

Las actitudes fiscales de los españoles: ¿Más Estado, pero menos impuestos?

María Ramos Martín y María Miyar Busto*

El pasado 29 de noviembre se hizo público el Informe de la OCDE sobre España, que, en materia de política fiscal, recomienda, entre otras medidas, la extensión del tipo general del IVA a más bienes y servicios, la reducción de exenciones y deducciones en el IRPF y el control de los presupuestos autonómicos (OECD, 2012). Para España, el año 2012 ha venido marcado por constantes llamadas a la necesidad de cumplimiento de los objetivos de consolidación fiscal. En consecuencia, los temas fiscales han jalonado insistentemente el debate público. La norma, publicada a finales de marzo, que regula la declaración tributaria especial para subsanar comportamientos ilícitos de los contribuyentes; el «ajuste fiscal» del 3 de agosto; la subida del IVA de septiembre, y, más recientemente, la demanda de un «pacto fiscal» en Cataluña representan probablemente los jalones más significativos. Este es el contexto particular en el que aquí se exponen las actitudes de la población española sobre cuestiones fundamentales de orden presupuestario y fiscal.

Desde un punto de vista estrictamente racional, se podría pensar que las actitudes individuales hacia la política fiscal vienen determinadas por el *propio interés*: si soy propietario, preferiré que bajen los impuestos; si estoy desempleado, antepondré el aumento de las prestaciones sociales. Según este mismo razonamiento, si cuento con ingresos altos, me resistiré a la redistribución; ahora bien, la apoyaré si mis ingresos son reducidos. Sin embargo, esta visión no siempre —o no sólo— sirve para explicar las actitudes, porque, en muchas ocasiones, el ciudadano medio carece de información para saber si una política objetivamente le beneficia. Además, aunque pudiera saberlo, quizá no tenga suficientes incentivos para informarse detalladamente, y prefiera utilizar «atajos» cognitivos (*short-cuts*), como la *ideología*. En esta línea, tras el

texto inaugural de Downs de 1957 (*An Economic Theory of Democracy*), mucho se ha escrito para demostrar que también la ideología —y no solo el cálculo racional o el propio interés material— explica las actitudes hacia las políticas económicas. Por ejemplo, tradicionalmente los partidos de izquierda se centran en el impacto redistributivo del gasto público, mientras que los partidos conservadores o liberales subrayan su impacto negativo en la economía, y se muestran más favorables a la bajada de impuestos y la contención del gasto público. Por tanto, se supone que los votantes que se declaran de izquierdas tolerarán mejor la presión fiscal, mientras que los votantes de derechas rechazarán en mayor medida un aumento de gasto financiado mediante impuestos. En todo caso, los valores políticos no sólo tienen que ver con la ideología, sino también con cuestiones de cultura política, como la confianza en las instituciones. En este sentido, es razonable pensar que las personas estarán más dispuestas a pagar impuestos si confían en las instituciones que los gestionan. Ello podría explicar por qué en territorios que demandan autonomía fiscal o gestión propia de los recursos financieros, el recelo y la desconfianza hacia los impuestos es mayor.

Las páginas siguientes pretenden arrojar luz sobre estas cuestiones con datos de opinión de los últimos años¹.

¹ Los datos utilizados proceden principalmente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y del Instituto de Estudios Fiscales (IEF); se complementan con otras bases de datos internacionales, como la European Social Survey (ESS) y el International Social Survey Programme (ISSP). El CIS desarrolla estudios anuales sobre política fiscal desde 1984, aunque no hay continuidad en todas las preguntas a lo largo de todo el período. Hasta 1992 se denominaban: «La política fiscal y la declaración de la renta»; en 1993 adoptaron la actual denominación: «Opinión pública y política fiscal». Desde 1990 el trabajo de campo de la encuesta se realiza en el mes de julio, por lo que la recogida de la información siempre está próxima al momento de declaración de la renta. El tamaño muestral es de 2.500 casos (con la excepción

* Departamento de Sociología II (Estructura Social) de la UNED y Centro de Estructuras Sociales Comparadas (UNED).

Además de presentar evidencia empírica sobre la evolución de las opiniones acerca de la política fiscal en términos agregados, también se pone de relieve cómo tales opiniones se relacionan con algunas características demográficas, socioeconómicas o ideológicas. Mostramos, por tanto, las principales tendencias de opinión con series temporales de datos, para después indicar los factores explicativos de las actitudes. En los primeros tres apartados abordamos los asuntos más relevantes respecto de las actitudes fiscales (Botella, 1994), a saber: la percepción del volumen de impuestos (apartado 1), el *trade-off* entre impuestos y políticas de bienestar (apartado 2) y la sensación de justicia en el cobro (apartado 3). Seguidamente, presentamos las percepciones y actitudes sobre el fraude fiscal (apartado 4) y la atribución de responsabilidades económicas entre niveles administrativos (apartado 5). Para terminar, dedicamos un apartado, el 6, a la recopilación de las principales conclusiones y hallazgos.

