

La opinión pública y los ajustes fiscales para la crisis

Francisco Alvira Martín
José García López

1. Introducción

La aparición de la actual crisis económica-financiera ha reverdecido un difícil y recurrente problema de la Hacienda Pública española: decidir los niveles de gasto y de impuesto, redistribuir los recursos entre los diferentes capítulos del Presupuesto y repartir el aumento de la carga fiscal entre los distintos grupos sociales.

En los periodos de bonanza económica, el número de ciudadanos que se preocupa por los temas fiscales es reducido. La mayoría percibe una mejora en los servicios y prestaciones públicas, y asume adecuadamente sus obligaciones tributarias. La crítica a los gestores públicos es baja y está, ante todo, influida por factores ideológicos.

Esta situación ha cambiado radicalmente con el empeoramiento de la crisis económico-financiera. Se ha producido una caída de las bases contributivas y a la vez, la necesidad de atender un mayor gasto. Como consecuencia, han aparecido en las cuentas de los Presupuestos elevados déficit. Esta falta de recursos ordinarios para atender las cargas del Estado plantea una difícil disyuntiva: reducir el Estado del Bienestar o aumentar los impuestos. Los ciudadanos más pesimistas probablemente planteen una tercera opción: reducir el Estado del Bienestar y a la vez aumentar los impuestos.

Este escenario fiscal, en el otoño de 2011 y a pocos días de las elecciones generales, es aún más complicado; el interés por captar los votos de los ciudadanos puede afectar la toma de decisiones para una salida realista de la crisis.

En septiembre de 2011¹, un 26% de los españoles sitúa a la clase política y a los partidos políticos en el tercer puesto del *ranking* de principales problemas de España. En el año 2006, ese porcentaje era del 11%. La inmigración, el terrorismo de ETA, la vivienda o la inseguridad ciudadana preocupaban a un mayor número de ciudadanos que el comportamiento de los políticos y los partidos.

En el mismo intervalo de tiempo, se ha pasado de un 25%, que valoraba como mala o muy mala la situación económica, a un 81%. Parecido pesimismo muestra la opinión pública sobre la situación política; desde un 23%, que la valora como mala o muy mala en 2006, se pasa al 73% en 2011.

Alguien podría señalar que la opinión pública está equivocada; que realmente los casos de "corrupción" o de mala gestión pública no son muy numerosos ni frecuentes en comparación con el comportamiento general de los "políticos", o de éstos con otros países de nuestro entorno. Pero lo cierto es que una "definición subjetiva de la realidad" de una manera determinada, como mala o muy mala, por ejemplo, tiene consecuencias reales en el comportamiento de los ciudadanos.

Si se considera importante prever la reacción de la mayoría ante las medidas para salir de la crisis, conviene conocer y analizar la percepción subjetiva de la situación económica y política actual que tienen los ciudadanos. Existe normalmente correspondencia entre la valoración del funcionamiento de las Administraciones Públicas y la resistencia o compromiso de los ciudadanos con lo cam-

¹ CIS Barómetros nº 2.911 (año 2011) y 2.654 (año 2006).

bios necesarios para recuperar la senda del crecimiento sostenible.

Las encuestas proporcionan una valiosa información sobre las percepciones, creencias y valoraciones de los ciudadanos. Desde 2006, la opinión pública muestra una tendencia a la crítica y mala valoración, tanto de la situación política como de la económica:

1. La mayoría² de los españoles se muestra a favor del sistema democrático emanado de la Constitución.

2. Sin embargo, un 62% está insatisfecho de cómo ha funcionado éste durante la crisis.

3. Predomina la anomia política en la que los ciudadanos sienten que no influyen en las decisiones de los políticos y que el Gobierno no explica suficientemente las medidas que adopta.

