

Los españoles y los presupuestos: historia de un desencuentro

*Francisco Alvira Martín
José García López*

1. Introducción

Siguiendo la liturgia parlamentaria las Cortes Españolas se enfrentaron a los Presupuestos del Estado para el ejercicio 2007. Como en otros ejercicios, la ley económica más importante del año pasará por las salas de redacción de los medios sin recibir la atención que merece. Los debates en las tertulias televisivas, en la radio, incluso en los clubs o centros de divulgación económica no serán foros para promover una opinión pública fundada. Los ciudadanos se despreocuparán y aceptarán, en un acto de fe, su apoyo o su oposición a las líneas generales de los Presupuestos e, incluso, a las modificaciones de las leyes fiscales que frecuentemente los acompañan.

Se sobrentiende que los presupuestos anuales han venido velando por desarrollar los principios rectores de la política social y económica expuestos en el capítulo tercero de la Constitución Española, así como en los artículos 31, 33, 35 y 38 sobre derechos y deberes de los ciudadanos. También los próximos presupuestos responderán formalmente a esos principios y, en todo caso, avanzarán en su desarrollo y aplicación teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos en cada momento. No hay motivos para sospechar su incumplimiento; tampoco para reafirmar el apoyo. Nos movemos en el campo de la fe. Fe en unas siglas, en unas personas, no en una información prácticamente ininteligible para el ciudadano medio.

En nuestra democracia (como en las de nuestro entorno) las decisiones presupuestarias de los gobiernos vienen a confirmar los proyectos de los partidos políticos, a poner precio económico a su oferta política. Es obvia la relación entre el gobierno del país y los partidos. Por tanto, las de-

cisiones presupuestarias recogen las medidas financieras para implementar los proyectos del partido que haya obtenido la mayoría de votos en las últimas elecciones legislativas. La valoración que los ciudadanos hacen de los presupuestos debería significar, de alguna manera, la revalidación del apoyo de los votantes a los principios manifestados en los programas o la protesta por falta de respaldo financiero para cumplirlos. El silencio de los medios, y la despreocupación de los gobiernos y de la oposición por informar adecuadamente, hacen perder una excelente ocasión para justificar las posiciones de los grupos parlamentarios ante los electores. No vale prometer servicios o nuevas prestaciones si no se miden y cuentan para especificar su coste.

Además mostrar el coste de los proyectos añade un elemento de credibilidad en su cumplimiento.

Una grave preocupación de las democracias es el notorio alejamiento de muchos ciudadanos de los problemas nacionales. Incluso en las elecciones, los porcentajes de abstención son una señal de desinterés. El ciudadano medio sin opinión fundada sobre los proyectos políticos, que siempre exigen una dotación presupuestaria, desconfía de su cumplimiento. El individuo se aleja de la "res pública" y a medida que este proceso se consolida se entra en una situación de anomia. En vez de una ciudadanía informada aumentarían los grupos preocupados por su capacidad de comportarse como lobbys. Un amplio número de individuos percibiría su incapacidad para influir en las leyes y en el seguimiento de los logros y de su coste. Lo que genera la situación actual, por el contrario, es una anomia política vinculada a la falta de eficacia política del electorado.

Cuando prácticamente la mitad de la Renta Nacional de las democracias occidentales depende de la toma de decisiones sobre los presupuestos, el sistema de gastos e im-

puestos debería ser el foco de atención económica de todos los ciudadanos en estas fechas. Para lograr esa sana pauta democrática, los partidos políticos deberían tener una activa política informativa que motivara a los individuos a una mayor atención y a considerar las cuentas de la “res pública” como personales.

Los servicios y prestaciones públicos aparecen en las actividades diarias de todos los ciudadanos sin excepción y también, su precio traducido en impuestos. De las carreteras a la salud, la seguridad legal e incluso física de las personas; de los precios de bienes y servicios a las decisiones de ahorro, las consecuencias de las decisiones presupuestarias alcanzan personalmente a todos los ciudadanos.

Tanto por el beneficio como por el precio pagado con impuestos de todo tipo y de cualquiera de las administraciones del Estado, los ciudadanos se ven afectados por las leyes presupuestarias. Desde el momento en que los gobiernos asumen la misión de establecer unas condiciones de vida y una distribución de la Renta Nacional que coincida con su idea de justicia social, se produce una intervención creciente de los poderes públicos en la economía individual y se reduce el campo de las decisiones libres de los ciudadanos, supuestamente en favor de una mejor calidad de vida de la mayoría.

“Convertido en el árbitro y origen de la felicidad de los humanos, el gobernante, con la mejor disposición, actúa y se preocupa de que nada les falte; satisface sus necesidades, facilita sus placeres, cuida de sus preocupaciones más importantes, dirige sus actividades mercantiles y regula el incremento de su patrimonio” (A. Tocqueville, 1835). Este poder económico de los poderes públicos es hoy un tema central entre “la sociedad civil y el Estado” (V. Pérez Díaz, 1993). Sin embargo, sólo un 45 por 100 de los entrevistados¹ dice que el funcionamiento de los servicios públicos es materia de conversación con sus familiares y amigos con cierta frecuencia. Los servicios públicos forman parte del marco de referencia de su vida, pero el resto, 55 por 100 de los individuos no se plantea comentarlo con sus iguales.