1. Impuestos considerados excesivos

Una amplia proporción de españoles considera que se pagan muchos impuestos. En concreto, los últimos datos del CIS de 2012 reflejan que dos de cada tres personas (el 66,3%) perciben que «pagamos mucho en impuestos», y casi un 40% cree que se pagan más impuestos que en otros países europeos. Merece la pena subrayar el considerable aumento en el último año de la proporción de personas que entienden que en España se pagan muchos impuestos –más de diez puntos porcentuales–; en la misma proporción se ha incrementado el número de personas que estiman que se pagan más impuestos que en Europa. Después de unos años –entre 2005 y 2011– en los que la cifra de quienes creían que se pagaban muchos impuestos había descendido, oscilando en torno al 55%,

de 1984, que fue de 1.200); por tanto, para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y $p=q$, el error real es de $\pm 2,0\%$ para el conjunto de la muestra, y en el supuesto de muestreo aleatorio simple. Se han analizado los siguientes estudios del CIS: 2.111, 2.187, 2.219, 2.253, 2.293, 2.366, 2.395, 2.427, 2.462, 2.533, 2.569, 2.615, 2.650, 2.727, 2.770, 2.809, 2.841, 2.910 y el 2.953. Para más información, pueden consultarse las respectivas fichas técnicas y los datos en: www.cis.es

Por su parte, el Barómetro Fiscal del IEF se realiza anualmente, desde 1995, en los meses de octubre y noviembre. El criterio básico de selección de la muestra es la principal actividad económica de los individuos, distribuidos en cinco segmentos (empresarios, agricultores, profesionales, asalariados e inactivos). El tamaño muestral para cada estudio es de 1.500 casos, por lo que para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y $p=q$, el error real es de $\pm 2,58\%$ para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple. Para más información, véase Goenaga y Pérez (2011).

en 2012 se ha registrado de nuevo un repunte comparable al nivel observado entre 2000 y 2005 (gráfico 1).

En algunos trabajos se ha comparado la evolución de estas percepciones subjetivas en relación a la dinámica objetiva de la presión fiscal o del esfuerzo fiscal (Alvira y García, 2002; De Miguel *et al.*, 2001). Sin embargo, salvo momentos puntuales², lo cierto es que, tal y como se observa en el gráfico 1, las series de presión fiscal o esfuerzo fiscal no están cointegradas con la percepción subjetiva; es decir, no evolucionan paralelamente. Los datos muestran asimismo que la «presión fiscal» en España es de las más bajas de Europa, aunque el «esfuerzo fiscal» es comparativamente alto³. Por tanto, parece más razonable explicar los cambios en la percepción de la cantidad de impuestos pagados poniéndolos en relación con las modificaciones impositivas, así como con la valoración de la situación económica. Siguiendo este razonamiento, las sucesivas subidas de los impuestos⁴ y las pesimistas perspectivas sobre la situación económica del país contribuyen a dar cuenta del aumento de la percepción de excesivos impuestos.

Aun cuando no se aprecian diferencias significativas por sexo, edad o nivel educativo, las mujeres, las personas de mediana edad –sobre las que normalmente recaen más responsabilidades fiscales– y las de niveles educativos inferiores mantienen una visión más crítica respecto a la cantidad de impuestos que se satisfacen en España.

En cambio, sí arrojan diferencias estadísticamente significativas la ideología, el recuerdo de voto y el estatus

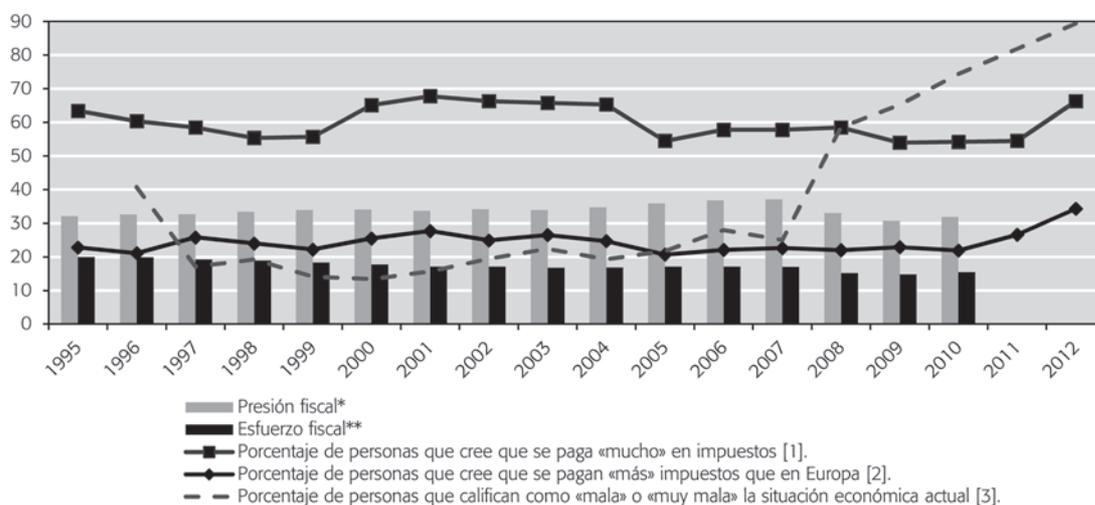
² Por ejemplo, De Miguel *et al.* (2001) apuntan que de 1987 a 1988 -año en el que se produjo una rebaja de la presión fiscal- el sentimiento de carga fiscal, según los datos de opinión del CIS, descendió del 70 al 64%.

