

## La opinión pública y el presupuesto: difíciles decisiones

Francisco Alvira Martín  
José García López

### 1. Introducción

En estos meses la atención política se centra en la presentación, debate y votación del Presupuesto del Estado para el año 2011. Después de tres años de crisis, este proceso presupuestario es muy importante para establecer el marco económico del país en los siguientes doce meses. Aunque las políticas correspondientes a otras áreas puedan perturbar las decisiones, el Presupuesto anual es esencial como indicador del proyecto económico del año. "Los sistemas fiscales en la realidad son un equilibrio entre las fuerzas políticas e institucionales"<sup>1</sup>. Y aunque las decisiones presupuestarias suelen estar teñidas por diversos intereses, los presupuestos son la respuesta cifrada y ordenada de los programas y objetivos de los gobiernos:

*(...) "entre el Estado y su presupuesto existen unas relaciones estrechas y es preciso calificar directamente a éste como el cuerpo del Estado, sin cuyo conocimiento más concienzudo no pueden adquirirse, en consecuencia, explicaciones suficientes e idóneas sobre el espíritu que informa y configura al Estado"*<sup>2</sup>.

En España, como en otros países europeos, la mayoría de los ciudadanos, 75 por 100, están a favor de que el Estado sea responsable del bienestar de **todos los españoles**. Esta opinión revela la apuesta por la universalización de los beneficios del Estado del Bienestar, al tiempo

que se considera a los impuestos como el medio más justo y eficiente para pagarlos. Esta opinión establece la relación entre ambos aspectos del Presupuesto, gastos e ingresos, y otorga un papel relevante al Estado sobre la economía individual. El liberalismo económico tiene escaso predicamento en España y la política presupuestaria, en consecuencia, ha adquirido un papel destacado aunque sea escasamente explicada al público.

Las decisiones presupuestarias afectan positiva o negativamente a todos los ciudadanos: una reducción del gasto público en las rúbricas del bienestar: sanidad, educación, subsidio al desempleo, pensiones... supone un aumento del gasto privado para mantener el nivel de bienestar logrado por los servicios y prestaciones públicas; un aumento de los impuestos para pagarlos afecta a la renta disponible de las familias.

Por último, la financiación del gasto con créditos interiores o exteriores implica entre otros problemas: pagar intereses por la deuda, reducción del crédito disponible para el sector privado y, en último lugar, pérdida de confianza de los mercados.

El escenario económico en el otoño de este año, 2010, es muy incómodo para encarar con realismo el Presupuesto del próximo año y los votos del legislativo afectarán a la economía familiar de modo más importante que en otros ejercicios. La caída de los ingresos tributarios en los tres últimos ejercicios ha producido un déficit fiscal que deberá reducirse hasta el 6 por 100 para cumplir el programa de estabilidad comprometido con Bruselas. Pero las previsiones de crecimiento del PIB señalan un 1 por 100 o incluso menos; los ingresos no aumentarán automáticamente por mayor actividad. En el campo laboral resulta di-

<sup>1</sup> V. Valle, *¿Hacia dónde va la fiscalidad en el mundo?*, CIE n.º 212, pág. 73, Conferencia Fiscal Internacional, Málaga 2009.

<sup>2</sup> Rudolf Goldscheid, *Socialismo de Estado o capitalismo estatal: una contribución sociológica financiera a la solución del problema y la deuda pública*.

fcil un descenso significativo del número de parados, por tanto, del coste del subsidio al desempleo. Tampoco se puede esperar un aumento de los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social porque continúa bajando el número de afiliados, no se está creando, ni se espera crear, más empleo de forma significativa, al menos en la economía "oficial". Esta realidad afecta gravemente al gasto total, independientemente de los aspectos sociales del paro.

*"En pocas palabras, cualquier propuesta seria para equilibrar el presupuesto de 2011 tiene que implicar sacrificios significativos por parte de muchos, quizá la mayoría de los votantes"* (P. Krugman, 2010)<sup>3</sup>. Pero esta solución no es bien vista por la ciudadanía.

Es muy difícil que un partido en el gobierno explique claramente sus decisiones presupuestarias en los periodos de crisis a causa de sus previsibles consecuencias electorales. La "clase" política busca posponer las medidas, retrasar los pagos, establece medidas normativas ("políticas fiscales activas") para no perder votos en espera de una mejora económica que se supone que en algún momento llegará.

Esta vertiente política del presupuesto explica de algún modo las escasas explicaciones y comentarios sobre las cuentas de liquidación. Pero el examen y debate de los resultados presupuestarios de los ejercicios anteriores es importante para que los ciudadanos valoren la gestión y para que el proceso técnico del Presupuesto aumente la capacidad de prever el futuro recaudatorio de los doce meses siguientes.

<sup>3</sup> P. Krugman, "La era de las expectativas limitadas", pág. 110. Ed. Ariel Barcelona 2010.

Sin embargo, esta fase de revisión tan interesante, apenas es tratada en los medios de comunicación ni, por supuesto, tiene parecido interés que el proyecto para el año siguiente para dichos medios. Un proyecto de presupuestos que no se aprueba por las cámaras es noticia de primera plana por representar el apoyo o no a un voto de confianza al Gobierno. La crítica a las cuentas es sobre datos y consecuencias pasadas y "agua pasada no mueve molino".

En el cuadro 1 se exponen los resultados recaudatorios de dos ejercicios con superávit y los últimos con un grado de cumplimiento muy bajo. Las previsiones realizadas *ante* claramente fueron malas.

Entre los años 2007 a 2009 los impuestos recaudados cayeron un 42 por 100 y los presupuestados un 19 por 100. La experiencia del año 2008 respecto a 2007 no sirvió para establecer un presupuesto para 2009 más ajustado a los datos reales. En consecuencia, el presupuesto de 2008 tuvo un escaso 85,2 por 100 de cumplimiento, pero el del año 2009 fue peor, 76 por 100. Los presupuestos de los años de crecimiento 2006 y 2007 sí ajustaron los ingresos y los gastos incluso con un excedente. El déficit fiscal sobre el PIB, 4,1 por 100 en 2008 y 11,2 por 100 en 2009 cerca del doble de la media de la Europa de los 15 es el primer efecto del incumplimiento presupuestario durante la crisis. Las emisiones de deuda pública es la consecuencia inmediata de los déficit fiscales. Para el ejercicio actual se ha previsto una deuda efectiva o nueva con un montante de 76,2 millardos de euros.

Las amortizaciones programadas de deuda, 135,2 miles de millones, se añaden a las necesidades financie-

Cuadro 1

**RECAUDACIÓN TRIBUTARIA GESTIONADA POR LA AGENCIA TRIBUTARIA**

(miles de millones de euros)

Año	Presupuestado	Recaudado	% Cumplimiento	% Diferencia recaudación año anterior	% Déficit Fiscal	
					España*	UE**
2009	189,6	144	76	-17	-11,2	-6,3
2008	203,5	173,5	85,2	-13,6	-4,1	-2
2007	234,6	250	106,6	12,9	1,9	-0,6
2006	203,7	221,4	108,7	12,5	2	-1,3

(\*) Memorias Tributarias 2006, 2007, 2008 y 2009.