En España, al público le falta conocimiento e información para tener una opinión fundada de los problemas presupuestarios; pero sí está seguro de las ventajas de conceder un papel muy amplio al gobierno en su beneficio: el gobierno es responsable del bienestar de todos los ciudadanos para un 67 por 100 de los individuos. Sólo un 16 por 100 cree que los individuos son responsables de su propio bienestar².

¹ Encuesta CIS, julio 2006.

² Pág. 62.

Esta protección universal tiene, entre otros elementos, un coste económico para los particulares: la presión fiscal. La mayoría, 56 por 100, percibe el enlace del gasto público y los impuestos. La finalidad de estos últimos es financiar los servicios y prestaciones públicas según el 56 por 100 de los entrevistados. No deja de llamar la atención la existencia de un grupo numeroso, 30 por 100, que desconoce los motivos de pagar impuestos. Por último, según la encuesta, sólo un 11 por 100 cree que el sistema fiscal sea progresivo y los impuestos sirvan para redistribuir la Renta Nacional. Según esta opinión de los ciudadanos, el sistema tributario no cumpliría con el apartado 1 del artículo 31 de la Constitución. Coherentemente, un 73 por 100 de los ciudadanos mantiene que los impuestos no se cobran con justicia, esto es, no pagan más los que más tienen o, en todo caso, la progresividad del sistema no responde a sus deseos.

El tamaño del gasto público y, sobre todo, la buena o aceptable opinión de las gentes sobre su funcionamiento apoyan la idea de que el cumplimiento general del artículo 31 se corresponde, según la encuesta, más por acción del gasto en los servicios y prestaciones que por los impuestos. Además, la positiva valoración del funcionamiento de buena parte de los servicios se acompaña con la idea de que los españoles son cada día más exigentes, 65 por 100.

Si se consideran conjuntamente los beneficios personales por la utilización de los servicios públicos y los beneficios de las prestaciones con los impuestos y cotizaciones pagadas, un 53 por 100 percibe un balance *personal* negativo y un 41 por 100 positivo. En el balance general entre servicios e impuestos para la *sociedad* las respuestas se dividen en dos partes de parecido tamaño: un 48 por 100 lo considera positivo y un 47 por 100 negativo.

Entre la percepción suficientemente buena de los servicios y su precio, la crítica de los ciudadanos parece desplazarse hacia los impuestos. Resulta obvio señalar el rechazo a pagar voluntariamente los impuestos. El rechazo a pagarlos obligatoriamente, sin contraprestación personal, genera un rechazo psicológico, aunque la mayoría, 58 por 100, crea que los españoles son bastante o muy responsables a la hora de pagarlos.

También la mayoría, 67 por 100, cree que la mayor parte³ de los contribuyentes declaran todos sus ingresos al cumplimentar la declaración de IRPF. Este dato no se corresponde con la existencia de un amplio fraude, según el 83 por 100 de los entrevistados. Esta aparente contradicción se despeja si se comprueba el sentido de las pre-

³ Todos + bastante, 67 por 100, frente a pocos + ninguno, 19 por 100.

guntas y respuestas: “la mayoría de los individuos cumplen adecuadamente sus declaraciones del IRPF; pero existen grandes bolsas de fraude procedente del dinero negro de unas actividades económicas irregulares, e, incluso ilegales”. En la primera respuesta, el entrevistado valora la conducta responsable del contribuyente medio; en la segunda, denuncia el volumen de fraude que proviene sobre todo de una minoría con unos perfiles concretos. No son ellos, los entrevistados, ni sus vecinos o amigos quienes defraudan, son los “otros”, los ricos, los especuladores, los grandes empresarios...

2. Los servicios y prestaciones sociales

2.1. Presencia de los servicios públicos como tema de las conversaciones privadas

El papel de los servicios públicos es muy importante en la vida diaria de los ciudadanos, pero sólo un 45 por 100 dice los que comenta frecuentemente con sus amigos o familiares. En anteriores encuestas el porcentaje de individuos que comentaba estos temas era, incluso, menor: en el año 1996 un 39 por 100 y en 2005, un 42 por 100 (cuadro 1).

Los individuos que más frecuentemente comentan cuestiones relacionadas con los servicios públicos se sitúan en el grupo con estudios superiores, 62 por 100; ideológicamente autclasificados en los dos extremos, extrema izquierda, 56 por 100 y extrema derecha, 53 por 100; edad entre 45 y 54 años, 53 por 100. Los individuos más jóvenes y más mayores, y sin estudios hablan pocas veces de esta cuestión.

Respecto al año anterior se ha producido un pequeño avance, tres puntos, que altera poco la falta de intercambio de opiniones sobre el funcionamiento de los servicios públicos. Entre las personas de extrema derecha, 11 puntos, y extrema izquierda, 7 puntos, se ha producido el mayor aumento de individuos que hablan frecuentemente de los servicios públicos. Se deduce que el perfil de los individuos más implicados corresponde a quienes tienen estudios superiores, son de clase alta o media alta, entre 45 y 54 años y mantienen una ideología política radical en los extremos de la escala política.