³ Con datos de Eurostat se comprueba que la presión fiscal de España, que se ha situado en torno al 30% entre 1995 y 2010, se encuentra por debajo de la de Suecia, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido o Noruega, aunque es superior a la de Portugal. En lo que se refiere al esfuerzo fiscal, si bien es cierto que en España ha descendido en el período considerado, se encuentra entre los más altos de Europa, por encima de los valores de países con PIB per cápita más alto, como Francia, Suecia, Alemania, Reino Unido o Noruega. Sin embargo, el esfuerzo fiscal de España es menor que el de Portugal, y en los últimos años también que el de Italia.

⁴ Ejemplo de ello son las últimas subidas del IVA, como la de 2010 o, más recientemente, la que entró en vigor en septiembre de 2012, o las medidas fiscales del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, entre las que se encuentra el incremento de los tipos marginales de la tarifa del IRPF. Para un análisis de la evolución de los tramos del IVA y los tipos marginales del IRPF hasta 2008, véase Del Blanco y Gutiérrez (2011).

Gráfico 1

PERCEPCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA EN COMPARACIÓN CON EUROPA



* La presión fiscal se define como la proporción que representa el total de impuestos (incluyendo las contribuciones a la Seguridad Social) sobre el PIB del país. Los datos se han obtenido de Eurostat (2012).

** El esfuerzo fiscal se define como el cociente entre la presión fiscal y la renta per cápita. Se ha calculado a partir de los datos reales (ya deflactados) proporcionados por Eurostat.

Preguntas: [1] «¿Diría Ud. que lo que en España pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?».

[2] «Y en comparación con otros países de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos?».

[3] «Refiriéndonos a la situación económica general de España, ¿cómo la calificaría Ud.: muy buena, buena, regular, mala o muy mala?» (valores correspondientes al barómetro de julio).

Fuentes: CIS (varios estudios) y Eurostat.

socioeconómico (cuadro 1). Así, según la encuesta de 2012, aunque una gran proporción de quienes se declaran de izquierdas creen que se pagan muchos impuestos (el 60%), el mayor descontento se concentra entre las personas que se declaran más bien de derechas (el 63%), los que se sitúan en posiciones intermedias en el espectro ideológico (66%), y especialmente entre los que no declaran posición ideológica alguna (casi el 75%). Con todo, no se hallan grandes diferencias entre los votantes del PP, de CIU y del PSOE, cuyas opiniones están próximas a las del promedio de la población. Se ha señalado que las opiniones sobre el nivel de impuestos no sólo dependen de la posición ideológica, sino también del partido que ostenta el gobierno en el momento de la encuesta. En este sentido, De Miguel *et al.* (2001) apuntaron que, durante la etapa socialista, las personas que se identificaban con la derecha eran las que más se quejaban de la carga fiscal; sin embargo, a partir de 1996, año del acceso del PP al gobierno, los entrevistados manifestaban el mismo nivel de queja independientemente de su posición política. Esta idea de que los votantes del PP suavizan el nivel de crítica hacia el nivel de impuestos cuando su partido está en el gobierno podría contribuir a explicar que

en el último estudio, de 2012, sus opiniones no discrepen tanto de las de los votantes de otros partidos.

En el caso español, sorprende que, como ya se ha constatado anteriormente (Penadés, 2010), aquellos con una posición socioeconómica más privilegiada –clases media y alta– opinen en menor medida que se pagan muchos impuestos. En efecto, mientras el 60% de las personas de clase alta/media-alta consideran excesiva la tributación, entre los obreros la cifra correspondiente se sitúa más de diez puntos porcentuales por encima; la pauta se repite cuando se pregunta por los impuestos que se pagan en España en comparación con los de otros países europeos (cuadro 1).

