

EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES Y ACTITUDES FISCALES DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES DURANTE EL PERIODO 1995-1999

María Luisa Delgado Lobo, Javier Salinas Jiménez
y José Félix Sanz Sanz(*)

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Estudios Fiscales elabora, desde hace seis años, un *barómetro fiscal* cuyo objetivo es analizar la evolución de la opinión pública en relación con las variables que configuran el núcleo básico de las ideas de la población española en las cuestiones relacionadas con la Hacienda pública. Este barómetro fiscal se basa en una encuesta anual, realizada mediante entrevista personal, a una muestra aleatoria nacional de 1.500 españoles distribuidos en cinco segmentos (empresarios, agricultores, profesionales, asalariados e inactivos) y seleccionados por cuotas de hábitat, género, edad y categoría socioeconómica (estudios e ingresos). La información obtenida se completa mediante la aplicación de la técnica Delphi a una muestra estratégica de informantes cualificados (asesores y gestores fiscales, representantes de organizaciones empresariales, sindicales y profesionales, de medios de comunicación y funcionarios de la Agencia Tributaria). Los resultados de este barómetro se publican en la serie Documentos IEF con el título: *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles*.

En las páginas que siguen, se ofrece un resumen comparativo de los principales resultados de las cinco ediciones del citado barómetro fiscal realizadas hasta la fecha (en los años 1995 a 1999), y en relación con temas tan importantes como son las opiniones relativas a los servicios públicos y las prestaciones sociales, al grado de cumplimiento o de incumplimiento de las obligaciones tributarias y al organismo encargado de la gestión de los impuestos.

1. Los servicios públicos y las prestaciones sociales

Consultados los ciudadanos sobre los servicios públicos que utilizan, la evaluación que les merecen y la correlación que perciben entre los impuestos que pagan y los servicios o prestaciones que reciben, se resumen a continuación sus respuestas.

Cada hogar de la población española ha venido accediendo a un promedio cercano a cuatro servicios públicos o prestaciones sociales, siendo los de utilización más universal a lo largo de los cinco años estudiados: los sanitarios, los educativos, las vías de comunicación y transporte (autovías y ferrocarriles) y las pensiones de jubilación.

En opinión de los españoles, la evolución experimentada por la oferta pública de los servicios y las prestaciones en el periodo considerado es claramente positiva.

A pesar de ello, la mayoría de la población piensa que dicha oferta pública es todavía poco adecuada al grado de presión fiscal existente, si bien se advierte una tendencia a percibir una mejor relación entre los impuestos pagados y los servicios o prestaciones recibidos.

La mayoría de la población señala, año tras año, que algunos servicios y prestaciones (especialmente la sanidad, el fomento del empleo, la educación, la protección social y las ayudas para la juventud) todavía deben mejorar. En este sentido, posiblemente sean estas demandas de mejora las que estén en el fondo de la percepción manifestada de escasa adecuación entre los impuestos que se pagan y la oferta pública de servicios y prestaciones.

CUADRO 1
UTILIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y RECEPCIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES (1995–1999)
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|
| Ambulatorios y hospitales..... | 89,8 | 91,5 | 91,8 | 87,1 | 91,2 |
| Autovías..... | 77,5 | 71,6 | 66,8 | 63,4 | 64,0 |
| Colegios o universidades..... | 56,9 | 58,6 | 62,9 | 51,7 | 59,3 |
| Ferrocarriles..... | 51,7 | 45,7 | 39,7 | 39,9 | 39,2 |
| Pensiones de jubilación..... | 36,6 | 38,6 | 30,5 | 32,8 | 33,9 |
| Seguro de desempleo..... | 25,4 | 21,0 | 17,7 | 12,9 | 16,9 |
| Servicios sociales..... | 15,3 | 16,1 | 20,2 | 11,8 | 14,5 |
| Pensiones de enfermedad o invalidez..... | 14,9 | 14,9 | 12,7 | 10,2 | 11,7 |
| Residencias de tercera edad..... | 5,9 | 5,9 | 14,0 | 4,0 | 4,7 |
| Otros servicios..... | 0,5 | 0,6 | 1,5 | 0,4 | 0,9 |
| NS/NC..... | 4,4 | 0,3 | 1,0 | 2,3 | 2,2 |
| Promedio de uso de servicios–prestaciones..... | 3,8 | 3,6 | 3,6 | 3,2 | 3,4 |

