexto social y económico de su aplicación.

En los países en desarrollo existen limitaciones específicas para obtener los recursos necesarios que permitan proveer bienes públicos como salud y educación e implementar programas sociales y transferencias para implementar el desarrollo humano. El sistema fiscal determina el potencial del sector público para proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas redistributivos. Sin embargo, las estructuras tributarias de los países en desarrollo tienen algunas características que limitan la efectividad de las políticas de desarrollo. Entre ellas, la baja recaudación, la poca progresividad, la fuerte evasión fiscal, la debilidad administrativa y la mala gestión gubernamental, así como la escasa moral tributaria. En este sentido, las reformas fiscales para el desarrollo deberían centrarse en el aumento de la progresividad del sistema tributario con un impuesto a la renta de gran capacidad redistributiva; en la simplificación de las reglas y en la ampliación de las bases imponibles, incorporando actividades no gravadas o gravadas inadecuadamente; el fortalecimiento de las administraciones tributarias y el establecimiento de una “tecnología del cumplimiento” que garantice la aplicación de las normas; y en el fomento de una cultura contributiva que aumente la “moral” fiscal y favorezca dicho cumplimiento.

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, existe un vínculo esencial entre el sistema fiscal y el desarrollo humano. Es la recaudación a través del impuesto la que permite distribuir recursos y proporcionar bienes públicos para el desarrollo, pero en muchos países encontramos una ruptura en esta relación: el pacto fiscal apenas existe o está muy debilitado. Incluso la propia idea de pacto y contrato fiscal puede ser muy ajena a las poblaciones. En este sentido, el nivel de análisis de las percepciones ciudadanas y creencias sobre el impuesto (cultura fiscal) y la acción estatal, aporta datos de primera mano para comprender por qué el consenso social que está en la base del pacto fiscal está debilitado y sus repercusiones para implementar el desarrollo humano.