2. Menos impuestos, pero más Estado

En diversos estudios se ha puesto de manifiesto que los españoles se caracterizan por tener una visión arraigada del Estado como responsable del bienestar de todos

Cuadro 1

VISIÓN GENERAL DE LOS IMPUESTOS

	Se paga «mucho» en impuestos (%) [1]	Se pagan «más» impuestos que en Europa (% des- contando Ns/Nc) [2]	Recibe del Estado «menos» de lo que paga en impuestos y cotizaciones (%) [3]	Los impues- tos «no» se cobran con justicia (%) [4]	(N)	
Escala de autoubica- ción ideológica	Izquierda (1-2)	59	51	70	94	(179)
	3-4	63	45	65	90	(630)
	5-6	66	46	66	88	(681)
	7-8	63	49	56	79	(245)
	Derecha (9-10)	64	29	65	83	(72)
	Ns / Nc	73	63	65	89	(664)
Recuerdo de voto (Elecciones Generales de 2011)	PP	65	45	60	84	(554)
	PSOE	67	51	66	90	(512)
	IU/ICV	59	50	66	93	(130)
	UPyD	59	51	67	91	(85)
	CiU	67	45	80	87	(45)
	Otros	68	42	69	93	(148)
	Abstención	59	58	67	91	(563)
	Ns / Nc	72	43	56	83	(434)
Estatus socioeconómico ⁵	Clase alta/media-alta	58	42	68	88	(461)
	Nuevas clases medias	62	47	67	86	(543)
	Viejas clases medias	67	47	58	87	(379)
	Obreros cualificados	72	55	65	90	(727)
	Obreros no cualificados	75	59	65	90	(327)
Total	66	49	65	88	(2.471)	

Preguntas: [1] «¿Diría Ud. que lo que en España pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?».

[2] «Y en comparación con otros países de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos?».

[3] «Teniendo en cuenta lo que Ud. y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, Seguridad Social, enseñanza, carreteras, etc., ¿diría Ud. que el Estado le da más de lo que Ud. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?».

[4] «¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?»

Fuente: CIS (2012).

⁵ El estatus socioeconómico se calcula a partir de la información sobre la ocupación y la situación laboral de las personas encuestadas. Está inspirada en la clasificación de clase social de Goldthorpe. Las categorías son: clase alta/media-alta: profesionales y técnicos, directivos y cuadros medios; nuevas clases medias: asalariados no manuales; viejas clases medias: empresarios, autónomos y agricultores; obreros cualificados: manuales cualificados, semicualificados, capataces y artesanos; obreros no cualificados: obreros de la industria o los servicios y jornaleros del campo.

los ciudadanos. Esta posición, que también se ha dado en llamar «cultura popular profundamente estatista» (Wert 2004), no solo no se ha reducido en los años de crisis económica, sino que incluso se ha afianzado (Miyar y Ramos, 2012). Además, no se advierten fracturas en esta visión por adscripción ideológica (Fernández-Albertos y Manzano, 2009 y 2012); antes bien, los votantes de los dos principales partidos comparten, en gran medida, esta visión: ante la alternativa entre más servicios públicos y

prestaciones sociales o menos impuestos, optan por los primeros.

En el contexto europeo, España se sitúa –junto con Francia, Portugal y Grecia– entre los países cuyas sociedades demandan más resueltamente la intervención del Estado. En concreto, según los datos de opinión procedentes de la *Encuesta Social Europea*, ocho de cada diez españoles opinan que, «el gobierno debería reducir las diferencias en los niveles de ingresos»⁶. Esta cifra (bastante alejada de los valores del Reino Unido, Holanda o Dinamarca, donde la proporción no llega al 60%) se ha mantenido más o menos estable en los últimos años, y algo por encima del promedio europeo, que se sitúa en torno al 73%. A este respecto interesa subrayar que, en prácticamente todos los países europeos participantes en el estudio, ha aumentado la demanda de intervención gubernamental para reducir las diferencias económicas: en concreto, el promedio europeo ha ascendido cinco puntos porcentuales, pasando del 71% en 2002 al 76% en 2010. Alemania es el país que ha registrado un mayor aumento (14 puntos): del 53 al 67% en tan sólo ocho años. Noruega y Suecia, sin embargo, muestran la tendencia contraria: se ha reducido considerablemente (16 y 5 puntos porcentuales, respectivamente) la proporción de personas que respaldan la función redistributiva del gobierno, pasando del 70 al 61% en Noruega, y del 69 al 64% en Suecia. También a la luz de los datos de la *Encuesta Social Europea*, se constata que España figura entre los países europeos que defienden en mayor medida la intervención del Estado, especialmente en el mercado de trabajo, mediante pensiones de jubilación o prestaciones por desempleo (Calzada y del Pino, 2011).

Además, aunque la educación pública merezca una valoración menos positiva que la sanidad pública (Ramos y Miyar, 2012b), una gran mayoría de la población favorecía en 2008 la provisión pública de educación y sanidad (87 y 86%, respectivamente). En efecto, los españoles se muestran bastante reacios a la participación de la iniciativa privada en la gestión o la financiación de servicios y prestaciones. En concreto, según los últimos datos disponibles del Barómetro fiscal del IEF (2010), casi dos de cada tres personas encuestadas opinan que ningún servicio de los habitualmente prestados parcial o totalmente por el Estado (sanidad, educación, servicios sociales, infraestructuras, transportes, prestaciones por enfermedad, pensiones

⁶ Se mide como el porcentaje de personas, en cada uno de los países considerados, que suscribe la afirmación: «El gobierno debería reducir las diferencias en los niveles de ingresos». Disponemos de datos de las diferentes olas de la Encuesta Social Europea (2002, 2004, 2006, 2008 y 2010) para la mayoría de países europeos que participaron en el estudio, salvo Italia, Luxemburgo y Grecia, que presentan algunas lagunas.

o seguro de desempleo) debería gestionarse o financiarse por la iniciativa privada⁷.