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LA OFERTA PÚBLICA
DE SERVICIOS Y PRESTACIONES
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Han empeorado..... | 13,7 | 16,9 | 8,3 | 7,3 | 8,3 |
| Siguen igual..... | 24,1 | 30,7 | 33,9 | 27,8 | 29,7 |
| Han mejorado..... | 60,0 | 47,7 | 54,8 | 62,3 | 58,1 |
| NS/NC..... | 2,2 | 2,2 | 3,1 | 2,5 | 3,9 |

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA ADECUACIÓN
IMPUESTOS/SERVICIOS–PRESTACIONES
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|------|------|------|------|------|
| Nada + Poco..... | 78,7 | 72,4 | 62,9 | 64,6 | 62,3 |
| Bastante + Mucho... | 21,3 | 27,6 | 37,1 | 35,4 | 37,7 |

Situando a aquellos ciudadanos insatisfechos con la relación entre impuestos pagados y servicios o prestaciones recibidas ante una situación hipotética en la que ellos mismos pudieran actuar para modificarla, la opción elegida es clara: *administrar mejor el dinero recaudado mejorando la gestión de tales servicios y prestaciones*. Solamente una proporción de aproximadamente un quinto de la población insatisfecha apoyaría la opción de limitar la universalidad actual de los servicios y prestacio-

nes públicas, restringiéndolos sólo a los más necesitados, y es abrumadoramente rechazada la opción de recortar la oferta pública actualmente existente.

No obstante, la opinión pública piensa que *la existencia de los servicios y las prestaciones justifica el pago de los impuestos*. Medido este juicio en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2,5) se viene observando que la población española puede distribuirse en tres grupos de tamaño desigual:

— Un gran grupo, que reúne aproximadamente a la mitad de la población (en 1999, al 50,9 por 100), para cuyos componentes todos los servicios y prestaciones consideradas justifican el pago de los impuestos.

— Otro grupo más pequeño, que engloba aproximadamente a un tercio de la población (en 1999, al 35 por 100), para el cual la mayoría de los servicios y prestaciones justifica el pago de los impuestos,

— Finalmente, otro grupo, minoritario (en 1999 acoge al 14,1 por 100), que no estima justificado el pago de los impuestos por los servicios y las prestaciones que recibe.

CUADRO 4
ACTUACIONES PARA ADECUAR MEJOR LOS IMPUESTOS PAGADOS A LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES RECIBIDOS
(Porcentaje)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|
| Administraría mejor el dinero recaudado mejorando la gestión..... | 75,6 | 73,7 | 78,8 | 72,6 |
| Restringiría el acceso a los servicios y prestaciones sólo a los ciudadanos que verdaderamente los necesitaran .. | 20,6 | 18,4 | 15,2 | 22,1 |
| Dejaría de ofrecer algunos servicios y prestaciones..... | 3,5 | 1,9 | 1,9 | 3,6 |
| NS/NC..... | 0,2 | 6,0 | 4,1 | 1,7 |

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE EL GRADO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

| Año | Total | Empresarios | Agricultores | Profesionales | Asalariados | Inactivos y Parados |
|------------|-------|-------------|--------------|---------------|-------------|---------------------|
| 1995 | 2,34 | 2,24 | 2,22 | 2,51 | 2,36 | 2,35 |
| 1996 | 2,68 | 2,63 | 2,64 | 2,74 | 2,64 | 2,77 |
| 1997 | 2,81 | 2,71 | 2,82 | 2,93 | 2,76 | 2,82 |
| 1998 | 2,90 | 2,77 | 3,05 | 2,84 | 2,81 | 2,96 |
| 1999 | 2,90 | 2,91 | 3,03 | 2,91 | 2,81 | 2,92 |