4. La imagen de los políticos es mala³, con un 76% de los españoles mostrando su acuerdo con la siguiente proposición: "Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales"

5. En 2010⁴, un 58% valoraba como mala o muy mala la gestión global del Gobierno y un 61% la actuación de la oposición.

6. El distanciamiento de los ciudadanos respecto de sus representantes políticos se muestra finalmente en el 72 % que valora como mala la situación política⁵ y el 81% que cree que va a empeorar aún más.

A pesar de esta mala imagen del funcionamiento de las administraciones, se mantiene una característica fundamental de la democracia: el apoyo a la intervención del Estado para lograr el bienestar de todos los españoles, no sólo del 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 muestra un concepto práctico de la democracia para los ciudadanos de hoy, y es una premisa esencial para la confección de un presupuesto cuando no se espera un crecimiento sostenido de la economía y, por tanto, menos gastos sociales o más impuestos se van a traducir en menor renta disponible.

² CIS nº 2.790, febrero-marzo 2009.

³ CIS, Barómetros nº 2.826, 2.843 y 2.847.

⁴ CIS, Barómetro nº 2.841, julio 2010.

⁵ CIS, Barómetro nº 2.911, septiembre 2011.

2. Gasto público

Cuando el Estado gestiona cerca del 50% del PIB y sus decisiones afectan de forma importante a la sociedad en el terreno económico, los gobiernos central, autonómico y ayuntamientos deberían comunicar, explicar y documentar 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 y cuantificarlas. También los medios deberían proporcionar información cuantificada y explicada para el ciudadano medio. La mayoría de españoles la reciben por la televisión pública, estatal y autonómica, que son con mucha diferencia las principales fuentes de información. Los españoles no creen que exista imparcialidad en los medios. Solo un 28% en el caso de la televisión estatal y un 24% en el caso de la autonómica confía en la imparcialidad de las mismas.

En el contexto en que vivimos, según la opinión pública española, marcado por una insuficiente y dudosa información, el ciudadano medio desconfía de la información sobre el destino del gasto pagado con sus impuestos, pero mantiene sin cambios significativos:

- Su apoyo a la universalización de los servicios y prestaciones públicas (cuadro 1)
- 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 (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 (cuadro 2).
- Si queremos tener mejores servicios y prestaciones públicas (cuadro 3) no es necesario aumentar los impuestos. Entre mayor bienestar social y aumento de impuestos, la salida es que paguen "los ricos", que se elimine la economía oculta, el fraude y los gastos superfluos y se gestione mejor.
- Si se obliga a elegir entre reducir impuestos o gastos sin dejar opciones alternativas, los ciudadanos se reparten prácticamente por igual entre las dos posturas.
- La ideología política explica estar a favor de aumentar los impuestos para mantener el gasto social (ideología de izquierda) o reducir impuestos y reducir el gasto (ideología de derecha).

Cuadro 1

PAPEL DEL GOBIERNO EN LA VIDA DEL CIUDADANO

	1990	1995	2000	2008	2011
Responsable del bienestar de todos los ciudadanos	64	67	69	77	69
Responsable del bienestar de los más desfavorecidos	27	16	18	16	23
Los ciudadanos son los responsables de su bienestar	9	17	13	7	8

P.- "¿El Estado debe cubrir las necesidades de los ciudadanos, o los ciudadanos son responsables de su propio bienestar?"

Fuente: CIS, Barómetros, varios años.

Cuadro 2

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
2010	10	31	59

Fuente: CIS, Barómetros, varios años.

Cuadro 3

SI QUEREMOS TENER MEJORES SERVICIOS Y PRESTACIONES SON NECESARIOS MÁS IMPUESTOS

Año	Sí	No
2005	29	71
2006	26	74
2007	27	73
2008	27	73
2009	25	75
2010	48	52

Nota: En el año 2010 la pregunta cambia planteando solo la opción subir impuestos y aumentar gastos o gastar menos y bajar impuestos.