2.2. El nivel de exigencia de los ciudadanos

La mayoría de los individuos, 63 por 100, opina que *los españoles* son hoy más exigentes como usuarios de

Cuadro 1

PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS QUE HABLAN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN SUS CONVERSACIONES

	Año 2006	Año 2005
Total	45	42
Edad:		
18-24 años (282)	35	35
25-34 años (522)	50	44
35-44 años (475)	48	47
45-54 años (392)	53	50
55-64 años (292)	51	44
65 y más años (515)	34	31
Nivel de estudios:		
Sin estudios (249)	30	30
Primarios (139)	41	38
Secundarios (285)	48	45
F. Profesional (362)	50	40
Medios (202)	57	60
Superiores (229)	62	60
Status social:		
Clase alta/media alta (397)	55	55
Nueva clase media (501)	51	51
Vieja clase media (323)	41	41
Obreros cualificados (774)	40	35
Obreros no cualificados (387)	40	34
Ideología:		
Extrema izquierda (1-2) (182)	56	49
Izquierda moderada (3-4) (682)	51	45
Centro (5-6) (716)	43	45
Derecha moderada (7-8) (236)	48	45
Extrema derecha (9-10) (86)	53	42

Fuente: Estudios CIS, julio 2005 y julio 2006.

Ideología: Autoposicionamiento de los entrevistados en una escala de 1 a 7.

Pregunta: “Me gustaría que me dijera ¿con qué frecuencia: mucha, bastante, poca o ninguna habla Vd. con sus compañeros de trabajo, amigos, familiares sobre el funcionamiento de los servicios públicos?”.

los servicios públicos o beneficiarios de las prestaciones que hace una década. Este porcentaje es similar al del año anterior, y superior al de individuos que se considera exigente personalmente. La diferencia de seis puntos revela la presencia de un pequeño grupo de personas que se califican de poco severo con el funcionamiento de los servicios, aunque perciba un aumento general de la exigencia (cuadro 2).

Cuadro 2

**EXIGENCIA CON EL FUNCIONAMIENTO
CON LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS**

En porcentaje

	Muy + + bastante exigentes		Los españoles son hoy más exigentes	
	Año 2006	Año 2005	Año 2006	Año 2005
Total	57	56	63	65
Edad:				
18-24 años (282)	35	35	60	59
25-34 años (522)	50	48	67	68
35-44 años (475)	48	46	66	67
45-54 años (392)	53	50	66	66
55-64 años (292)	51	51	62	61
65 y más años (515)	34	35	54	52
Nivel de estudios:				
Sin estudios (249)	33	33	55	55
Primarios (139)	51	50	59	58
Secundarios (285)	68	69	70	67
F. Profesional (362)	62	61	64	63
Medios (202)	69	68	69	71
Superiores (229)	76	74	75	73
Status social:				
Clase alta/media alta (397)	71	69	69	75
Nueva clase media (501)	67	65	63	69
Vieja clase media (323)	49	50	65	59
Obreros cualificados (774)	51	52	60	63
Obreros no cualificados (387)	48	47	61	60
Ideología:				
Extrema izquierda (1-2) (182)	70	65	66	67
Izquierda moderada (3-4) (682)	62	60	68	66
Centro (5-6) (716)	58	57	62	63
Derecha moderada (7-8) (236)	55	52	64	64
Extrema derecha (9-10) (86)	69	63	59	60

Fuente: Estudios CIS, julio 2005 y julio 2006.

Ideología: Autoposicionamiento de los entrevistados en una escala de 1 a 7.

Pregunta: "Personalmente a la hora de utilizar o recibir una prestación pública, se considera muy exigente, bastante, poco o nada exigente?".

Las diferencias más destacadas entre la actitud personal hacia los servicios y la percepción de una tendencia general a ser más exigentes corresponden a los grupos de individuos más jóvenes y mayores de 65 años; sin estudios, obreros y con una ideología de derecha moderada.

**2.3. Balance entre el beneficio
y la presión fiscal**

La población se distribuye en dos partes iguales: un 48 por 100 (cuadro 3) cree que la *sociedad* se beneficia mucho o bastante de la actuación del Estado y un 47 por 100 sostiene una posición contraria. Cuando los ciudadanos manifiestan su balance personal y, por una diferencia no muy grande, su valoración es desfavorable. Un 41 por 100 cree recibir unos beneficios iguales o superiores a su sacrificio por el pago de impuestos y cotizaciones. La mayoría, 53 por 100, siente que ese balance le resulta negativo.

Los individuos con estudios medios universitarios y superiores muestran una opinión más favorable a un resultado positivo *para la sociedad*. Podría esperarse que la variable ideológica influyera en la valoración del papel económico del Estado. Sin embargo, los resultados de la encuesta invalidan esa hipótesis. El grupo relativamente más a favor es el formado por ideología de centro, 52 por 100, aunque su diferencia con los individuos de extrema derecha es sólo de siete puntos, 45 por 100. Si los principios de solidaridad y de justicia social son atributos esenciales de la ideología de izquierdas, parece que el sistema fiscal español no contribuye suficientemente a esos fines. Del lado de los impuestos ese incumplimiento es claro. Sólo un 11 por 100 de los españoles considera que los impuestos constituyen un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad. Este porcentaje medio aumenta sólo tres puntos en el grupo de los ciudadanos con ideología de izquierdas. Pero un 14 por 100 sigue siendo un porcentaje pequeño y la mayoría de los ciudadanos no contemplan que se cumpla ese principio, cualquiera que sea su ideología.