2.1. «Más por menos» es posible

Como se acaba de mostrar, la percepción de excesivos impuestos no se traduce en una preferencia por un papel menos activo del sector público en la economía. El deseo simultáneo de reducciones de impuestos y de niveles crecientes de servicios públicos –lo que Welch (1985) llamó la paradoja del «más por menos»– no parece desvanecerse en el tiempo, ni circunscribirse a España (Botella, 1994). No obstante, la mayoría reconoce que los objetivos de bajar los impuestos y aumentar las prestaciones son fundamentalmente contradictorios. Es decir, aunque se ha extendido la creencia de que mediante mejoras en la eficiencia es posible reducir impuestos y mantener los servicios públicos, la preferencia por la eficiencia en la gestión pública no oculta por completo el *trade-off* entre impuestos y prestaciones.

Los primeros estudios de Opinión Pública y Política Fiscal del CIS ya incluyeron dos preguntas en el cuestionario relativas a la opinión respecto al *trade-off* entre impuestos y prestaciones sociales. En la formulación original se pedía a los entrevistados que expresaran su grado de acuerdo o desacuerdo con dos afirmaciones: (1) «Si queremos tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, pensiones, etc.), es necesario que aumenten los impuestos», y (2) «Es preferible pagar menos impuestos y reducir algo la cantidad y calidad de servicios públicos y prestaciones sociales». Lo más destacable respecto a la evolución de estas variables es que, entre 1984 y 1995, la proporción de personas contrarias a la idea de que es necesario aumentar los impuestos para mejorar los servicios fue creciendo (pasó del 39 al 68% en esos diez años); es decir, durante esos años se extendió el descontento con los impuestos o, más precisamente, el malestar con la gestión de los mismos.

En 1996 se produjo un importante cambio en la formulación de la segunda de las preguntas, que quedó así:

⁷ La pregunta queda así formulada: «Independientemente de que los haya utilizado o no, ¿podría decirme qué servicio o prestación en concreto es el que en mayor medida debería estar *financiado* por la iniciativa privada/ el que en mayor medida debería estar gestionado por la empresa privada?». Las opciones de respuesta son: sanidad (ambulatorios u hospitales), educación (colegios, institutos o universidades), servicios sociales, infraestructuras (autovías), transportes, prestaciones por enfermedad o invalidez, pensiones de jubilación o seguro de desempleo, o ninguno.

«Es posible reducir los impuestos y mantener los servicios públicos y prestaciones sociales actualmente existentes». Esta formulación, que se mantuvo hasta el año 2009, rompe la serie temporal y, en sentido estricto, no logra captar el *trade-off* entre impuestos y prestaciones, sino que introduce la posibilidad de mantener prestaciones con impuestos bajos, remitiendo implícitamente a la mejora de la gestión en los recursos públicos (cuadro 2).

formados por personas de edades intermedias (entre 35 y 64 años), con mayores niveles de estudios, situadas en posiciones socioeconómicas aventajadas («clase alta/media-alta» o «nuevas clases medias»), y orientadas más bien hacia la izquierda ideológica. Por el contrario, los grupos que consideran prioritario bajar los impuestos (aunque implique reducir los servicios públicos y las prestaciones) incluyen a los más jóvenes (menos de 34 años), así como

Cuadro 2

EL TRADE-OFF IMPUESTOS - PRESTACIONES SOCIALES

		Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo
Si queremos tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, pensiones, etc.), es necesario que aumenten los impuestos	1995	20	68
	1996	25	67
Es preferible pagar menos impuestos y reducir algo la cantidad y calidad de servicios públicos y prestaciones sociales	1995	13	73
	1996	57	28

Fuente: CIS (varios estudios).

Desde 2010, el cuestionario del CIS ha vuelto a una formulación equilibrada de la cuestión. En concreto, ahora se plantea una sola pregunta, en la que se solicita a las personas encuestadas que se ubiquen en una escala numérica, cuyos extremos son los siguientes: (0) «Deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos»; (10) «Es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales».

En 2012, el valor promedio de las respuestas se ha situado en 4,68, algo más bajo que en 2011 (4,79). Se trata, por tanto, de una posición intermedia, aunque ligeramente más próxima a la mejora de los servicios públicos (posición cero en la escala) que a la reducción de impuestos (posición diez en la escala). De hecho, como ya se observaba en la década pasada, tanto en España como en otros países europeos (Botella, 1994), aunque prevalezca la idea de que se pagan muchos impuestos, su descenso no suscita apoyo si lleva aparejada la reducción de prestaciones o servicios sociales.