(\*\*) Eurostat Comisión UE (Área Euro 15).

ras cifradas en 211,4 millardos. Con estos números, la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas superará a finales del presente ejercicio el límite del 60 por 100 de la UE y se vuelve a la ratio de deuda sobre el PIB de 1999. En tres ejercicios ha desaparecido el retroceso de la deuda logrado de 1996 a 2007 y se prevé un gasto por pago de intereses en torno a un 2 por 100 del PIB. Otra consecuencia, quizás más grave, resulta del alto endeudamiento del sector privado y su necesidad del crédito que la deuda pública le consume. Por último, un bajo ahorro nacional exige salir a los mercados internacionales cuyas condiciones dependen de la confianza y el riesgo percibido. Escaso crecimiento, difícil reducción del gasto, y altos y repetidos déficit fiscales aumentan el riesgo para los mercados. Estas circunstancias forman una urdimbre difícil para plantear un presupuesto adecuado.

## 2. La opinión pública, los servicios públicos y el gasto público

Una estrategia eficaz para recuperar la senda de crecimiento precisa un diagnóstico y un planteamiento realista que se oficializará o cuantificará en el presupuesto de 2011. Pero si los aspectos políticos pueden influir en los objetivos económicos del Presupuesto, también las actitudes de los ciudadanos pueden pesar en las decisiones de los políticos, aunque el público crea lo contrario (ver cuadro 2b). Una imagen favorable es un acervo positivo y para mantenerla los partidos necesitan conocer la opinión de los posibles votantes. En la documentación utilizada por los políticos, siempre están presentes las últimas encuestas y sus resultados sí influyen, y mucho, en las políticas de los partidos, aunque el público no lo perciba así.

La opinión de los ciudadanos, en el campo del marco político general, sobre los bienes y servicios públicos, y más directamente sobre los impuestos<sup>4</sup>, afecta directamente a las decisiones a tomar sobre el presupuesto.

Las primeras vienen a establecer el marco de referencia que constituye la cultura política de los españoles y sus preferencias en las esferas política y económica en general. En el resto, se desciende a las opiniones en el terreno fiscal que claramente se relacionan con las primeras.

<sup>4</sup> El trabajo se apoya fundamentalmente en los resultados de las encuestas del CIS para los datos de opinión y las memorias de la Agencia Tributaria son la fuente principal de los datos "objetivos".

### La cultura política

La información recogida de las encuestas periódicas proporciona una fuente valiosa como guía de la opinión sobre diversos aspectos de la esfera pública. El cuadro de proposiciones propuestas en las encuestas, y aceptadas o no por la mayoría de la población, da a conocer el mapa cognoscitivo, actitudes, valores y motivos sobre el funcionamiento de la democracia española en los años 2008 a 2010.

A pesar de las críticas al funcionamiento de algunas instituciones, el resultado respecto al modelo de gobierno preferido, ni ha dejado de ser la democracia y el papel en ella de los partidos políticos, ni ha variado significativamente el apoyo de los ciudadanos. Los porcentajes varían poco de unos a otros grupos, incluso si se considera la variable ideológica.

¿Cómo ha respondido el sistema político a la crisis? El sentimiento de la mayoría es de poca satisfacción por el funcionamiento de la democracia, aunque apoye sus principios trasladados a la Constitución. Un 62 por 100 dice que marcha algo o nada bien (cuadro 2a). Tampoco la variable ideológica cambia el sentido de las respuestas de una mayoría insatisfecha.

Los españoles apoyan las siguientes afirmaciones:

1. La sociedad influye poco o nada en las decisiones políticas, 54 por 100 (cuadro 2b)
2. El Gobierno no explica a la gente sus medidas políticas. Un 59 por 100 dice que poco o nunca lo hace (2d).
3. Personalmente siente que no influye en los políticos, 73 por 100, y no percibe existencia de canales o procedimientos eficaces para manifestar su opinión, 59 por 100 (2c)
4. La incertidumbre generada por los datos económicos amenaza a su situación de bienestar. La gestión del Gobierno ha sido en general mala o muy mala, 56 por 100 (3).
5. También la actuación de la oposición, PP 63 por 100, ha sido mala o muy mala (3).
6. La crítica a los dos partidos con posibilidad de gobernar conduce indirectamente a la indiferencia. "Todos los partidos hacen propuestas muy parecidas para gobernar", 71 por 100.

El distanciamiento de los ciudadanos de sus representantes políticos y el hecho de que aquellos ven escasas di-

Cuadro 2

## PROPOSICIONES ACEPTADAS POR LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS

1.- Tipo de gobierno:					
	Total	Ideología:			
		Izq.	Centro	Drch	NS/NC
A favor de la democracia	80	87	80	67	68
2.-Funcionamiento de la democracia en España:					
	Total	Ideología:			
		Izq.	Centro	Drch	NS/NC
2a.- Escasa satisfacción con su funcionamiento	62	60	65	69	69
2b.- La sociedad no influye en las decisiones políticas	54	50	55	57	69
		No influye en los políticos		No le es posible manifestar su opinión	
2c.-El ciudadano ...		73		59	
	Total	Ideología:			
		Izq.	Centro	Drch	NS/NC
2d.- El Gobierno explica poco o nada	59	50	61	65	70
3.- Gestión del Gobierno y de la oposición:					
		Gestión del Gobierno es mala o muy mala		La actuación del PP en la oposición es mala o muy mala	
		56%		63%	
4.- Consecuencias:					
	Total	Ideología:			
		Izq.	Centro	Drch	NS/NC
4a.- Incumplimiento de las leyes en general <sup>1</sup>	51	51	52	52	46
4b.- Valoración de la Situación política actual mala o muy mala <sup>2</sup>	69	56	74	80	76
4c.-Expectativas sobre la situación política en los próximos 12 meses <sup>2</sup>					
Igual	53	54	55	47	53
Peor	32	24	34	44	39

Los números son porcentajes de entrevistados a favor de cada de afirmación o proposición

**Preguntas:**

(1) CIS Estudio nº 2.790 febrero 2009.

(2) CIS Barómetro julio 2010 nº 2.843.

P.- Refiriéndonos a la situación política general de España ¿cómo la calificaría Vd., muy buena, buena, regular, mala, muy mala?

P.- ¿Y cree Vd. que dentro de un año la situación política será mejor, igual, peor?

ferencias entre éstos, conduce a una percepción desfavorable de la situación política, que es mala para un 69 por 100 y continuará igual o peor en los próximos meses para un 85 por 100<sup>5</sup> (4b y 4c). Estos resultados de la encuesta se corresponden con parecida valoración en el terreno econó-

mico: la situación es mala, 75 por 100 y será igual o peor en el próximo año. Al mismo tiempo, la sociedad española juzga bastante mal a sus conciudadanos. Según la opinión

<sup>5</sup> CIS Barómetro de julio 2010, nº 2.843.

mayoritaria, la mitad de los ciudadanos incumplen “normalmente” las leyes, es decir, las normas de convivencia. En el contexto descrito se sitúan las opiniones sobre las relaciones con la Hacienda Pública y los gastos públicos.