Los servicios públicos: la oferta del gasto público

El cuadro 4 informa sobre el nivel de utilización de los servicios públicos. La sanidad ocupa un destacado primer puesto en cuanto a utilización. El 84% de la población ha acudido a algún ambulatorio y un 52% a un hospital de la red pública para sí mismo, familiar o amigo. El 14% que ha acudido a los centros de la Seguridad Social para gestionar su pensión parece un porcentaje bajo, pero como la percepción de la pensión se realiza automáticamente después de reconocerse el derecho, el público sólo acude a la oficina al inicio o al producirse un cambio de sus circunstancias. En la gestión para percibir el subsidio de desempleo, 15%, se procede de forma parecida. El contacto directo con los empleados de los servicios de vivienda o de la policía responde a unas pautas distintas. Sólo afecta a un pequeño porcentaje de la población: quienes por su situación económica y familiar tienen derecho a ser beneficiarios de viviendas o arrendamientos

sociales, 10%. En el caso de la policía, el porcentaje aparentemente bajo, 8%, parece responder a servicios burocráticos: renovaciones de carnets, pasaportes... más que a las relaciones derivadas de una falta o delito. La mayoría está

satisfecha con los servicios sanitarios, enseñanza y policía. *No lo está* con la gestión del subsidio de desempleo, del servicio de pensiones, servicios sociales, Administración de Justicia y gestión de la política de vivienda.

Cuadro 4

LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Utilización de los servicios públicos ¹	%	Satisfacción servicios ²	
		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 2.765/2008 "Actitudes hacia el Estado del bienestar"

¹ P.- "¿Ha utilizado alguna vez alguno de estos servicios en los últimos 12 meses?"

² P.- "Los haya utilizado o no, ¿está satisfecho de cómo funcionan?"

Los servicios públicos: ¿Necesidad de mayores recursos?

Un aumento de la recaudación es útil para la ampliación del Estado del Bienestar... En los periodos de reducción del crecimiento económico y caída de la recaudación, los contribuyentes pueden temer que mantener el 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 2010, la mayoría cree que no hay 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 a su aumento 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 2010 ha aumentado el número de españoles que no ven necesidad de gastar más en este tipo de inversiones. También se advierte una novedad; la mayoría, 50%, cree que no se necesita dotar con más dinero a la protección del medio ambiente, con un retroceso de cinco puntos de esta opinión en cinco 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, aunque ha disminuido ligeramente desde 2009.

Cuadro 5

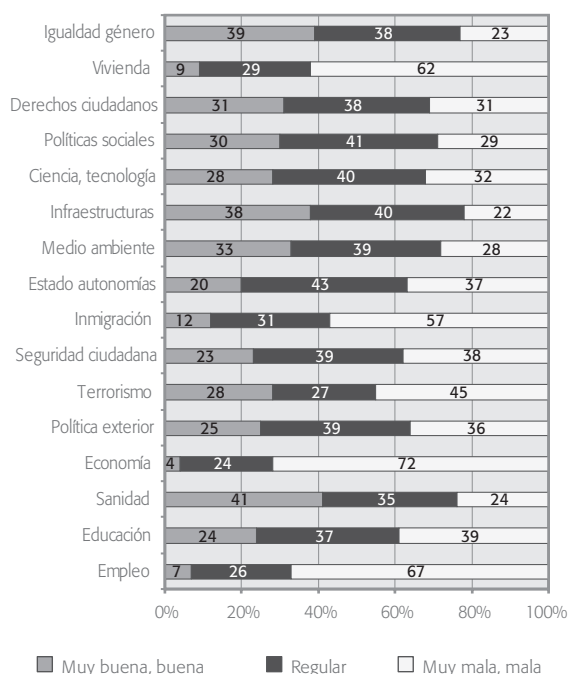
**VOLUMEN DE LOS RECURSOS EN LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS:
LOS RECURSOS SON LA SUMA DE “DEMASIADOS Y LOS JUSTOS”***

Servicios y prestaciones públicas	Año 2010	Años 2005	Diferencia 2010-2005 en puntos
Defensa	70	85	-15
Obras Públicas	72	71	+1
Transportes y comunicaciones	69	74	-5
Cultura	56	57	-1
Seguridad ciudadana	61	48	+13
Protección medioambiental	50	45	+5
Desempleo	47	57	-10
Sanidad	54	47	+7
Enseñanza	48	46	+2
Administración Justicia	44	51	-7
Vivienda	42	30	+12

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

Gráfico 1

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO



Fuente: CIS, Barómetro 2.847, octubre 2010.