Si bien las opiniones de los hombres y las mujeres son similares, sí se observan diferencias por edad, nivel de estudios, estatus socioeconómico e ideología. En concreto, los grupos más partidarios de aumentar las prestaciones (aunque ello suponga pagar más impuestos) están

también a quienes desempeñan trabajos menos cualificados y, especialmente, a quienes no se ubican ideológicamente.

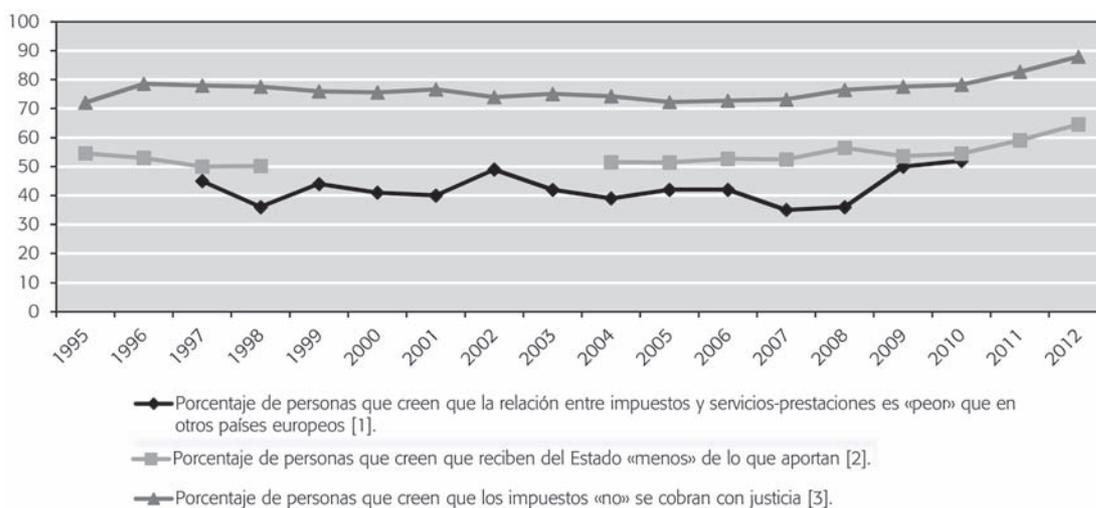
Estos resultados son congruentes con los encontrados por Jaime-Castillo (2004), quien, con datos del International Social Survey Programme (ISSP) de 1996, estima la probabilidad de suscribir el siguiente argumento: «Si queremos tener más y mejores servicios públicos y prestaciones sociales (sanidad, educación, pensiones, etc.), es necesario que aumenten los impuestos». Su análisis pone de manifiesto que, controlando por el resto de variables, los colectivos más partidarios de incrementar los impuestos para que mejoren los servicios públicos son, además de las mujeres, las personas más formadas y de más edad.

2.2. El Estado rinde poco

Al evaluar lo aportado al Estado en forma de impuestos y cotizaciones, y lo recibido como prestaciones y servicios, una amplia proporción de españoles considera —y cada vez en mayor medida— que el balance es negativo. Más de la mitad piensan, además, que esta relación es peor que en otros países europeos, y casi nueve de cada diez opinan que los impuestos no se cobran con justicia (gráfico 2).

Gráfico 2

VALORACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS



Preguntas: [1] «De acuerdo a lo que Ud. conozca, crea o haya oído hablar sobre los impuestos que se pagan en otros países europeos y la cantidad y calidad de los servicios y prestaciones públicas que reciben a cambio los ciudadanos de estos países, ¿cree Ud. que en España esta relación es ...? (a) peor que en otros países europeos; (b) más o menos igual que en otros países europeos; (c) mejor que en otros países europeos» (IEF).

[2] «Teniendo en cuenta lo que Ud. y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, Seguridad Social, enseñanza, carreteras, etc., ¿diría Ud. que el Estado le da más de lo que Ud. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?» (CIS).

[3] «¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?» (CIS).

Fuentes: IEF, CIS (varios años).

Diferentes autores han subrayado la impresión generalizada en la sociedad española de que el Estado «paga» poco (De Miguel *et al.*, 2001; Alvira y García, 2002; Penadés, 2010). En 2012, ya son casi dos de cada tres, el 64,6%, quienes piensan así. Esta cifra se dispara en el grupo de los votantes de CIU en Cataluña, entre los cuales una proporción mucho mayor (15 puntos porcentuales más que el promedio nacional) se manifiesta insatisfecha con el balance fiscal entre lo que aportan y lo que reciben del Estado. Por el contrario, los que se muestran menos insatisfechos respecto al balance fiscal son los votantes del PP, las «viejas clases medias» (empresarios, autónomos y agricultores) y quienes se posicionan en el centro-derecha de la escala ideológica (4, 6 y 9 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, respectivamente).