También se mantiene una característica fundamental de la democracia europea actual: la intervención del Estado para lograr el bienestar de todos los españoles, no solo de los más desfavorecidos. La universalización de los servicios y transferencias públicas, y el desarrollo del Estado del Bienestar legitiman la acción política de los gobiernos. Esta segunda parte puntualiza el espíritu del concepto de democracia para los ciudadanos de hoy. Y es una premisa grave por la confección de un presupuesto cuando no se espera un crecimiento sostenido de la economía.

La característica de la democracia más importante para los ciudadanos es: “una economía para asegurar un ingreso digno a todos los ciudadanos”, 26 por 100. Le siguen con un 18 por 100 cada una de las dos siguientes: “unos partidos políticos que defiendan y representen los intereses de los ciudadanos” y “se cumpla la obligación del Gobierno de explicar su gestión”<sup>6</sup>. Universalización de los beneficios del Estado del Bienestar y como consecuencia alcanzar un ingreso “digno”, son los objetivos señalados por el público.

### Gasto público

Cuando el Estado gestiona una parte apreciable del PIB y sus regulaciones afectan de forma importante a la sociedad en el terreno económico, los gobiernos central, autonómico y municipal deberían comunicar y explicar amplia y profundamente sus decisiones. El documento más adecuado son los Presupuestos de las Administraciones Públicas. La oposición, a su vez, tendría que exponer las razones de apoyo o no a los proyectos de Presupuesto con razones cifradas. También los medios deberían proporcionar información imparcial. La mayoría de españoles, con respecto a la televisión oficial y autonómica, que son con mucha diferencia las principales fuentes de información, no cree que exista imparcialidad. Solo un 28 por 100 en el primer caso y un 24 por 100 en el segundo, confían en la imparcialidad de los medios.

En el contexto en que vivimos, según la opinión pública española, marcado por una insuficiente y dudosa información, el ciudadano medio desconfía del destino del

<sup>6</sup> P.5 CIS, Estudio “Calidad de la democracia española” nº 2.790, febrero 2009.

gasto pagado con sus impuestos, pero mantiene sin cambios significativos:

- Su apoyo a la universalización de los servicios y prestaciones públicas (ver cuadro 3).

Cuadro 3

#### PAPEL DEL GOBIERNO EN LA VIDA DEL CIUDADANO

	1990	1995	2000	2008
Responsable del bienestar de todos los ciudadanos	64	67	69	77
Responsable del bienestar de los más desfavorecidos	27	16	18	16
Los ciudadanos son los responsables de su bienestar	9	17	13	7

*P.- “¿El Estado debe cubrir las necesidades de... O los ciudadanos son responsables de su propio bienestar?”*

- Su concepción del impuesto como el medio de pago del gasto público. Su sacrificio personal se justifica por una buena gestión y la calidad de los servicios, fundamentalmente sociales (ver cuadro 4).
- Su aceptación de que la redistribución de la Renta Nacional se alcanza mejor por un gasto público que protege a todos que por la vía impositiva (ver cuadro 4).

Cuadro 4

#### FINALIDAD DE LOS IMPUESTOS

Año	Un medio para redistribuir la riqueza	El Estado obliga a pagar no se sabe bien para qué	Pagar los gastos públicos
1994	20	29	51
1999	10	31	59
2006	11	31	56
2008	11	28	61

- Si queremos tener mejores servicios y prestaciones públicas no es necesario aumentar los impuestos (ver cuadro 5).

Cuadro 5

**SI QUEREMOS TENER MEJORES SERVICIOS Y PRESTACIONES ES NECESARIO MÁS IMPUESTOS**

Año	Sí	No
2009	25	75
2008	27	73
2007	27	73
2006	26	74
2005	29	71

- Entre mayor bienestar social y aumento de impuestos, la salida es que paguen “los ricos”, que se elimine la economía oculta y los gastos superfluos, y se gestione mejor.

**Los servicios públicos: la oferta del gasto público**

El cuadro 6 informa sobre la utilización de los servicios públicos. La sanidad ocupa un destacado primer puesto en cuanto a utilización. El 84 por 100 de la población ha

Cuadro 6

**LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Utilización de los servicios públicos <sup>1</sup>	%	Satisfacción servicios <sup>2</sup>	
		Favorable	Desfavorable
Asistencia en centros de la Sanidad Pública	84	○	
Asistencia en hospitales	52	○	
Oficinas de la Administración	47		○
Enseñanza	34	○	
Gestión desempleo	15		○
Gestión pensiones	14		○
Policía	10	○	
Servicios Sociales	12		○
Administración Justicia	9		○
Vivienda	8		○

Fuente: CIS: Estudio 2765/2008 “Actitudes hacia el Estado del bienestar”

P.- (1) “¿Ha utilizado alguna vez alguno de estos servicios en los últimos 12 meses?”

P.- (2) “Los haya utilizado o no, ¿está satisfecho de cómo funcionan?”

acudido a algún ambulatorio y un 52 por 100 a un hospital de la red para sí mismo, familiar o amigo. El 14 por 100 que ha acudido a los centros de la Seguridad Social para gestionar su pensión parece un porcentaje bajo, pero la percepción de la pensión se realiza automáticamente después de reconocerse el derecho; solo al inicio o al producirse un cambio de sus circunstancias, el público acude a la oficina. La gestión del derecho al subsidio de desempleo, 15 por 100, procede de forma parecida. El contacto directo con los empleados de los servicios de vivienda o de la policía responde a unas pautas distintas. Solo afecta a un pequeño porcentaje de la población, 10 por 100, quienes por su situación económica y familiar tienen derecho a incluirse en el sector de beneficiados por viviendas o arrendamientos sociales; en el caso de la policía, el porcentaje aparentemente bajo, 8 por 100, parece responder a servicios burocráticos: renovaciones de carnets, pasaportes... más que a las relaciones derivadas de una falta o delito. La gente está satisfecha con los servicios sanitarios, enseñanza y policía. **No lo está** con la gestión del subsidio de desempleo, con la gestión del servicio de pensiones, servicios sociales, la Administración de Justicia y la política de vivienda.

**Los servicios públicos: ¿Necesidad de mayores recursos?**

Un aumento de los impuestos generalmente es útil para la ampliación del Estado del Bienestar. En situación de estancamiento, puede servir para evitar una reducción del mismo. En las fases de reducción del crecimiento económico, los contribuyentes pueden temer que un aumento del gasto irá inevitablemente acompañado de mayores impuestos. Pero la opinión pública considera que:

- En muchos servicios públicos no es necesario aumentar los recursos
- Y en los que si es necesario, esto no debe hacerse aumentando los impuestos sino gestionando mejor y reduciendo el fraude fiscal.