La gestión de las políticas de gasto

En el gráfico 1 se muestran los datos de valoración del público de las políticas del gobierno en los diferentes programas del gasto.

Se considera mala o muy mala la gestión de la política económica, 72%, la de empleo, 67%, la de inmigración, 57%, y la de la vivienda, 62%. Es una opinión muy desfavorable; el paro y los problemas económicos son el centro de preocupación de una amplia mayoría de ciudadanos.

La política de sanidad es buena o muy buena para el 41%, regular para un 36%; sólo un 23% la considera mala. Es la mejor evaluada entre todas las políticas propuestas. A continuación se sitúan las de igualdad de género, infraestructuras y medio ambiente. En términos generales, la mayoría, 58%, considera mala o muy mala la gestión del gobierno y buena sólo un 13%.

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 (Agencia Tributaria en su caso) disuade a la mayoría de los contribuyentes mediante su mejor imagen de eficacia para conocer las bases del declarante medio.

Las encuestas no dejan lugar a dudas. La mayoría, 76%⁶, piensa que la gente engaña menos por miedo a una revisión de la inspección. Desde 1985, se mantienen parecidos resultados. Existe un asentimiento general, y no hay diferencias según la ideología política:

- Entre quienes se auto posicionan en la izquierda, asiente un 77%.

⁶ CIS Estudio nº 2.841, julio 2010 "Opinión sobre la política fiscal".

- Entre quienes se auto posicionan en la derecha, un 75%.

Las diferencias en los cruces con otras variables de sexo, edad, estudios, tampoco son significativas. Solo un 25% mantiene que la gente paga sus impuestos por razones éticas. Con todo, el 70% cree que "engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos".

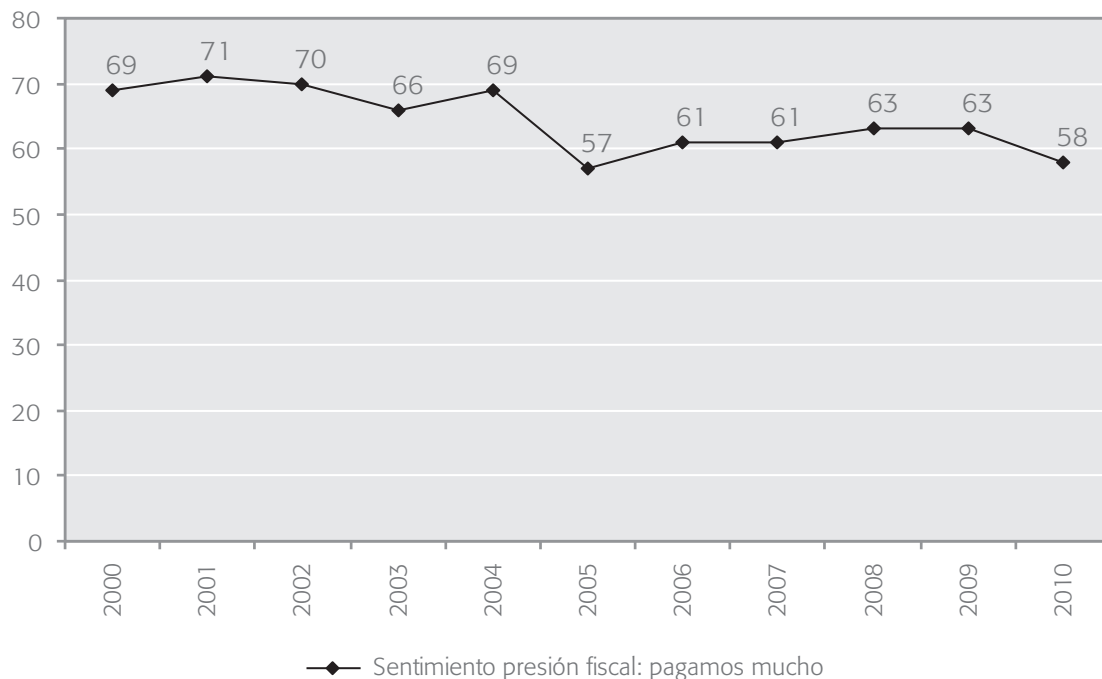
Los programas de gasto se deben financiar con impuestos o emisión de deuda cuyo monto es función de los gastos previstos. En el periodo de crecimiento económico se produce automáticamente un aumento de la recaudación y en la fase de estancamiento o recesión una caída de la misma...