3. Justicia y progresividad de los impuestos

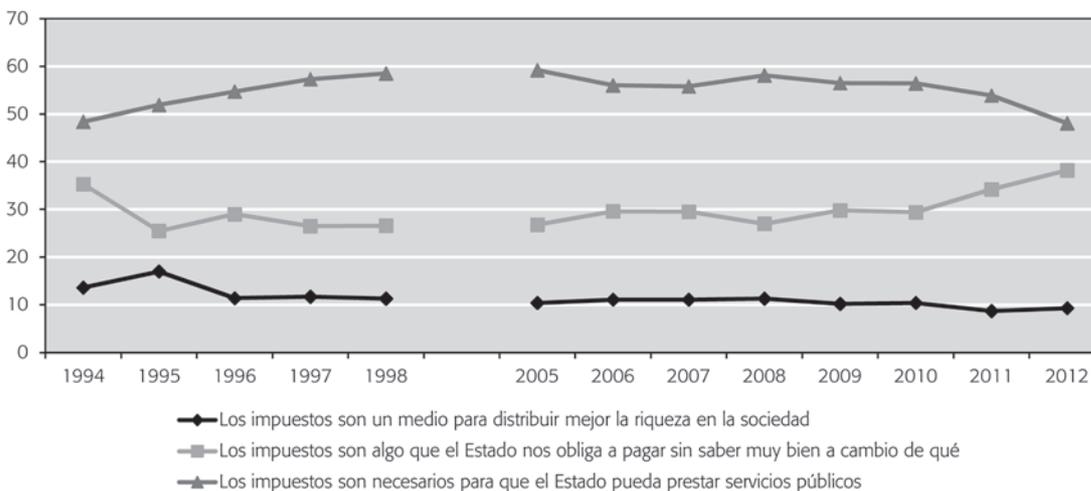
La mayor parte de la gente entiende que los impuestos sirven para financiar el gasto público (aproximada-

mente una de cada dos personas así lo piensa). En menor medida, apenas el 10% de la población, les atribuye la función de redistribución de la renta. Lo más destacable cuando se observa la serie desde 1994, pero especialmente desde 2010 (gráfico 3) es que se ha reducido considerablemente –casi doce puntos porcentuales en seis años– la proporción de quienes piensan que los impuestos sirven para que el Estado pueda prestar servicios públicos. Por el contrario, ha aumentado en la misma cuantía la proporción de personas que valoran los impuestos como una imposición, es decir, que los ven como «algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué». Por su parte, el porcentaje de personas que asocian los impuestos con la redistribución de la riqueza se ha mantenido más o menos estable en torno al 10%, con una ligera caída respecto a lo observado en 1994 o 1995.

La percepción de que «los impuestos son algo que el Estado obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué» abunda más entre las personas con menor nivel de estudios, los obreros, las mujeres y los jóvenes entre 25 y 34 años. Por el contrario, la visión de los impuestos como algo necesario para que el Estado pueda prestar servicios encuentra más respaldo entre los hombres,

Gráfico 3

PERCEPCIÓN SOBRE LA UTILIDAD DE LOS IMPUESTOS



Pregunta: «Me gustaría que me dijera cuál de las siguientes frases refleja mejor su opinión sobre los impuestos».

Fuente: CIS (varios años).

las personas con mayor nivel formativo y pertenecientes a clases sociales más altas. Finalmente, la idea de que los impuestos sirven como medio de redistribución de la riqueza se halla más extendida entre las personas con estudios universitarios superiores y las que se consideran de izquierdas⁸.

Aun cuando la Constitución Española de 1978, en su artículo 31, promueve «un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad», casi nueve de cada diez entrevistados, el 88%, consideran en 2012 que los impuestos no se cobran con justicia. Esta cifra, destacada por los medios de comunicación el pasado mes de octubre, cuando se hicieron públicos los resultados del correspondiente estudio del CIS⁹, ha aumentado respecto a años anteriores. No obstante, si bien es cierto que en todos los grupos sociales prevalece esta percepción¹⁰, no lo es menos que en ciertos colectivos cobra mayor intensidad. Las diferencias en este

punto responden básicamente a la distinta adscripción política o ideológica. En concreto, la sensación de injusticia está más presente entre las personas que se declaran de izquierdas, los votantes de UPyD e IU/ICV o quienes se abstuvieron en las últimas elecciones generales. Por el contrario, quienes se declaran más bien de derechas y votaron al PP piensan en menor medida que los impuestos no se cobran con justicia.

Si bien la mayoría de los españoles está de acuerdo con esta idea de progresividad fiscal (el 86% considera que «las personas con altos ingresos deberían pagar en impuestos una proporción mayor que aquellos con bajos ingresos» frente al 76% de promedio europeo), el porcentaje que duda de que tal principio se cumpla en la práctica es menor: el 46% considera que los impuestos de las personas con altos ingresos son «muy» o «demasiado» bajos. Basándose en datos del ISSP de 2006, Jaime-Castillo y Sáez (2010), han constatado una percepción generalizada —común a otros países— de que los impuestos pagados por los grupos de altos ingresos son muy bajos, mientras que los impuestos pagados por los grupos de bajos ingresos son altos¹¹.