En el año 2009, la mayoría creía que no había necesidad de aumentar los programas de gasto sobre todo en Defensa, Obras Públicas, y Transportes y Comunicaciones. Las preferencias del gasto nunca, desde las primeras encuestas al comienzo de los setenta, han sido favorables al aumento de los gastos en estas funciones. Los programas de inversión en Obras Públicas quizás se vean más como una ayuda económica a las grandes empresas para reducir sus costes que a la mejora del bienestar social. Entre 2005 y 2009 ha aumentado el número de españoles que no ven necesidad de gastar más en este tipo de inversio-

Cuadro 7

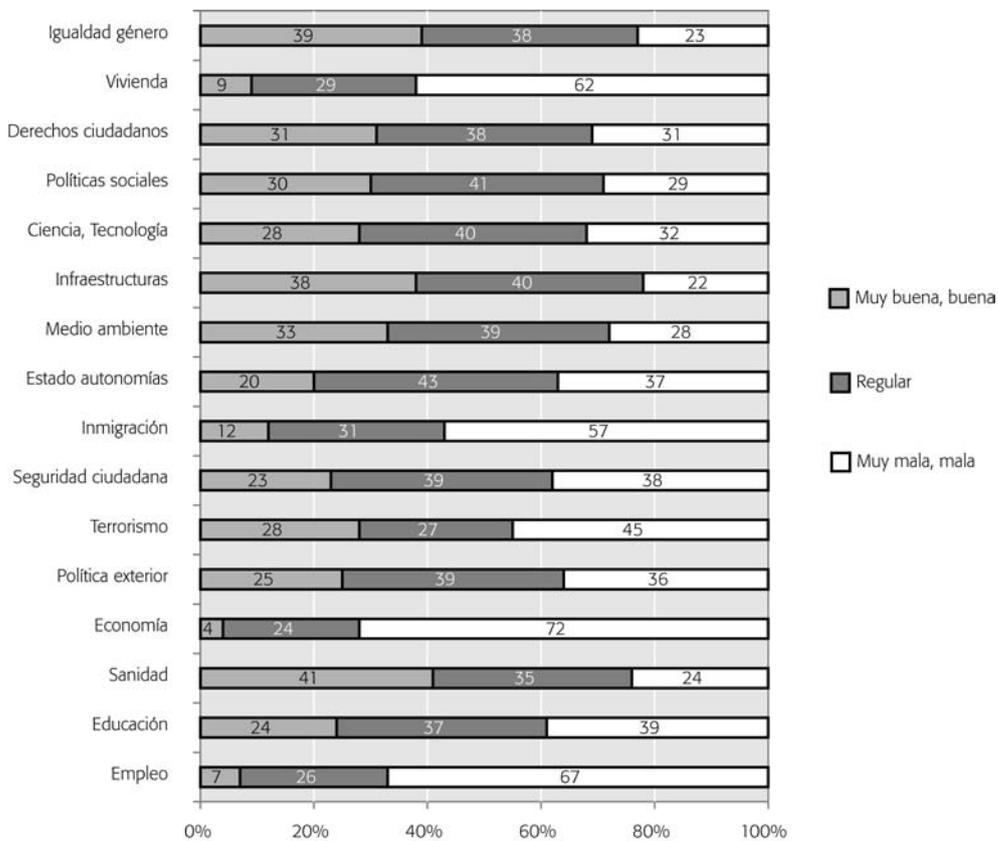
**VOLUMEN DE LOS RECURSOS. LOS RECURSOS SON: "DEMASIADOS, MÁS LOS JUSTOS"\***

Servicios y prestaciones públicas	Año 2009	Años 2005	Diferencia 2009-2005 en puntos
Defensa	84	85	-1
Obras públicas	80	71	+9
Transportes y comunicaciones	79	74	+5
Cultura	61	57	+4
Seguridad ciudadana	57	48	+9
Protección medioambiental	55	45	+10
Desempleo	54	57	-3
Sanidad	52	47	+5
Enseñanza	50	46	+4
Administración Justicia	39	51	-12
Vivienda	35	30	+5

(\*) La diferencia a 100 corresponde a la respuesta: los recursos son escasos.

Gráfico 1

**VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO**



nes. También se advierte una novedad, la mayoría, 55 por 100, cree que no se necesita dotar con más dinero a la protección del medio ambiente, con un retroceso de diez puntos de esta opinión en cuatro años.

Dos programas: la Administración de Justicia y los beneficios directos (viviendas sociales) o fiscales (reducción en el IRPF) en vivienda necesitan más recursos; es importante el aumento de ciudadanos que percibe la necesidad de incrementar los recursos de la Administración de Justicia.

### La gestión de las políticas de gasto

En el gráfico 1 aparece la evaluación del público a las políticas del Gobierno en los diferentes programas del gasto.

Se considera mala o muy mala por la mayoría, la gestión de la política económica, 72 por 100, la de empleo, 67 por 100, la de inmigración, 57 por 100, y la de la vivienda, 62 por 100. Es una opinión muy desfavorable porque en otras preguntas el paro y los problemas económicos son el centro de preocupación de una amplia mayoría.

La política de sanidad es buena o muy buena para el 41 por 100, regular para un 36 por 100; solo un 23 por 100 la considera mala. Es la mejor evaluación entre las políticas propuestas. A continuación se sitúan las políticas de igualdad de género, infraestructuras y medio ambiente. En general la mayoría, 48 por 100, considera mala o muy mala la gestión del Gobierno y otro 39 por 100 la califica de regular y buena un 13 por 100.

## 3. La opinión pública y los impuestos

En la relación del público con la Hacienda, el primer principio es que a nadie le gusta pagar impuestos. Si los contribuyentes cumplen bastante bien sus obligaciones no es por su moral fiscal, sino porque:

- Otros sujetos intermedian entre Hacienda y su deuda fiscal. Los comerciantes cargan los impuestos indirectos en el precio de los bienes comprados, los empleadores retienen buena parte e incluso más de lo que deberían pagar anualmente por IRPF y las entidades financieras descuentan parte de los rendimientos del capital.
- La actuación de la Hacienda Pública (A.T. en su caso) disuade a la mayoría de los contribuyentes con una

mejor imagen de eficacia para conocer las bases del declarante medio.

Las encuestas no dejan lugar a dudas. La mayoría, 75 por 100<sup>7</sup>, piensa que la gente engaña menos por miedo a una revisión de la inspección. Desde 1985, se mantienen parecidos resultados. El porcentaje más bajo correspondió al estudio de 1997 y el más alto, 88 por 100, al año anterior.

Existe un asentimiento general y no hay diferencias según la ideología política:

- Entre quienes se auto posicionan en la izquierda, asiente un 77 por 100
- Entre quienes se auto posicionan en la derecha, un 75 por 100

Las diferencias en los cruces con otras variables de sexo, edad, estudios, tampoco son significativas. Solo un 25 por 100 mantiene que la gente paga sus impuestos por razones éticas. Con todo, el 87 por 100 cree que “engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos”

Los programas de gasto se deben financiar con impuestos o emisión de deuda, cuyo monto es función de los gastos previstos. En el periodo de crecimiento económico se produce automáticamente un aumento de la recaudación.

Cuadro 8

### DÉFICIT/EQUILIBRIO

	2000	2001	2002	2003
Más de lo que recauda	19	17	16	17
Menos de lo que recauda	32	28	32	31
Lo mismo que recauda	49	55	52	52

P.- “¿Cree Ud. que el Estado debe gastar.....de lo que recauda?”

Acudir al crédito es el recurso que tiene Hacienda para cumplir sus obligaciones de gasto cuando no hay crecimiento económico ni de los impuestos. Pero la opinión pública es siempre muy poco partidaria de que el Estado se endeude. Un 52 por 100 de los españoles mantiene que el gobierno debe gastar lo mismo que recauda, un 31

<sup>7</sup> CIS Estudio nº 2.809, julio 2009, “Opinión sobre la política fiscal”.

por 100 se inclina porque gaste menos y solo un 17 por 100 admite que gaste más (cuadro 8). Incluso al preguntarle en el caso de aumento del gasto se reafirma en su posición<sup>8</sup>.