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS SOBRE DISTINTOS MODELOS DE FINANCIACIÓN
Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|
| Deben seguir siendo públicos y financiarse mediante impuestos | 62,3 | 61,0 | 56,4 | 73,4 | 59,8 |
| Deben seguir siendo públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios | 14,0 | 14,1 | 17,1 | 8,7 | 18,2 |
| Deben seguir siendo financiados públicamente y gestionados por el sector privado | 12,3 | 7,3 | 10,4 | 8,0 | 11,2 |
| Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al usarlos ... | 7,7 | 8,9 | 8,0 | 5,0 | 3,3 |
| NS/NC | 3,7 | 8,6 | 8,4 | 4,9 | 7,5 |

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LA FUNCIÓN
REDISTRIBUTIVA DE LOS IMPUESTOS
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------|------|------|------|------|------|
| Escasa | 62,9 | 58,3 | 45,7 | 50,5 | 45,7 |
| Correcta | 17,7 | 19,3 | 33,5 | 20,5 | 42,0 |
| Excesiva | 12,1 | 8,2 | 4,8 | 6,5 | 4,0 |
| NS/NC | 7,3 | 14,2 | 16,0 | 22,5 | 8,2 |

Además, aumenta con el paso del tiempo la proporción de quienes creen que el pago de los impuestos está totalmente justificado si se desea contar con un buen nivel de bienes y servicios públicos. En una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2,5) se observa, en todos los segmentos de la población encuestada, una evolución de la opinión que muestra una clara justificación del pago de impuestos realizado.

Según estos datos, en 1995 la valoración general no alcanzaba el punto medio de la escala (solamente el segmento de profesionales liberales justificaba el pago de los impuestos), mientras que en 1996 tanto el promedio general como la valoración en todos los segmentos de la población ya superan tal punto medio. A partir de 1997, tales valoraciones aumentan considerablemente en todos y cada uno de los segmentos de la población consultada, lo que eleva lógicamente el promedio general hasta niveles claramente satisfactorios en 1998 y en 1999.

De esta manera, podría decirse que, en relación con la fiscalidad, la opinión pública española se hace el siguiente cálculo: merece la pena pagar impuestos si con ello se disfruta de la oferta de servicios y prestaciones actualmente existente, aunque tal oferta todavía no sea la más adecuada en relación con el nivel de presión fiscal que se viene soportando.

Probablemente sea este razonamiento lo que explique que la mayoría de la población continúe prefiriendo el modelo actual (servicios y prestaciones públicos financiados mediante impuestos), y que incluso exista un porcentaje considerable de ciudadanos dispuestos a colaborar aún más con la Administración (pagando tasas al utilizar algunos servicios) con tal de seguir contando con la garantía de la provisión pública. En cuanto a la gestión de estos servicios, son minoría los ciudadanos partidarios de confiarla al sector privado. Y, en cualquier caso, lo que queda claro es el rechazo a la privatización.

Por otro lado, los impuestos, además de financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales, tienen una función de redistribución de la renta y favorecedora de la igualdad de oportunidades. En este aspecto, la opinión pública española (tras alguna incertidumbre, reflejada en el incremento de las proporciones de ciudadanos que se abstienen de manifestarse al respecto) está evolucionando. Se observa una tendencia al alza en las proporciones de

ciudadanos que consideran que esta importante función del sistema fiscal se está cumpliendo de manera correcta.

2. El grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias

Consultados los ciudadanos sobre si, en su opinión, los contribuyentes cumplen correctamente sus obligaciones fiscales y si ese cumplimiento mejora o empeora con el paso del tiempo, se resumen a continuación sus respuestas.

La mayoría de la población encuestada opina que el grado de cumplimiento fiscal ha experimentado una evolución positiva en los últimos años. Dicha evolución se atribuye tanto al sistema de retenciones (principalmente salariales) como a un mayor control de la Inspección de Hacienda, mientras que se otorga menor influencia al convencimiento ciudadano de que el pago de los impuestos constituye un deber cívico.

La opinión pública española también percibe una evolución positiva con respecto al fraude: aumenta de forma sostenida la proporción de quienes piensan que el fraude fiscal ha disminuido, hasta superar la mitad de la población.