Cuando se trata de conocer el sentimiento *personal* se obtienen resultados parecidos. La ideología de las personas no afecta de forma significativa su balance entre el esfuerzo fiscal realizado y los beneficios obtenidos a cambio (cuadro 3).

Sin embargo, la valoración cambia según cual sea el partido en el gobierno.

Así, la orientación política del gobierno parece influir más que el autoposicionamiento ideológico. La valoración de la izquierda moderada aumenta ocho puntos con el paso de un gobierno del PP a otro del PSOE. Los individuos de la derecha moderada retroceden diez puntos entre la encuesta de 1998⁴ y la de 2006 (cuadro 4).

⁴ Encuestas CIS n.ºs 2.293 y 2.694.

Cuadro 3

BENEFICIOS E IMPUESTOS

En porcentaje

	Balance ¹ positivo para la sociedad		Balance ² positivo personal	
	Año 2006	Año 2005	Año 2006	Año 2005
Total	48	44	41	40
Edad:				
18-24 años (282)	50	49	30	31
25-34 años (522)	46	45	39	38
35-44 años (475)	46	46	39	36
45-54 años (392)	48	44	29	27
55-64 años (292)	47	46	40	42
65 y más años (515)	51	49	50	51
Nivel de estudios:				
Sin estudios (249)	46	45	33	34
Primarios (139)	46	44	40	38
Secundarios (285)	43	42	37	40
F. Profesional (362)	48	47	39	39
Medios (202)	58	59	44	43
Superiores (229)	57	56	44	44
Status social:				
Clase alta/media alta (397)	52	50	39	42
Nueva clase media (501)	47	41	43	37
Vieja clase media (323)	51	41	42	40
Obreros cualificados (774)	48	42	39	39
Obreros no cualificados (387)	42	45	42	40
Ideología:				
Extrema izquierda (1-2) (182)	47	41	41	42
Izquierda moderada (3-4) (682)	49	46	45	46
Centro (5-6) (716)	52	47	43	42
Derecha moderada (7-8) (236)	46	43	35	36
Extrema derecha (9-10) (86)	45	39	41	40

Fuente: Estudios CIS, julio 2005 y julio 2006.

Ideología: Autoposicionamiento de los entrevistados en una escala de 1 a 7.

Pregunta: "Teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, diría que ¿en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que gasta el Estado en impuestos y cotizaciones?".

Pregunta: "Teniendo en cuenta lo que Vd. y su familia reciben del Estado en servicios, Seguridad Social, enseñanza, carreteras, etc. ¿diría Vd. que el Estado le da más de lo que Vd. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga o menos de lo que paga?".

¹ Mucho + bastante.

² Más de lo que paga + más o menos lo que paga.

Cuadro 4

BALANCE POSITIVO, DE BENEFICIO PARA LA SOCIEDAD

	Gobierno de izquierdas año 2006	Gobierno de derechas año 1998	Diferencia
Autoposicionamiento:			
Izquierda moderada	49	41	+8
Derecha moderada	46	56	-10

2.4. Utilización de los servicios públicos

La utilización de los servicios públicos es muy amplia, más de la mitad de los ciudadanos, 52 por 100, ha acudido a los servicios hospitalarios por motivos personales o de familiares directos y un 85 por 100 a los ambulatorios durante el último año; un 65 por 100 ha sido usuario de los transportes públicos; un 43 por 100 de los centros de enseñanza para sí o para sus familiares próximos; un 44 por 100 ha pasado por las oficinas públicas para tramitar algún asunto⁵... Si se comparan estos datos con los del año 1995, se observa:

1. Un descenso en la utilización de los servicios de enseñanza de 19 puntos, como consecuencia, fundamentalmente, de la disminución de población infantil y juvenil debido al retroceso de la natalidad.

2. Un aumento de sólo tres puntos en los usuarios de hospitales y de 34 en la asistencia en los ambulatorios. El envejecimiento de la población durante la década 1995-2005 ha supuesto un considerable incremento de la frecuencia con la que los mayores de 80 años acuden a los centros de salud. Este grupo de edad es el que más ha aumentado relativamente entre la población mayor de 65 años.

3. También se ha producido un pequeño aumento, tres puntos, en la utilización de los transportes públicos, y

4. Por último, en la visita a las oficinas públicas, el aumento ha sido de seis puntos.

En general, la comparación del grado de utilización de los servicios públicos en los últimos diez años revela una ligera tendencia al aumento de usuarios con una clara relación entre los cambios demográficos en la sociedad y la utilización de los servicios públicos.

⁵ Barómetro del CIS, n.º 2.594/2005.

2.5. Funcionamiento de los servicios públicos

El gráfico 1 recoge la opinión pública respecto al funcionamiento de los servicios y el gráfico 2 si los recursos públicos empleados en los servicios propuestos son suficientes o conviene aumentar su dotación.