### Presión fiscal subjetiva

Con frecuencia se intenta relacionar el volumen de la carga fiscal y la actitud de los contribuyentes. El lazo que une la presión fiscal y el sentimiento es la presión fiscal subjetiva. Los españoles creen que pagan muchos impuestos, 63 por 100 observándose un pequeño descenso entre el año 2000 y 2005 (gráfico 2). En este sentimiento influyen diversos factores. No parece correcto comparar la presión fiscal de países con diferente renta per cápita, ni afectan igual los impuestos directos declarados por los contribuyentes que los que se incorporan en los precios. La visibilidad contribuye al sentimiento de carga. Las técnicas recaudatorias procuran la imperceptibilidad del IRPF ajustando las retenciones obligatorias para los empleadores o el descuento de los ingresos por los bancos. Por otra parte, el cumplimiento periódico de las declaraciones acostumbra al contribuyente a cumplir mejor con sus obligaciones tributarias.

<sup>8</sup> P.- "Ante un aumento del gasto público, el Gobierno debería (muy + bastante de acuerdo) gastar lo mismo que ingresa, 80 por 100, endeudarse, 33 por 100 y subir los impuestos, 15 por 100.

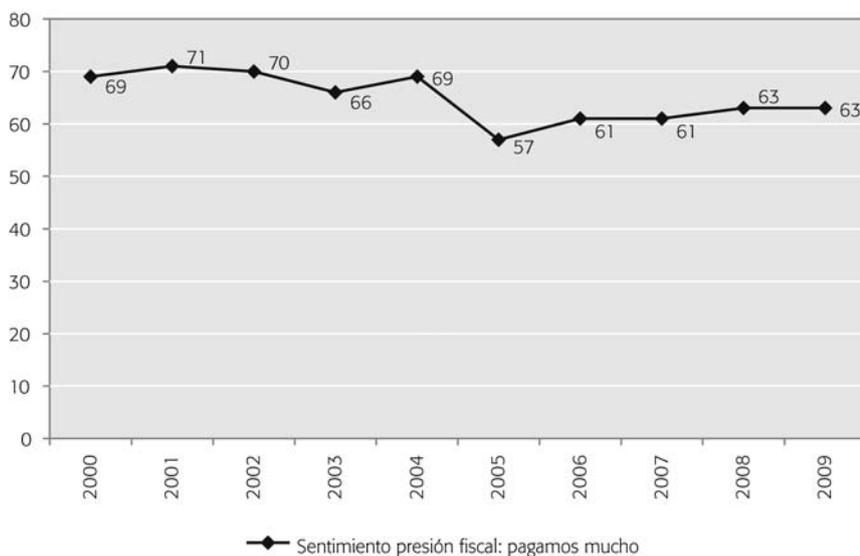
La UE es una amplia zona geográfica que, en el terreno fiscal, se caracteriza por un amplio desarrollo del Estado del Bienestar. Por tanto, con una dimensión importante de los gastos sociales y alta presión fiscal. En este marco se sitúa la presión fiscal de España y los gobiernos entienden que es menor que la media de la UE. Cuando se solicita comparar los impuestos españoles con los de otros miembros de la Unión el grupo más numeroso, 37 por 100, estima que son mayores. Un porcentaje algo menor, 32 por 100 cree que son menores y un 31 por 100 que iguales. Una distribución nivelada que se mantiene sin cambios importantes desde 1985 (gráfico 3).

Si los ciudadanos consideran que: 1) pagan muchos impuestos, 2) el Gobierno no debe endeudarse, y 3) los gastos destinados al bienestar social no deben reducirse, las opciones reales son limitadas. Estas opciones se centran en reducir el fraude o mejorar la gestión del gasto.

Hay una percepción mayoritaria de la existencia de mucho o bastante fraude, 90 por 100. Tampoco la gente es optimista sobre su evolución, solo un 13 por 100 dice que el fraude ha disminuido. Los resultados de la pregunta desde el año 2005 apuntan a que se ha agravado la situación (gráfico 4) del fraude. Los cambios son pequeños y el discurso se mantiene constante: hay mucho fraude, no se avanza en la lucha y, sin embargo, se mantiene que los españoles son responsables al cumplir sus obligaciones tributarias.

Gráfico 2

#### PRESIÓN FISCAL SUBJETIVA: GENERAL

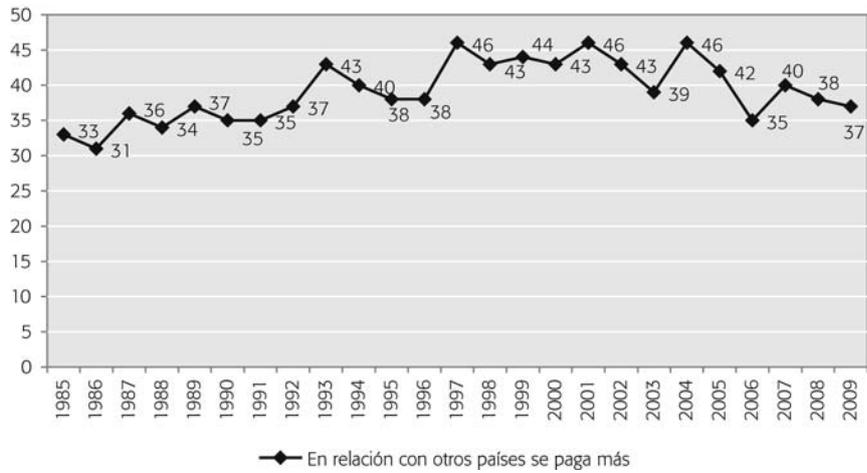


Fuente: citada

P.- "Lo que pagamos en impuestos es mucho, regular, poco"

Gráfico 3

**PRESIÓN FISCAL COMPARADA CON EUROPA**



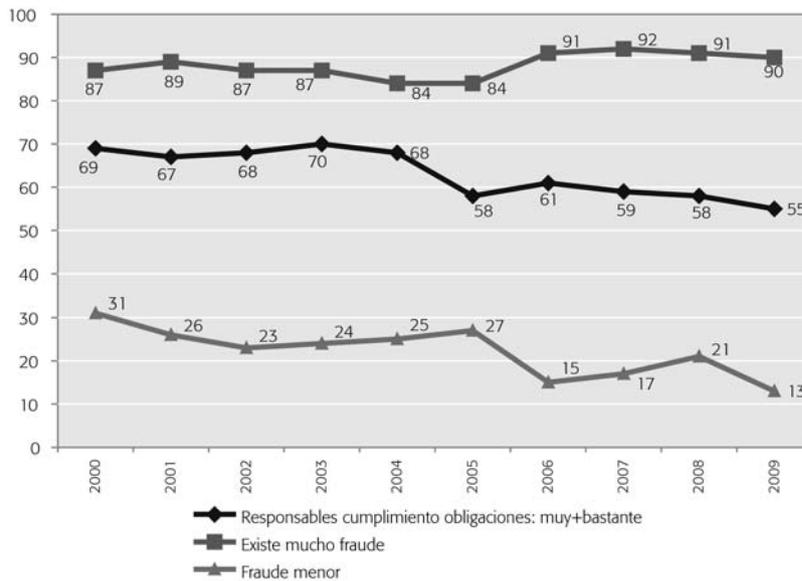
(\*) Redistribuidos NS/NC % alto.