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, 58% (gráfico 2), observándose un pequeño descenso a

Gráfico 2

PRESIÓN FISCAL SUBJETIVA: GENERAL



Fuente: Barómetros CIS, último barómetro nº 2.841, 2010.
P.-"Lo que pagamos en impuestos es mucho, regular, poco".

partir del año 2005. 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 a los precios. La visibilidad contribuye al sentimiento de carga. Las técnicas recaudatorias inciden en 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.

La UE es una amplia zona geográfica que en el terreno fiscal se caracteriza por un amplio desarrollo del Estado del Bienestar y, por tanto, por una dimensión importante de los gastos sociales y una 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 un grupo numeroso, 24% estima que son mayores. Un porcentaje algo mayor, 29%, cree que son menores y un 18% que iguales; debe de indicarse que el 33% no opina al no saber la respuesta..., una distribución nivelada que se mantiene sin cambios importantes desde 1985 (gráfico 3).

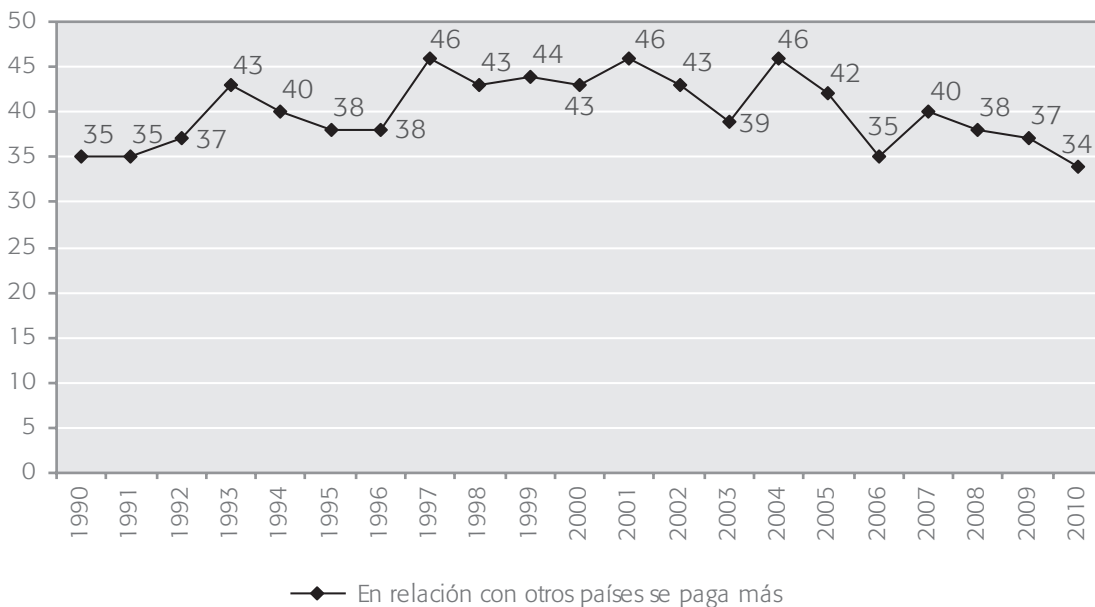
Si los ciudadanos consideran que: 1) pagan muchos impuestos, 2) el gobierno no debe endeudarse, y 3) los gastos destinados al bienestar social no deben reducirse, las opciones reales son limitadas y se centran en reducir el fraude o mejorar la gestión del gasto.