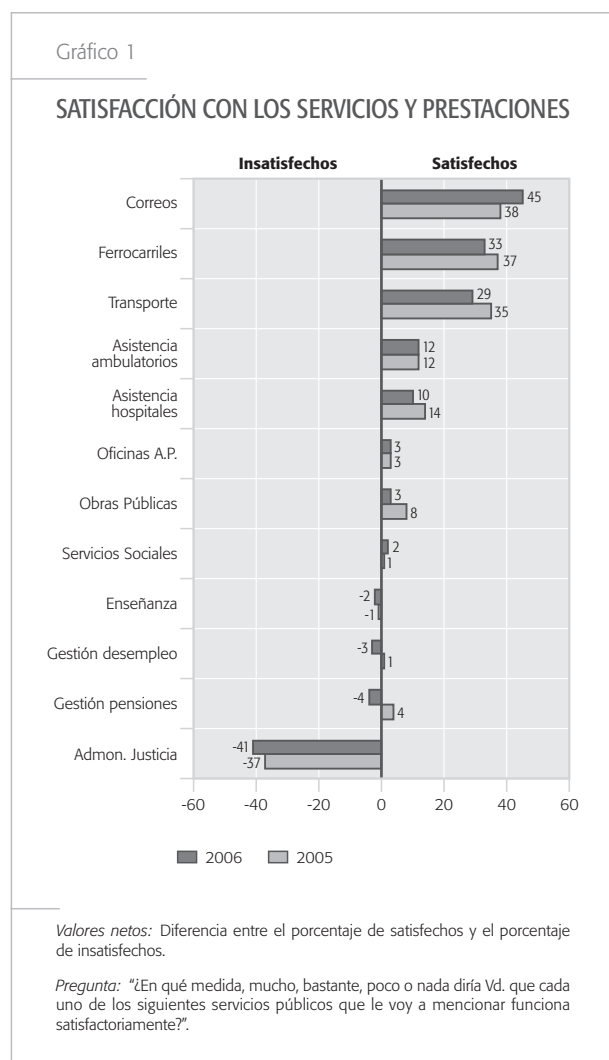
La encuesta se limita a una serie de servicios públicos muy destacados: infraestructuras, transporte, sanidad, educación, seguridad social, justicia y atención a los ciudadanos en las oficinas públicas, aunque no incluye otros igualmente importantes, tales como seguridad ciudadana, medio ambiente, o vivienda... No obstante, los servicios analizados proporcionan una visión general sobre la imagen que tienen los españoles de los servicios públicos a través de su funcionamiento y su coste.

En los últimos doce meses, el servicio de correos, los ferrocarriles y el transporte urbano obtienen unos re-

sultados muy favorables. En términos generales, puede afirmarse que el ciudadano medio está satisfecho con ellos. La valoración pública de la asistencia sanitaria en ambulatorios y hospitales es también positiva. Una calificación muy próxima al aprobado reciben los servicios sociales, las obras públicas, el trato y eficacia de los funcionarios en las oficinas de la Administración. Sin embargo, la valoración de la enseñanza, las gestiones del desempleo y pensiones no consiguen el aprobado, aunque se aproximen. En esa zona media entre el índice +3 de las oficinas de la Administración y el -4 de la gestión de pensiones se sitúa el mayor número de servicios propuestos a los entrevistados. Así, entre esos límites se encuentran servicios públicos tan importantes y visibles para las personas como la enseñanza, los servicios sociales, las obras públicas o la gestión de pensiones y el seguro de desempleo.

La valoración más negativa se dirige a la *Administración de Justicia* donde las respuestas muestran a una mayoría de españoles para quienes ésta no funciona satisfactoriamente. Un 62 por 100 de los individuos en 2005, y un 59 por 100 en el año anterior manifiesta poca confianza en esta institución. Los índices por valores netos son -41 y -37, respectivamente (gráfico 1). "Si por un lado ponemos en relación el funcionamiento actual de nuestra justicia con el que idealmente debería tener a estas alturas del siglo XX los tribunales de un país occidental e industrializado, la conclusión habrá de ser por fuerza negativa" (J. J. Toharia, 1987). La evolución de la imagen institucional no ha mejorado mucho o el público no detecta pautas significativas de cambio en las dos últimas décadas. Los españoles reconocen un apreciable grado de credibilidad y competencia a los jueces, pero son críticos sobre el grado de accesibilidad al sistema⁶ actual, al que se considera "hosco, escasamente acogedor, opaco y falto de transparencia". Los usuarios de los servicios judiciales en el último año representaban el 10 por 100 de la población y, en este grupo, el índice -17 es relativamente más favorable que el índice medio -47 del total de la población. Es posible que las noticias sobre casos puntuales hayan creado una imagen negativa en el público sobre esta institución con independencia de su experiencia personal.

Los resultados del año anterior muestran una menor satisfacción de los ciudadanos con los servicios siguientes: ferrocarriles, transporte urbano, asistencia hospitalaria, obras públicas, enseñanza, gestión del desempleo y de las pensiones así como la Administración de Justicia.



⁶ En TOHARIA CORTÉS, J. J. y GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J.J. (2005): *La Justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*, Madrid, pág. 40.

Cuadro 5

ÍNDICE DE FUNCIONAMIENTO SATISFACTORIO CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Ideología	Índice
Izquierdas	-41
Centro	-42
Derechas	-43

Sólo ferrocarriles y transporte han logrado mejorar según la opinión recogida en la encuesta.