Es interesante la diferencia de existencia de fraude cuando se pregunta por el comportamiento fiscal de los amigos y familiares del entrevistado. Una amplia mayoría, 78 por 100 responde que sus familiares y amigos decla-

ran bien todos o bastantes. El fraude corresponde a los "otros", el entrevistado y su entorno de conocidos cumplen bien pero el 54 por 100 cree que se engaña más (gráficos 4 y 5).

Gráfico 4

**CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES TRIBUTARIAS I**



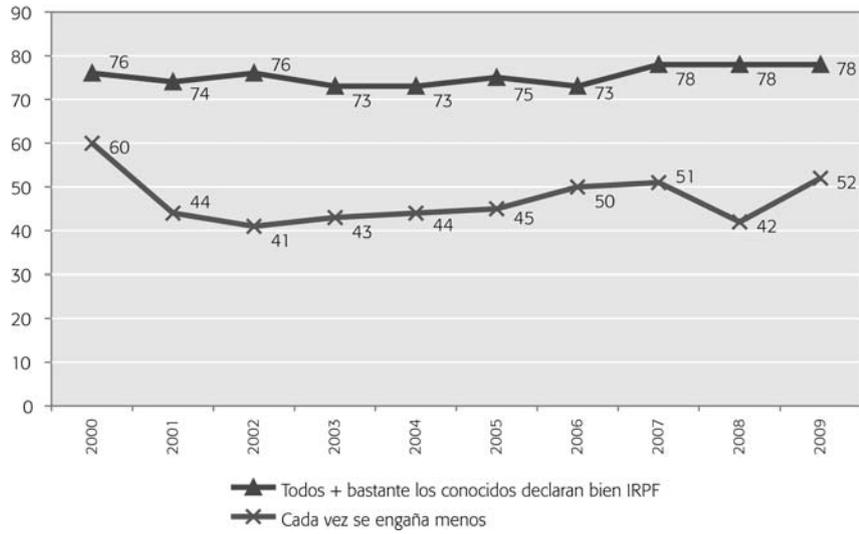
P:- "¿Cree que los españoles a la hora de cumplir con sus deberes y obligaciones como ciudadanos, como por ejemplo pagar impuestos, son muy, bastante, poco, nada responsables?"

P:- En su opinión ¿cree Vd. que en España existe mucha, bastante, poco o nada de fraude fiscal?

P:- "¿Cree Vd. que el fraude fiscal actualmente es mayor, igual o menor?"

Gráfico 5

**CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES TRIBUTARIAS II**



P:- "Entre la gente que conoce ¿cuánta cree Vd. que declara realmente todos sus ingresos?"  
 P:- "¿Piensa Vd. que al hacer la declaración del IRPF, la gente intenta engañar cada vez menos?"

**El cumplimiento de las declaraciones del IRPF**

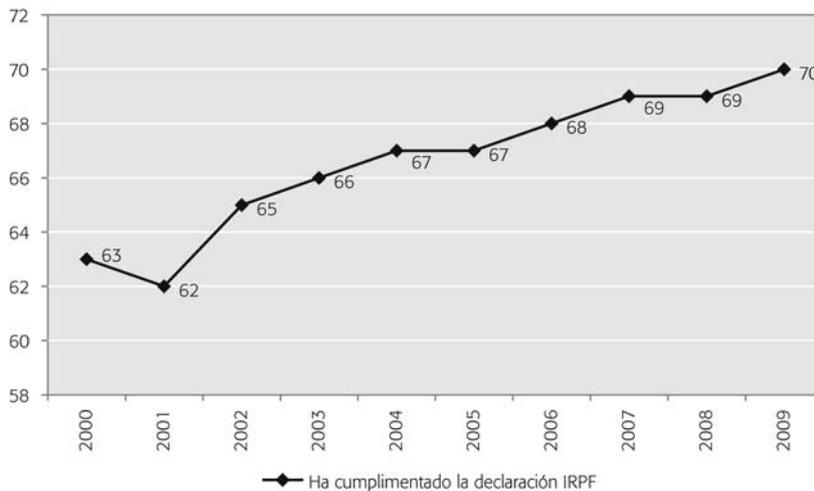
El número de declaraciones del IRPF ha aumentado de unos cinco millones (1980) a más de 18 millones

(2007)<sup>9</sup>. Aunque se tenga en cuenta el cambio a declaración individual, en lugar de conjunta, ese aumento supone que una considerable parte de la población se enfrenta di-

<sup>9</sup> Cuentas de las delegaciones de A.T.

Gráfico 6

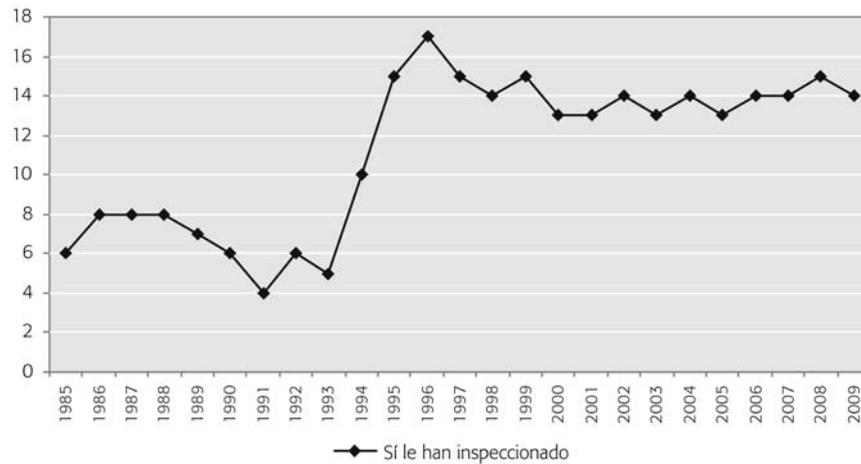
**HA CUMPLIMENTADO LA DECLARACIÓN IRPF**



P:- "¿Ha hecho Vd. la declaración de la renta para el ejercicio actual (correspondiente a los ingresos del año anterior)?"

Gráfico 7

## REVISIÓN DE LAS DECLARACIONES IRPF

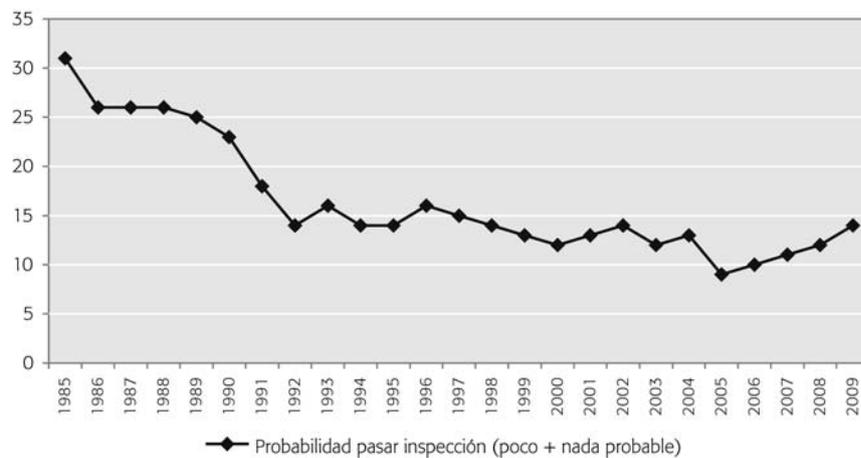


Fuente: CIS, Estudios "Opinión sobre política fiscal" años 1985 a 2009.