Hay una percepción mayoritaria de la existencia de mucho o bastante fraude, 91%. Tampoco la gente es optimista sobre su evolución; sólo un 13% 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.

Es interesante la diferencia respecto a la existencia de fraude cuando se pregunta por el comportamiento fiscal de los amigos y familiares del entrevistado. Una amplia mayoría, 77%, responde que sus familiares y amigos (todos o bastantes de ellos) declaran bien. El fraude corresponde a los "otros". El entrevistado y su entorno de conocidos cumplen bien, pero el 54% cree que se engaña más (gráficos 4 y 5).

Gráfico 3

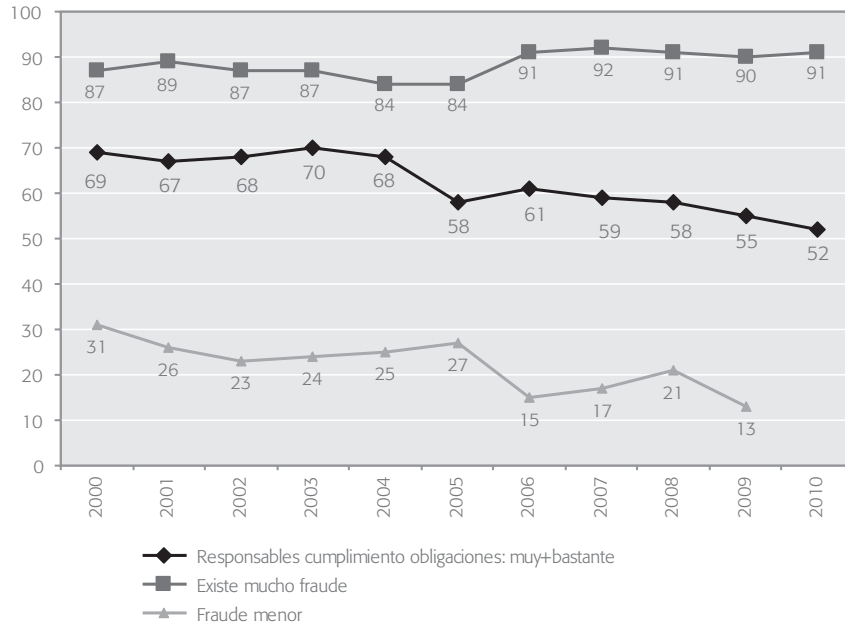
PRESIÓN FISCAL COMPARADA CON EUROPA



(*) Redistribuidos NS/NC; existe un alto "no sabe" 33%.
Fuente: Barómetros CIS, último barómetro n.º 2.841, 2010.

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?"

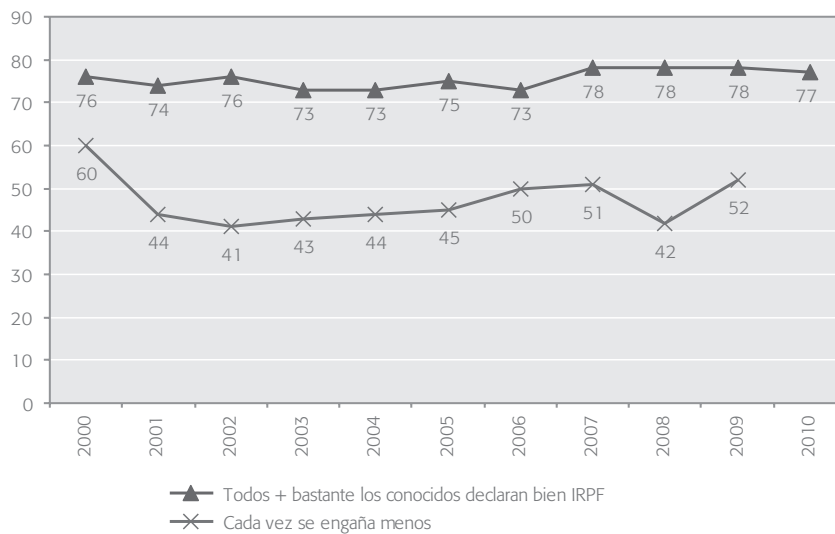
P.- En su opinión ¿cree Vd. que en España existe mucho, bastante, poco o nada de fraude fiscal?