Respecto al funcionamiento de la Administración de Justicia, la opinión negativa no sólo es mayoritaria sino que, además, no hay diferencias ideológicas al respecto, tal y como se aprecia en el cuadro 5.

Los más jóvenes (índice -37) son menos críticos que el resto de los individuos. Las diferencias según otras variables —*status* y estudios— son pequeñas.

La enseñanza ha sido objeto de amplia discusión en la sociedad española en los últimos meses y el debate no ha podido evadirse de condicionamientos ideológicos. Los resultados de la encuesta recogen esa división social.

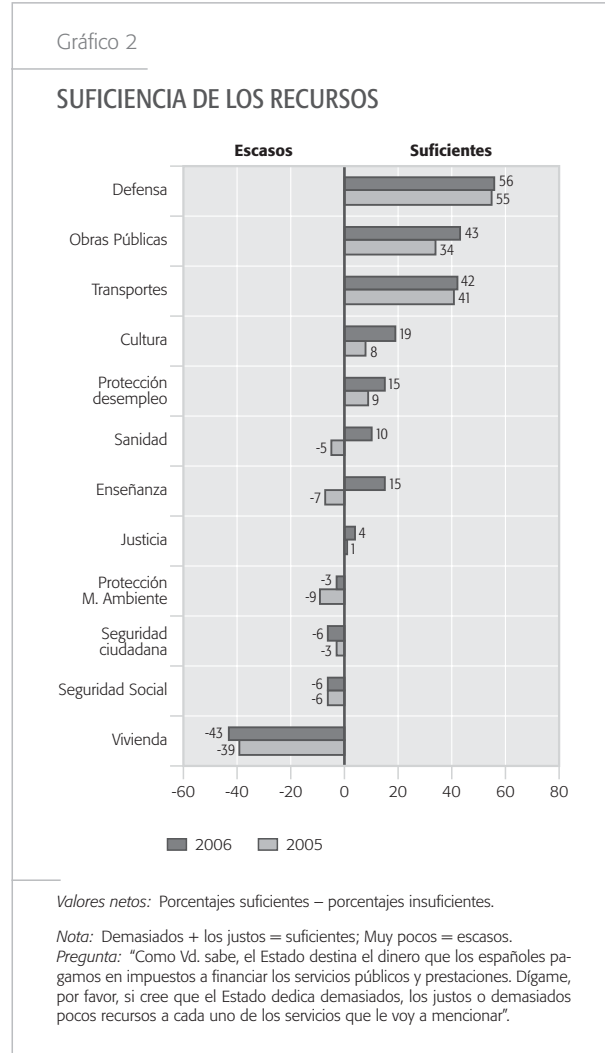
La diferencia de los valores netos entre los individuos con una ideología de izquierda y centro con la derecha es significativa. Además, los menores de 25 años, con una experiencia personal relativamente próxima muestran una mayor crítica al sistema educativo como alumnos, (índice -15), mientras que los mayores de 65 años (índice 7)

Cuadro 6

ÍNDICE DE FUNCIONAMIENTO SATISFACTORIO*

Ideología	Índice
Izquierdas	-4
Centro	3
Derechas	-22

* Índice de funcionamiento satisfactorio: porcentajes satisfechos – porcentajes no satisfechos.



presentan la opinión más positiva. Las personas con un nivel de estudios de formación profesional y secundarios son bastante críticos (índice -12) al igual que las personas de *status* alto y medio alto (índice -12).

El gráfico 2 muestra la opinión sobre la suficiencia de los recursos aplicados a los servicios citados. Se considera que las respuestas "demasiados" y "los justos" expresan la idea que el nivel de financiación es suficiente. En esta situación se encuentran los servicios de defensa, obras públicas, transporte, cultura, protección del desempleo, sanidad, enseñanza y justicia.

Sin embargo, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la seguridad social y, sobre todo, la vivienda necesitan un aumento importante de su dotación presupuestaria según los ciudadanos. Es interesante señalar la correspondencia entre el dinero destinado para estos servicios y la relación de los problemas más importantes de España.

3. Servicios públicos e impuestos

3.1. La relación con el gasto público

El tamaño de los impuestos exigidos guarda una estrecha relación con los servicios y prestaciones públicos. Esta correspondencia es un elemento objetivo e indiscutible del sistema fiscal en una economía de mercado donde los ciudadanos son conscientes de su obligación personal de pagar. Otra cuestión es que conozcan, al menos aproximadamente, el coste de los servicios que reciben y si los impuestos se pagan con justicia. En los años 1994, 1995 y 1996 la Agencia Tributaria presentó campañas "suaves" de información sobre el coste de los servicios más utilizados por el público con el propósito de revelar el elevado coste de la creciente demanda creciente de más y mejores servicios. Las hipótesis de partida eran:

1. Las grandes cifras de las rúbricas del gasto público eran ininteligibles para el ciudadano medio.

2. La Administración era consciente de que la información no disminuiría la necesidad de un control eficaz y de mejorar la ayuda al público para cumplimentar sus declaraciones.

3. La información al público debería repetirse periódicamente para cambiar la imagen de una Hacienda lejana y de unos presupuestos oscuros que no respondían a la demanda social.