La proporción de los que opinan que el fraude fiscal es ahora menor que en la década precedente se ha incrementado en 28 puntos porcentuales entre 1995 y 1999. Paralelamente, y

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ha empeorado | 27,4 | 28,0 | 27,2 | 12,2 | 16,1 |
| Ha mejorado | 68,9 | 61,4 | 62,7 | 78,4 | 75,6 |
| NS/NC | 3,8 | 10,6 | 10,1 | 9,4 | 8,3 |

CUADRO 10
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LA EXTENSIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|-------------|-------------|
| Existen casos de fraude importante, e incluso bastantes engaños menores, pero en general se pagan los impuestos de un modo bastante correcto..... | 48,4 | 43,0 | 45,1 | 54,6 | 58,5 |
| El fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto..... | 48,3 | 47,6 | 46,7 | 35,6 | 33,9 |
| NS/NC | 3,3 | 9,4 | 8,2 | 9,9 | 7,6 |

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------|-------------|------|------|-------------|-------------|
| Ha aumentado | 55,7 | 44,8 | 41,2 | 36,6 | 21,4 |
| Ha disminuido..... | 39,3 | 42,5 | 50,0 | 52,2 | 67,2 |
| NS/NC | 5,0 | 12,7 | 8,8 | 11,2 | 11,4 |

en el mismo periodo de tiempo, se ha reducido en 34 puntos la proporción de quienes piensan que ahora se defrauda más que antes. De este modo, vemos cómo la lectura diacrónica de la tabla dibuja un cambio perceptivo radical en relación con el fraude: desde el pesimismo de la primera medición al optimismo de la última.

Esta percepción positiva en relación con el cumplimiento fiscal se refuerza, a partir de 1998, con otro dato de control. Por segundo año consecutivo, la proporción de quienes creen que, en general, los impuestos en nuestro país se pagan de manera bastante correcta, aunque existan engaños e incluso casos de notorio incumplimiento, supera la de aquellos otros que piensan que el fraude en el pago de los impuestos es una conducta muy generalizada entre los contribuyentes españoles.

No obstante, existe la arraigada convicción de que la disminución de la conducta defraudadora se reparte de manera desigual entre los distintos grupos de contribuyentes. Más de la mitad de la población continúa manifestando, año tras año, su convencimiento de que existen ciertos colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a la Hacienda pública. Tales colectivos son, en opinión de los ciudadanos, los empresarios y los profesionales liberales, principalmente, cuyas actividades, al estar sometidas a un menor control por parte de la Administración, ofrecen mayores oportunidades para la evasión. Mientras que, por el contrario, los asalariados mantienen una conducta fiscal correcta, posiblemente porque, al estar controlada la parte más importante de sus ingresos mediante el sistema de retenciones salariales,

tienen menos oportunidades que los demás grupos de contribuyentes para ocultar con éxito las rentas que deben declarar.

3. Causas, efectos y argumentos justificativos del fraude fiscal

Los españoles entienden que la conducta defraudadora responde a tres tipos de causas: *económicas* (presión fiscal excesiva y difícil situación económica), *administrativas* (ineficacia de los controles fiscales e impunidad de los grandes defraudadores) y *morales* (falta de honradez y de conciencia cívica), mientras que atribuyen al desequilibrio en la relación de intercambio impuestos/servicios-prestaciones escasa influencia en la decisión de defraudar.

La evolución de las opiniones sobre este aspecto del fraude sugiere que se viene otorgando una influencia similar en la conducta defraudadora a las causas económicas y a las administrativas, con proporciones que se mantienen en torno al tercio de la población en ambos casos. A las causas morales se atribuye menor influencia, con proporciones que oscilan en torno a la cuarta parte de las opiniones expresadas. Y se confirma la posición, siempre minoritaria, de las posturas que buscan excusa

en la falta de adecuación de los servicios y prestaciones para evadir los impuestos.

Mantener actividades económicas ocultas a la Hacienda y a la seguridad social (economía sumergida) es el tipo de conducta que la ciudadanía considera más dañina para la sociedad en su conjunto. Le sigue en orden de importancia el fraude relacionado con el IRPF, tanto en su aspecto de decisión personal (no presentar la declaración de renta cuando corresponde hacerla) como en su aspecto de fraude empresarial (no ingresar en Hacienda las retenciones salariales a cuenta del IRPF practicadas a los trabajadores de una empresa). En un tercer nivel de importancia se sitúa al fraude relacionado con el Impuesto de Sociedades. Menor perjuicio parece atribuirse al fraude relacionado con el IVA, si bien se observa que la opinión pública va paulatinamente otorgando una importancia creciente a la conducta relacionada con este tipo de fraude.