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

Redistribuidos los porcentajes NS/NC

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?"

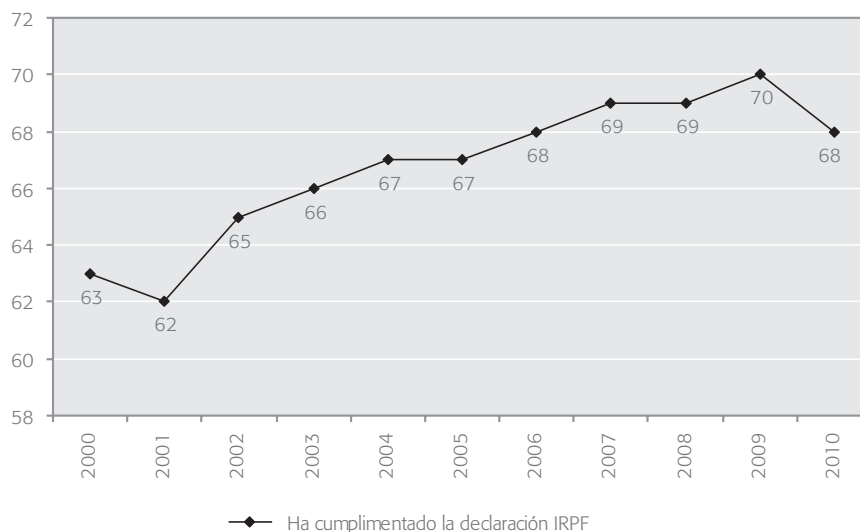
El cumplimiento de la obligación de declarar en el IRPF

El porcentaje de declarantes del IRPF ha aumentado desde 2000 hasta 2009 y ha descendido dos puntos en

2010 (gráfico 6). 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 directamente al impuesto y debe establecer, personalmente o con ayuda de otra u otras personas, una relación contable entre su economía y la Hacienda Pública.

Gráfico 6

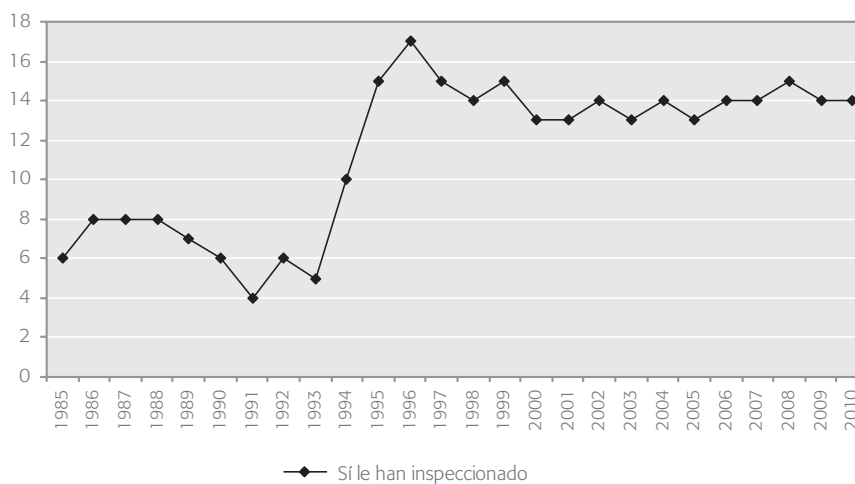
HA CUMPLIMENTADO LA DECLARACIÓN IRPF



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 2010.