En lugar de exponer las cifras totales, la información a los ciudadanos se refería al coste de unas unidades de consumo y utilización, tales como la construcción de un metro de autopista, un trasplante de corazón, plaza en un instituto o el gasto diario de la cama de un hospital. Se trataba de ofrecer con cifras asumibles por el ciudadano medio que le sensibilizaran del coste del estado del bienestar y le hicieran sentirse más comprometido para contribuir de acuerdo con las condiciones recogidas en el artículo 31 de la Constitución. Además, se pretendía fomentar un modelo de relación que facilitara la confianza mutua entre la Administración y los ciudadanos. La exigibilidad legal de los impuestos se debe corresponder con una información completa, inteligible y veraz para todos los individuos. Hacia este *ideal* debe tender la política de información, pero las buenas intenciones del camino iniciado no han tenido continuidad.

La falta de conocimiento e información genera sospecha entre los ciudadanos y explica, en buena medida, el elevado número de españoles, 69 por 100, que no muestra in-

terés en seguir las discusiones presupuestarias, ni ninguna otra actividad del Congreso de los Diputados⁷. Sin embargo, según los datos de la misma encuesta, para un 61 por 100 de los entrevistados, las decisiones del Congreso sí les afectan personalmente y, entre ellas, las presupuestarias influyen en prácticamente todos los aspectos de su vida.

Puesto que para la mayoría de los ciudadanos la finalidad de los impuestos es financiar el gasto público, deberían conocer fácilmente los datos más importantes y tener acceso a una información completa, inteligible y veraz. Si estas permisos no se cumplen, cabría pensar que la práctica financiera "muestra una constante preocupación de los dominantes por moverse a lo largo de la línea de menor resistencia de los dominados (...) a través de la manipulación del fenómeno financiero (...) y no le interesa conseguir una opinión pública fundada"⁸.

3.2. La presión fiscal

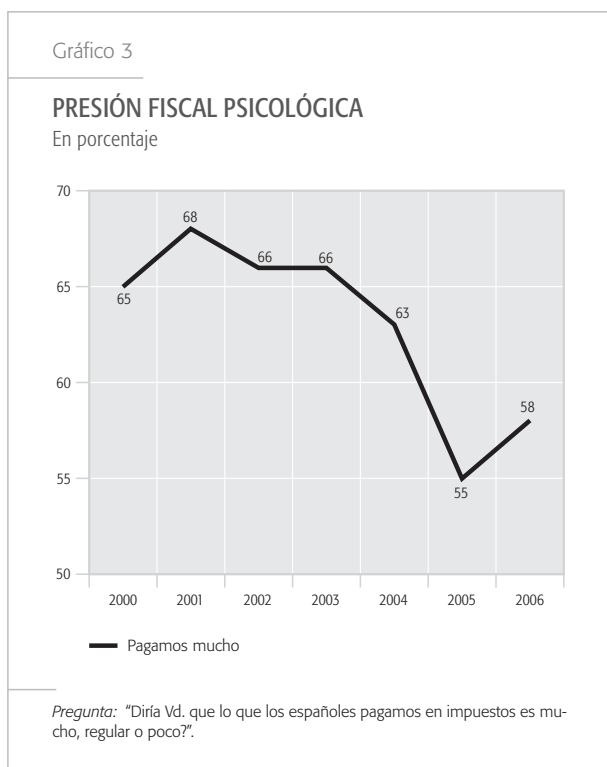
A falta de una información financiera completa, la mayoría de los contribuyentes informados, 60 por 100, opina que los españoles pagan muchos impuestos e, incluso, más que en otros países europeos. En el gráfico 3 aparece la evolución de ese sentimiento de carga fiscal entre los años 2000 y 2006. La tendencia ha sido decreciente. Así, en el año 2001, un 68 por 100 percibía una fuerte presión fiscal, mientras que en 2006 este porcentaje descendió al 58 por 100. Los motivos pueden ser: los contribuyentes se han habituado a una presión fiscal parecida a la de los países de su entorno; los impuestos directos no han aumentado y, el incremento proviene relativamente más de los indirectos.

Respecto a la comparación con los países del entorno, la respuesta de la mayoría de las personas informadas es bastante aproximada: un 60 por 100 dice que los españoles pagan igual o algo menos que los europeos. La presión fiscal en los últimos ejercicios se sitúa entre el 36,5 y el 37 por 100 del PIB, mientras que la presión fiscal media de los cinco países de mayor población y PIB (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España) es el 38,7 por 100. El proceso español de convergencia se corresponde con la aproximación de su presión fiscal a la de los países de su entorno.

El 91 por 100 de los entrevistados considera que los españoles cumplen satisfactoriamente sus obligaciones tributarias y el 58 por 100 afirma que son responsables a la hora de cumplir con el pago de los impuestos. Los cambios de esta opinión son poco significativos.

⁷ Barómetro CIS, enero-abril 2005.

⁸ Prólogo de A. RODRÍGUEZ BERCEJO, A. en "Teoría de la Ilusión Financiera" del profesor PUVIANI, A., Madrid, 1972, IEF, pág. 19.