La opinión pública española considera que existen tres consecuencias especialmente perniciosas derivadas de la conducta defraudadora. En primer lugar, se menciona la disminución de los recursos necesarios para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales. A continuación, se alude a la injusticia que su-

CUADRO 11
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LAS CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|
| Los actuales impuestos son excesivos | 21,7 | 19,6 | 25,1 | 20,1 | 15,9 |
| Falta de honradez y conciencia cívica | 25,1 | 20,0 | 27,3 | 22,9 | 27,8 |
| A veces es necesario trampear para salir adelante | 9,4 | 9,3 | 8,8 | 12,5 | 12,2 |
| No es eficaz la lucha contra el fraude..... | 12,7 | 14,4 | 9,5 | 10,2 | 9,4 |
| Los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga | 12,0 | 8,6 | 4,9 | 10,9 | 7,1 |
| Los que más defraudan están impunes..... | 17,1 | 24,6 | 18,6 | 22,5 | 19,7 |
| Otras razones..... | 1,3 | 0,5 | 0,9 | 0,3 | 1,0 |
| NS/NC | 0,7 | 3,0 | 4,8 | 0,6 | 6,9 |

CUADRO 12
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LOS TIPOS DE FRAUDE MÁS PERJUDICIALES
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|
| Actividades empresariales ocultas a Hacienda y a la Seguridad Social | 43,0 | 42,3 | 46,4 | 44,3 | 53,1 |
| No hacer la declaración de la renta correspondiendo hacerla | 39,3 | 29,6 | 36,4 | 23,9 | 32,5 |
| Que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores... | 32,3 | 32,2 | 33,1 | 38,5 | 36,5 |
| Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios | 27,1 | 25,4 | 24,0 | 24,1 | 21,4 |
| No ingresar en Hacienda el IVA cobrado..... | 16,8 | 12,4 | 16,3 | 16,6 | 20,8 |
| Que usuarios o compradores no paguen IVA | 14,3 | 15,0 | 19,6 | 21,0 | 19,6 |
| Otros tipos de fraude..... | 6,7 | 0,8 | 1,7 | 1,7 | 1,4 |

CUADRO 13
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN RELATIVA A LOS EFECTOS DEL FRAUDE FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|------|
| Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales .. | 25,7 | 33,1 | 31,6 | 35,7 | 32,4 |
| Crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros..... | 28,8 | 24,9 | 23,0 | 23,9 | 22,6 |
| Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen | 20,7 | 15,0 | 18,5 | 14,7 | 15,6 |
| Desmotiva a los que pagan bien sus impuestos..... | 15,0 | 10,5 | 12,4 | 16,0 | 17,3 |
| Produce distorsiones económicas..... | 4,4 | 3,6 | 3,9 | 3,1 | 5,2 |
| En general, no tienen efectos importantes..... | 1,3 | 3,8 | 4,7 | 1,8 | 1,6 |
| Otros efectos | 0,7 | 0,1 | 0,3 | – | 0,1 |
| NS/NC | 3,3 | 8,9 | 5,7 | 4,7 | 5,3 |

CUADRO 14
EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES RELATIVAS A LA JUSTIFICACIÓN DEL FRAUDE FISCAL
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y principios. | 65,5 | 59,0 | 60,9 | 68,0 | 55,2 |
| Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante. . | 22,8 | 23,6 | 24,3 | 19,9 | 30,1 |
| El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo, y de este modo se consigue un cierto equilibrio. | 8,7 | 7,5 | 8,1 | 5,9 | 6,6 |
| NS/NC | 3,0 | 9,9 | 6,7 | 6,3 | 8,1 |

pone que unos ciudadanos estén manteniendo con su esfuerzo un nivel de gasto público del que se benefician también los que no lo hacen. En tercer lugar, y directamente relacionados con los dos efectos anteriores, se destacan tanto la poca motivación de los contribuyentes honestos como el hecho de que éstos se vean obligados a soportar una presión fiscal mayor de la que les correspondería si todos cumplirían correctamente sus deberes fiscales. Sin embargo, las distorsiones económicas que produce el fraude fiscal parecen tener una importancia casi nula para la población en su conjunto.