P.- "¿A Vd., personalmente le han revisado su declaración de la renta alguna vez en los últimos cinco años?"

Gráfico 8

## PREOCUPACIÓN POR LA REVISIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL IRPF



P.- "Considera Vd. muy, bastante, poco o nada probable que le hagan una revisión".

rectamente al impuesto y debe establecer, personalmente o con ayuda, una relación contable entre su economía y la Hacienda Pública.

En el año 2009 (renta 2008) el 70 por 100 de la población ha presentado su declaración del IRPF, un 14 por 100 reconoce que en este año le han controlado alguna declaración de los cuatro ejercicios anteriores y otro 14 por 100 lo cree probable (gráficos 6, 7 y 8). Desde 1995, el porcentaje de declarantes inspeccionados apenas ha cam-

biado después de un fuerte aumento en 1994. Tampoco quienes creen probable que la A.T. le haga un control.

El importe de las rectificaciones en el control extensivo es relativamente pequeño, 600 millones de euros, en relación a las cifras de recaudación, mientras las de control intensivo ascienden a 4.580 millones de euros<sup>10</sup>. El papel

<sup>10</sup> Memoria de la Agencia Tributaria de 2009. Los ingresos en el Tesoro pueden corresponder a diversos ejercicios.

de la primera cifra es mantener un saludable cuidado en la cumplimentación de las declaraciones del contribuyente medio. La segunda cantidad es importante, aunque la distancia "legal" y temporal entre el levantamiento del acta en desacuerdo y el pago es larga.

### Fraude fiscal

La necesidad de recaudar impuestos indirectos y el fraude son un obstáculo para lograr una redistribución de la renta. En el primer caso, el IVA, o cualquier otro impuesto sobre el consumo, no considera la capacidad económica global del contribuyente y la propensión al consumo de los estratos relativamente más pobres es mayor que la de los más ricos. Un aumento de los impuestos sobre el consumo grava relativamente más a las familias de menores ingresos, aunque los más ricos paguen más impuestos indirectos porque consuman más. El IRPF es, en teoría, el más eficaz para la redistribución de la renta, pero la lectura de la distribución de las declaraciones por su base liquidable pone de manifiesto unos resultados poco creíbles: solo 182.000 declararon más de 90.000 €<sup>11</sup>.

En el caso del fraude, la permanente denuncia de su existencia a pesar de la labor de la A.T., los programas de lucha o el cruce de información coordinado por el Centro de Proceso de Datos se funda en la percepción de sus diferentes formas de presentarse. La mayoría de los entrevistados afirman que sus amigos y conocidos cumplimentan bastante bien la declaración del IRPF, ¿cómo casa esta respuesta con la existencia de mucho fraude?

El concepto de fraude fiscal es un término poliédrico con muchas facetas. El contribuyente observa diversas áreas de la vida social donde los impuestos se evaden o se eluden.

Existe una conducta defraudadora de impuestos en actividades delictivas con un fuerte contenido económico: transporte, distribución y venta de drogas, tráfico de armas, proxenetismo, corrupción acompañada del cohecho, etc. Se trata de conductas delictivas que generan rentas y movimientos económicos que, obviamente, no pagan impuestos. El delito fiscal es subsidiario del delito penal.

La globalización, el dominio del sector financiero en la economía, los medios técnicos para trasladar grandes cantidades de dinero de un país a otro, incluso con estados soberanos dedicados a apoyarlo, conlleva un trabajo muy profesional de "ingeniería financiera" muy rentable. El resul-

tado es aprovechar al máximo las posibilidades de pagar menos en el filo entre el fraude, la elusión o el fraude de ley. Para el público, este último comportamiento socialmente es fraude, aunque no lo sea legalmente en muchos casos.

La estructura de nuestro sistema productivo también contribuye al fraude. España es un país de pequeños empresarios, de autónomos y, en estos momentos, de una cifra no cuantificable de trabajadores y empleadores que coinciden en no pagar prestaciones sociales, ni impuestos para "ir trampeando" en la crisis. Este tipo de ocultación no se justifica porque otros contribuyentes en parecidas circunstancias pueden estar pagando más impuestos de lo que les correspondería, pero no obtiene una repulsa general de la opinión pública. Tampoco la corriente de dinero para pagos domésticos reconocidos como "chapuzas", propinas o trabajos de escasa cuantía se le considera fraude. Por esta razón una amplia mayoría, 78 por 100, interpreta que sus amigos y conocidos cumplen muy o bastante bien con pagos a Hacienda y esta opinión se ha mantenido con pequeñas variaciones desde hace años. Incluso la A.T. distingue su programa de comprobación de operaciones aritméticas en las declaraciones del IRPF y de pequeñas omisiones en relación a los datos disponibles de los Planes de Prevención del Fraude Fiscal, de la atención a sectores como el inmobiliario, donde se presume mayor fraude.

### Impuestos-justicia fiscal

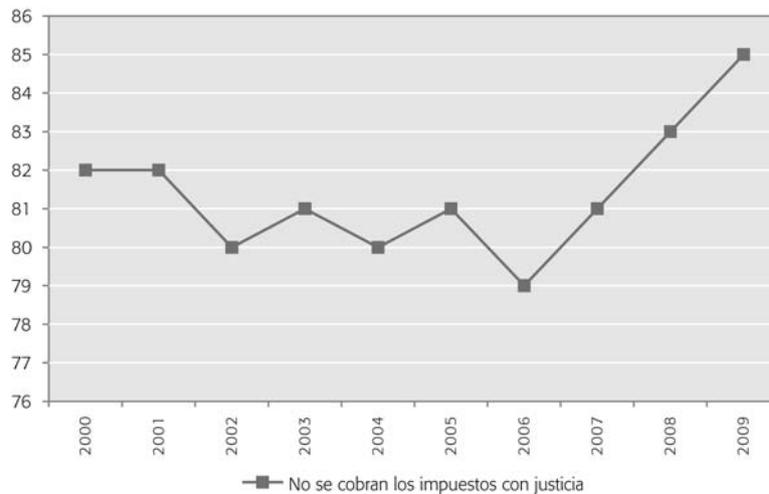
En el último estudio sobre política fiscal del CIS, un 85 por 100 de los individuos decía que los impuestos no se distribuyen con justicia en España (gráfico 9). Desde las primeras encuestas, en este aspecto la opinión pública no ha cambiado. La Hacienda Pública ha contemplado cambios de régimen político, incorporación de España a la UE, reformas tributarias, una mayor eficacia en el control por la Administración..., pero el discurso del contribuyente continúa igual: la distribución de la carga fiscal no responde a la idea de justicia dominante. Los impuestos no son suficientemente progresivos y no redistribuyen la renta con arreglo a las convenciones sociales dominantes, y la percepción de fraude generalizado es un grave obstáculo para que se cumpla el principio de justicia

El sistema tributario es útil para financiar el gasto público, pero no es un instrumento eficaz para una redistribución de la renta. El cumplimiento de ese objetivo social se alcanza mejor a través del gasto público. Si mayor progresividad real es un objetivo que escapa a las posibilidades de los impuestos, la equidad horizontal, que paguen igual personas con igual capacidad económica, tampoco se ha alcanzado para la mayoría, por la distinta capacidad para ocultar sus ingresos.