3.3. Mejores servicios, más impuestos

Los españoles se muestran poco favorables a un aumento de los impuestos. Incluso si este mayor coste se dirige a conseguir más o mejores servicios sólo un 25 por 100 de los individuos acoge favorablemente la posibilidad de pagar más impuestos (cuadro 7), mientras que la mayoría, 58 por 100, está de acuerdo con la posibilidad de mejorar los servicios sin el correspondiente incremento de la presión fiscal. Las diferencias entre los grupos analizados son pequeñas y, en parte, se deben al tamaño de los individuos sin opinión en cada grupo. Si se distribuyen estos porcentajes, las diferencias son poco significativas y la orientación de las respuestas no cambia.

Además, según los datos del gráfico 2, sólo para cuatro de los servicios propuestos los individuos consideran que se necesitan más recursos. Los ciudadanos juzgan poco eficaces los servicios de educación y, especialmente, los de Administración de Justicia. En ambos casos, la idea dominante es considerar suficiente el dinero destinado a los mismos. Una mayor eficacia de los servicios se puede alcanzar mediante otras fórmulas de organización. Ambos servicios, con una naturaleza institucional muy distinta, presentan quizás unos puntos comunes. Los sistemas educativos y de justicia muestran zonas de retraso respecto al constante proceso de cambio de las necesidades de una sociedad madura.

Cuadro 7

COSTE TRIBUTARIO PARA MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En porcentaje

	Acuerdo: mejores servicios más impuestos	No contesta	Acuerdo: es posible reducir impuestos y mantener servicios	No contesta
Total	25	8	58	14
Edad:				
18-24 años (282)	23	10	62	15
25-34 años (522)	25	6	64	10
35-44 años (475)	26	4	57	10
45-54 años (392)	29	3	63	7
55-64 años (292)	25	9	59	12
65 y más años (515)	23	16	48	24
Nivel de estudios:				
Sin estudios (249)	21	16	53	22
Primarios (139)	24	8	58	15
Secundarios (285)	22	7	63	11
F. Profesional (362)	27	6	61	7
Medios (202)	29	4	59	8
Superiores (229)	34	2	54	7
Status social:				
Clase alta/media alta (397)	30	4	57	9
Nueva clase media (501)	24	4	62	9
Vieja clase media (323)	25	13	59	16
Obreros cualificados (774)	26	8	56	14
Obreros no cualificados (387)	23	12	59	17
Ideología:				
Extrema izquierda (1-2) (182)	30	7	53	13
Izquierda moderada (3-4) (682)	29	6	57	10
Centro (5-6) (716)	25	8	58	13
Derecha moderada (7-8) (236)	20	5	68	9
Extrema derecha (9-10) (86)	20	4	65	7

Fuente: Estudio CIS, julio 2006.

Nota: Los porcentajes de individuos que no contestan se consideran por su tamaño en algunos grupos.

Pregunta: "Ahora me gustaría que Vd. me dijera si está más bien de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las frases siguientes: 1) Si queremos tener más y mejores servicios es necesario que aumenten los impuestos, y 2) Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes".

El balance de la última encuesta fiscal no presenta cambios significativos de la opinión pública respecto a años anteriores. Pero hay varios puntos interesantes a destacar:

1. Se mantiene la creencia en un Estado sobreprotector de todos los ciudadanos.

2. El papel redistributivo de la riqueza por medio de los impuestos no funciona. Los ingresos públicos sirven para financiar las diferentes rúbricas del presupuesto de gastos, no para lograr una menor desigualdad social.

3. La experiencia de los ciudadanos induce a pensar que la progresividad de los impuestos directos tiene un campo pequeño de acción y el principio de justicia fiscal definido subjetivamente no se cumple según el 73 por 100 de los ciudadanos.

4. El gasto público permite la utilización universal de unos servicios y unas prestaciones para reducir las diferencias de calidad de vida. Mediante la utilización universal de los servicios se logra un mayor grado de igualdad entre todos los españoles.

5. Hay una opinión bastante positiva respecto al funcionamiento de los servicios. La excepción más sobresaliente por su naturaleza constituye la Administración de Justicia.

6. Existe una relación estrecha entre los problemas considerados más importantes: vivienda, seguridad ciudadana,

medio ambiente y seguridad social, y la demanda de mayor financiación para los mismos. La dotación actual se considera suficiente para educación y Administración de Justicia.

7. La escasa preocupación de la gente no se corresponde con el destacado papel de los presupuestos en su vida diaria. Los debates políticos sobre los presupuestos no han adquirido la notoriedad de otros temas. Los medios parecen tener una actitud pasiva en espera de las notas de los directores de comunicación. Falta una información inteligible, unos debates públicos y una explicación de los motivos para distribuir de una u otra forma los caudales públicos, para conocer los capítulos dedicados al coste de personal, de inversión y de mantenimiento en las diferentes funciones.

En estas fechas próximas a la discusión y aprobación de los Presupuestos para el próximo ejercicio cabría esperar un cambio del proceso habitual. La consideración de G. Colm respecto al papel del presupuesto como el instrumento de ayuda para la toma de decisiones políticas y, además reflejo de las consecuencias de esas decisiones⁹ sigue plenamente vigente. Sería bueno para la cultura política de los ciudadanos encontrar respuesta a su "incertidumbre radical" sobre las cifras del sector público. "Luz y taquígrafos" para el Congreso; también para las cuentas.

⁹ GERHAR COLM "Comentarios a la Teoría de la Hacienda Pública de Samuelson" en *The Review of Economics and Statistics*, volumen 38, 1956.