Es muy posible que la percepción del perjuicio causado por el fraude fiscal en aquellos aspectos más sensibles para la ciudadanía –provisión pública de servicios y prestaciones, y presión fiscal– esté motivando el contundente rechazo de esta conducta deshonesta por parte de la opinión pública española. En efecto, la mayoría de la población piensa que el fraude fiscal es una conducta injustificable.

A pesar de ello, también hay que tener en cuenta que una proporción de aproximadamente un tercio de ciudadanos justifica, de un modo u otro, la conducta defraudadora. No obstante, tales ciudadanos tienden a justificar su actitud a través del argumento autoexculpa-

torio: *son las circunstancias las que obligan a defraudar para salir adelante*, manteniéndose en proporciones muy pequeñas las posturas más radicales de quienes justifican el fraude a través del argumento estructural: *lo normal es evadir los impuestos*.

4. Imagen institucional de la Hacienda pública y evaluación de la Agencia Tributaria

Una abrumadora mayoría de la población española reconoce que la Hacienda pública realiza una función necesaria para la sociedad, siendo escasa la proporción de quienes sostienen que se viviría mejor en una sociedad exenta de impuestos.

Por otra parte, los servicios de información y asistencia al contribuyente de la Agencia Tributaria son cada vez más conocidos por los ciudadanos; mientras que en 1995 la mitad de la población manifestaba no conocerlos, en 1999 tal desconocimiento se ha reducido hasta el 33,9 por 100. En el último año observado, seis de cada diez ciudadanos aseguran conocer la existencia de tales servicios, si bien solamente la quinta parte los utiliza.

En el conocimiento y utilización de los servicios de la Agencia Tributaria influye de manera

CUADRO 15
EVOLUCIÓN DEL GRADO DE ACUERDO CON CADA FRASE

| (Porcentaje) muy + bastante de acuerdo | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|----------|------|------|------|------|
| La Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad..... | 79,1 | 81,5 | 85,3 | 88,8 | 87,7 |
| Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor..... | n,p, (*) | 12,7 | 12,8 | 11,2 | 11,2 |

(*) Frase no presentada en 1995.

CUADRO 16
EVOLUCIÓN DEL CONOCIMIENTO Y UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA AEAT
(Porcentaje)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| No conoce | 49,0 | 56,1 | 40,3 | 40,6 | 33,9 |
| Sí conoce, no usa..... | 28,5 | 22,5 | 30,8 | 32,0 | 41,7 |
| Sí conoce, sí usa..... | 16,6 | 21,0 | 25,6 | 25,4 | 22,2 |
| NS/NC..... | 5,9 | 0,5 | 3,3 | 2,0 | 2,2 |

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN RELATIVA A LOS SERVICIOS DE LA AEAT

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Negativa | 15,5 | 22,1 | 15,3 | 6,8 | 15,1 |
| Positiva..... | 73,5 | 67,1 | 73,0 | 74,5 | 66,9 |
| NS/NC | 11,0 | 10,7 | 11,7 | 18,7 | 18,0 |

CUADRO 18
EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE LOS FUNCIONARIOS DE LA AEAT

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|
| Imparcialidad..... | 4,4 | 4,58 | 4,72 | 4,13 |
| Preparación técnica..... | 4,6 | 4,86 | 5,36 | 4,50 |
| Trato correcto..... | 4,9 | 4,79 | 5,20 | 4,27 |
| Preocupación por los problemas del contribuyente..... | 3,5 | 4,09 | 4,01 | 3,58 |

decisiva el nivel de estudios: a mayor nivel educativo formal, mayor conocimiento y utilización. En cuanto al perfil del usuario-tipo, se mantiene el cambio observado en los dos últimos años: aumenta la proporción de los empresarios y profesionales liberales, manteniéndose constante la de los asalariados. Ello confirma la tendencia a un cierto cambio de imagen con respecto a tales servicios de la Agencia; ya no son vistos como ayuda para cumplimentar declaraciones tributarias fundamentalmente, sino también como el ámbito lógico donde acudir para resolver dudas y problemas de muy distinta índole que les surgen a los contribuyentes.