<sup>11</sup> En Sanz y otros, en *Cuadernos de Información Económica* n° 212, septiembre/octubre 2009, pág. 49.

Gráfico 9

**JUSTICIA FISCAL**



P.- "¿Cree Vd. que en general los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen?"

**La balanza entre impuestos y servicios (beneficios percibidos)**

La sociedad española se inclina por la ampliación del bienestar social a todos los ciudadanos y ve en el pago de impuestos el medio para lograrlo. Pero es obvio que su grado de satisfacción depende de la percepción de cómo funciona el aspecto contable: el sentimiento de satisfacción por los servicios y prestaciones recibidas y el de sacrificio por el pago de los impuestos. La relación entre ambos es, en realidad, un balance social o personal que mide el beneficio de la sociedad o del individuo (cuadros 9 y 10).

Cuadro 9

**BALANCE SOCIAL. BENEFICIO/IMPUESTOS**

Año	Mucho y bastante	Poco y nada
2009	46	54
2008	44	56
2007	49	51
2006	50	50
2005	46	54

P.- "En general y teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales diría Vd. que en su conjunto la sociedad se beneficia..."

Cuadro 10

**BALANCE PERSONAL. BENEFICIO/IMPUESTOS**

Año	Más	Más o menos	Menos
2009	9	32	59
2008	8	32	60
2007	10	35	55
2006	9	34	57
2005	8	35	57

P.- "Y más en concreto teniendo en cuenta lo que Vd. y su familia reciben del Estado ¿diría Vd. que el Estado le da más, más o menos o menos que lo que paga en impuestos y cotizaciones?"

Entre 2005 y 2009 las encuestas muestran un balance muy igualitario para la sociedad. Pero, al tener en cuenta el coste de los servicios y prestaciones recibidas, el individuo cree que se beneficia poco, 59 por 100, porque recibe menos de lo que paga. En los últimos cinco años, los cambios no son significativos.

**Conclusiones**

La elaboración de los Presupuestos es siempre un asunto difícil por sus problemas técnicos, políticos y socia-

les. Cuando se produce una crisis económica el proceso es mucho más complicado.

La opinión de la mayoría de los españoles al abordar sus preferencias por el liberalismo económico o la intervención amplia del Estado en el bienestar de todos los ciudadanos, se inclina por este segundo modelo. Más aún, el Estado se legitima por el desarrollo de una política económica que proporcione unos sueldos dignos y un bienestar a la sociedad.

La crisis ha producido una alarma entre los ciudadanos que, sin cambiar de modelo político en abstracto, desconfían de su funcionamiento en general: El ciudadano medio no se siente adecuadamente representado, ni informado, ni cree que pueda influir en las decisiones de sus representantes. La mayoría de los entrevistados critican la gestión del Gobierno y el papel de la oposición en la situación económica y política actual.

Según las encuestas, los aspectos más positivos del gasto público en el año 2009 han sido: el grado de utilización de los servicios, la satisfacción de los usuarios con la Sanidad Pública, enseñanza, policía. Frente a esta satisfacción hay una fuerte crítica a la gestión del subsidio de desempleo, pensiones, Administración de justicia y vivienda.

La justificación de los impuestos se basa en el beneficio proporcionado por el gasto público. El balance para la sociedad resulta equilibrado al 50 por 100 entre una opinión positiva y la contraria. En el balance personal, la mayoría cree que paga demasiado por los beneficios que recibe. Estos resultados se mantienen con pequeñas diferencias en todos los sondeos en el análisis diacrónico.

Los ciudadanos son conscientes de la relación entre los servicios y prestaciones públicas, y su coste. En el último año (2009) la opinión considera que en solo dos servicios, la administración de justicia y la vivienda, los recursos son escasos. Para los restantes, la gente estima que son los apropiados, no es necesario aumentar su dotación.

La opinión sobre los impuestos varía poco en el estudio diacrónico de las principales preguntas de las encuestas:

- La presión fiscal subjetiva es alta, se pagan muchos impuestos.
- En relación a la presión fiscal media en la UE, los individuos se distribuyen en tres grupos de tamaño parecido: un 37 por 100 cree que se paga más, un 63 por 100 igual o menos.

- Hay un permanente recelo al endeudamiento del Estado.
- Los españoles afirman que hay mucho o bastante fraude fiscal. Entre 2000 y 2009 ha disminuido el grupo de los que cree que el fraude se ha reducido.
- Desde la reforma fiscal de 1978, el número de declaraciones del IRPF se ha multiplicado por más de cinco. En el año 2009, el 70 por 100 de la población presentó su declaración del IRPF. El cumplimiento de esta obligación supone enfrentar al ciudadano con su situación económica y su responsabilidad social, y la mayoría la asume por miedo al control de la A.T. más que por su moral fiscal. En este terreno, la opinión pública no ha cambiado.
- Hay una percepción de no precisar aumento de recursos y, al mismo tiempo, una oposición muy amplia al aumento de los impuestos. En la disyuntiva crecimiento de impuestos o recorte de programas de gasto importantes, el contribuyente se pronuncia a favor de:
  - Mejor gestión de las políticas que, en mayoría, se valoran de malas o muy malas.
  - Descubrir y controlar las grandes bolsas de fraude, que para muchos ciudadanos son bastante visibles.

## Referencia de estudios y bibliográfica

- AGENCIA TRIBUTARIA: Memorias 2009, 2008, 2007 y 2006.
- ALVIRA, F.; GARCÍA LÓPEZ, J., y DELGADO, M. L. (2000), "Sociedad, Impuestos y Gasto Público: la perspectiva del contribuyente". CIS-Siglo XXI, Madrid 2000.
- CIS, Barómetro nº 2.843, julio 2010; Estudio nº 2.790 "Calidad de la democracia", febrero 2009; Estudio nº 2.765 "Actitudes hacia el Estado de Bienestar", septiembre 2008; Estudio nº 2.762 "Calidad de los servicios públicos III", mayo 2008; Estudio nº 2.809 "Opinión Pública y política fiscal XXVI", julio 2009; Estudio nº 2.870 "Opinión Pública y política fiscal XXV", julio 2008; Estudio nº 2.827 "Opinión Pública y política fiscal XXIV", julio 2007; Estudio nº 2.650 "Opinión Pública y política fiscal XXIII", julio 2006.
- SÁEZ, J. L. (2006), "La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva", Documentos de Trabajo, nº 23/06, Instituto Estudios Fiscales, Madrid 2006.
- SANZ, J. F.; ROMERO, D., y CASTAÑER, J. M. (2009), "Una nota sobre el impacto recaudatorio y distributivo de las medidas de reforma del IRPF e IVA incorporadas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2010", *Cuadernos de Información Económica*, nº 212.