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

En el año 2010 (renta 2009), el 68% de la población ha presentado su declaración del IRPF, un 14% reconoce que en este año le han controlado alguna declaración de los cinco ejercicios anteriores (gráfico 7) y otro 14% lo cree probable. Desde 1995, el porcentaje de declarantes inspeccionados apenas ha cambiado después de un fuerte aumento en 1994. Tampoco quienes creen probable que la Agencia Tributaria (A.T.) le haga un control.

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 personas declararon más de 90.000⁷ en el año 2008.

En el caso del fraude, la permanente denuncia de su existencia a pesar de la labor de la A.T., de los programas de lucha o del 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, y se crea una imagen distinta a la realidad legal.

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 consecuencia 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, paraísos fiscales dedicados a apoyarlo, conlleva un trabajo profesional de "ingeniería financiera" muy rentable. El resultado 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 "chapas", propinas o trabajos de escasa cuantía se le considerara fraude. Por esta razón, una amplia mayoría, 78%, interpreta que sus amigos y conocidos cumplen muy o bastante bien sus obligaciones con 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 o 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% de los individuos decía que los impuestos no se distribuyen con justicia en España. Desde las primeras encuestas sobre este aspecto, la opinión pública no ha cambiado. La Hacienda Pública ha contemplado cambios de régimen político, incorporación de España a la UE, reformas fiscales, 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 re-

⁷ En JF Sanz y otros en *Cuadernos de Información Económica* nº 212, septiembre/octubre 2009 pág. 49.

distribución 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, es decir, que paguen igual personas con igual capacidad económica, tampoco se ha alcanzado para la mayoría por la distinta capacidad para ocultar sus ingresos.

La balanza entre impuestos y servicios (beneficios percibidos)

La sociedad española se inclina por al 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 sentimiento 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 6 y 7).

Cuadro 6

BALANCE SOCIAL: BENEFICIO/IMPUESTOS

Año	Mucho + Bastante	Poco + Nada
2010	43	57
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..." Redistribuidos los % de NS/NC.

Fuente: CIS, Barómetro de política fiscal, varios años.

Cuadro 7

BALANCE PERSONAL: BENEFICIO/IMPUESTOS

Año	Más	Más o menos	Menos
2010	8	34	58
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?"

Fuente: CIS Barómetros de política fiscal, varios años.

Entre 2005 y 2010 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%, porque recibe menos de lo que paga. En los últimos cinco años los cambios no son significativos.

Conclusiones

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 proporciona 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 2010 han sido: el grado de utilización de los servicios, la satisfacción de los usuarios con la Sanidad Pública, Enseñanza y 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 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 (2010) 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 34% no sabe o cree que no se puede comparar porque el esfuerzo fiscal del contribuyente depende del nivel de ingresos.
- Hay un permanente recelo al endeudamiento del Estado.

- Los españoles afirman que hay mucho o bastante fraude fiscal.
- Desde la Reforma Fiscal de 1978, el número de declaraciones del IRPF se ha multiplicado por más de cinco. En el año 2010, el 68% 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, por 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

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.

Agencia Tributaria: Memorias 2009, 2008, 2007 y 2006.

ALVIRA M., F, GARCÍA L., J, Y DELGADO L., ML: "Sociedad, Impuestos y Gasto Público: la perspectiva del contribuyente". *CIS-Siglo XXI*, Madrid 2000.

SANZ S. F, ROMERO J. D, CASTAÑER C. JM: "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" en *Cuadernos de Información Económica* nº 212/2009.

SÁEZ L., JL "La opinión pública hacia la Hacienda Pública: una revisión de la moderna teoría positiva" en *Documentos de Trabajo* nº 2306, Instituto Estudios Fiscales, Madrid 2006.