Además, los ciudadanos que conocen los servicios de la Agencia tienen una imagen claramente positiva de éstos: una amplia mayoría de tales ciudadanos evalúa positivamente su capacidad para resolver los problemas que allí llevan planteados, frente a una escasa proporción que opina lo contrario.

Si bien en los dos últimos años se observa un aumento de la proporción de quienes no saben (o no quieren) manifestar su opinión al respecto, las evaluaciones positivas son inequívocas, situándose las negativas por debajo de la quinta parte de las opiniones expresadas.

La evaluación de los funcionarios que trabajan en tales servicios de la Agencia Tributaria es también claramente positiva. El promedio de evaluación de tres de las cuatro cualidades de tales funcionarios sometidas a ella (imparcialidad, preparación técnica, trato correcto) a través de una escala de 1 a 7, superan la calificación media situada en 4; siendo la preocupación por los problemas del contribuyente la única cualidad sobre la que los ciudadanos manifiestan alguna duda.

Diacrónicamente, se observa que las cualidades mejor valoradas por los ciudadanos son la preparación técnica de estos profesionales y la corrección con que éstos tratan a los contribu-

yentes. La imparcialidad de los funcionarios es una cualidad cuya evaluación, si bien siempre ha superado la calificación media, viene situándose en un nivel intermedio con respecto a los demás atributos. La preocupación que muestran los funcionarios por solucionar los problemas del contribuyente es el único atributo que, con excepción del bienio 1997-98, recibe una calificación inferior al punto medio de la escala.

5. Conclusiones

Como conclusión, de los datos recogidos en el *barómetro fiscal* del Instituto de Estudios Fiscales durante los últimos cinco años podemos resaltar los siguientes aspectos:

1. La opinión pública española percibe un mayor equilibrio en la relación de intercambio impuestos/servicios públicos-prestaciones sociales. En este sentido, continúa siendo mayoritaria la opinión relativa a una evolución positiva de la oferta pública de servicios y prestaciones; aumenta la proporción de quienes creen que la oferta pública de servicios y prestaciones es bastante adecuada en relación con el nivel de presión fiscal soportada, y predomina la percepción de que la oferta de servicios públicos y prestaciones sociales justifica ampliamente el pago de los impuestos.

2. La ciudadanía, en su conjunto, continúa apoyando el modelo actual de servicios públicos y prestaciones sociales de titularidad pública y financiación vía impuestos.

3. Aumenta la proporción de ciudadanos que piensa que los impuestos desempeñan una función importante como vía de redistribución de la renta y como elemento favorecedor de la igualdad de oportunidades.

4. La opinión pública española percibe una evolución cada vez más positiva en el cumplimiento fiscal: es mayoritaria la proporción de encuestados que creen que el cumplimiento fiscal ha mejorado, y aumenta considerablemente la proporción de quienes piensan que el fraude fiscal ha disminuido.

5. La mayoría de la población encuestada piensa que el fraude fiscal es una conducta injustificable y pernicioso, porque afecta a la provisión pública de servicios y prestaciones, y al nivel de presión fiscal.

6. Se consolida la imagen institucional positiva de la Hacienda pública, manteniéndose el reconocimiento popular respecto de la función social básica y necesaria que desempeña ésta.

7. Se consolida la imagen favorable que tiene la ciudadanía de la Agencia Tributaria, aumentando el número de ciudadanos que conocen la AEAT, y manteniéndose en proporciones mayoritarias tanto la evaluación positiva respecto a la capacidad de los servicios de la AEAT para resolver los problemas de los contribuyentes como a la labor de los funcionarios que prestan servicios en la Agencia.

NOTA.

(*) Instituto de Estudios Fiscales.

BIBLIOGRAFÍA.

- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (1995), *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995*, Documento IEF 3/95, Madrid.
- (1997), *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*, Documento IEF 1/97, Madrid.
- (1998), *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1997*, Documento IEF 2/98, Madrid.
- (1999), *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998*, Documento IEF 2/99, Madrid.
- (2000), *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999*, Documento IEF 1/00, Madrid.