En relación a la progresividad fiscal, resulta de interés conocer las opiniones sobre los impuestos directos e

⁸ Respecto a la función de redistribución de los impuestos, a partir de datos del Barómetro Fiscal del IEF se observa que si bien durante los años noventa la faceta redistributiva de los impuestos apenas se ponía de relieve (Delgado y San Vicente 1998; De Miguel *et al.*, 2001), en los últimos años parece haber aumentado la proporción de personas que estiman «correcto» el nivel redistributivo de los impuestos (Área de sociología tributaria, 2011).

⁹ Véanse, por ejemplo, los diarios *El País* y *La Vanguardia* de 23 de octubre de 2012.

¹⁰ Incluso el 74% de quienes consideran que reciben más de lo que pagan con sus impuestos creen que son injustos (Penadés, 2010).

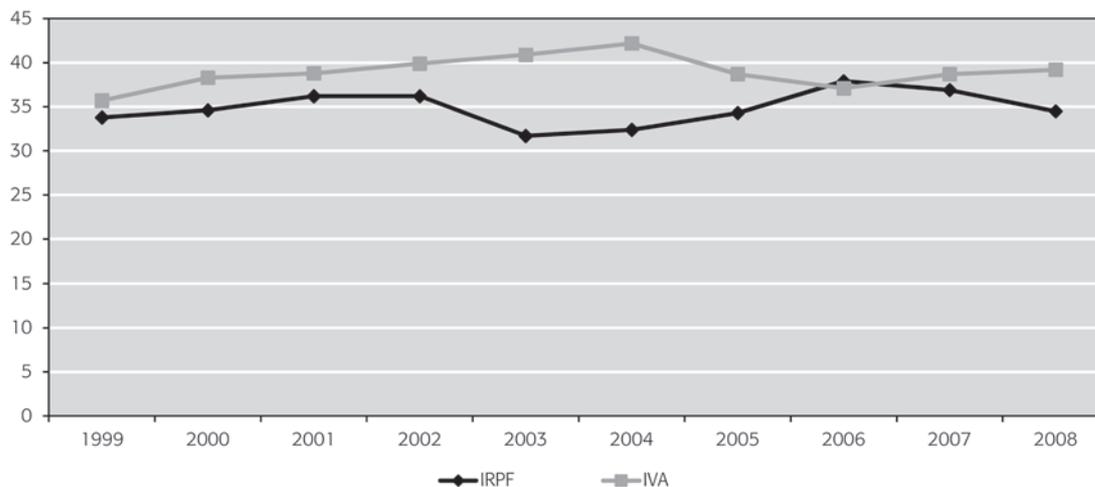
¹¹ En concreto, la media española es 3,3, 2,2 y 1,8 (en una escala de 1 a 5, donde 1 significa que los impuestos son muy altos, y 5 que son muy bajos) para referirse a las personas de altos, medios y bajos ingresos, respectivamente.

indirectos. En la última década se ha verificado un mayor rechazo a las subidas del IVA (gráfico 4). En concreto, en el último año del que se tienen datos, 2010, un 34,2% declaró que le disgustaría más que subiera el IRPF, mientras que un 43,9% manifestó su mayor desagrado respecto a una posible subida del IVA¹².

estudios medios o superiores y posicionados mayoritariamente en el centro-derecha (entre 7 y 10 en la escala de autoubicación ideológica). Sin embargo, la subida del IVA desagrada más a las mujeres, a los mayores de 65 años y a quienes se ubican en posiciones ideológicas intermedias (5-6).

Gráfico 4

TRIBUTO CUYA SUBIDA DISGUSTARÍA MÁS



Pregunta: «Entre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el IVA, ¿cuál le disgustaría más que subiera?» (Hasta 2002) / «A nadie le gusta que suban los impuestos, pero suponiendo que el Estado tuviera que aumentarlos, ¿cuál le disgustaría más que subiera: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (el IRPF) o el Impuesto sobre el Valor Añadido (el IVA)?» (Desde 2003). Fuente: CIS (varios años).

A pesar de la aplicación de tres tramos de IVA en función del grado de necesidad del producto, se admite que, en términos generales, el efecto del IVA es regresivo en comparación con el del IRPF. Por tanto, cabría esperar que fueran las personas con menor nivel de renta quienes, en caso de que hubiera que subir un impuesto, preferirían el aumento del IRPF. En efecto, las opiniones varían según posición socioeconómica, aunque también en este caso se advierten diferencias en términos ideológicos: son las personas de mayor estatus socioeconómico (clase alta/media-alta y nuevas clases medias) quienes rechazarían en mayor proporción una subida del IRPF, mientras que las viejas clases medias y los obreros no cualificados lamentarían más la subida del IVA. En general, la subida del IRPF molesta más a hombres, las personas de mediana edad (entre 35 y 64 años, especialmente), con niveles de

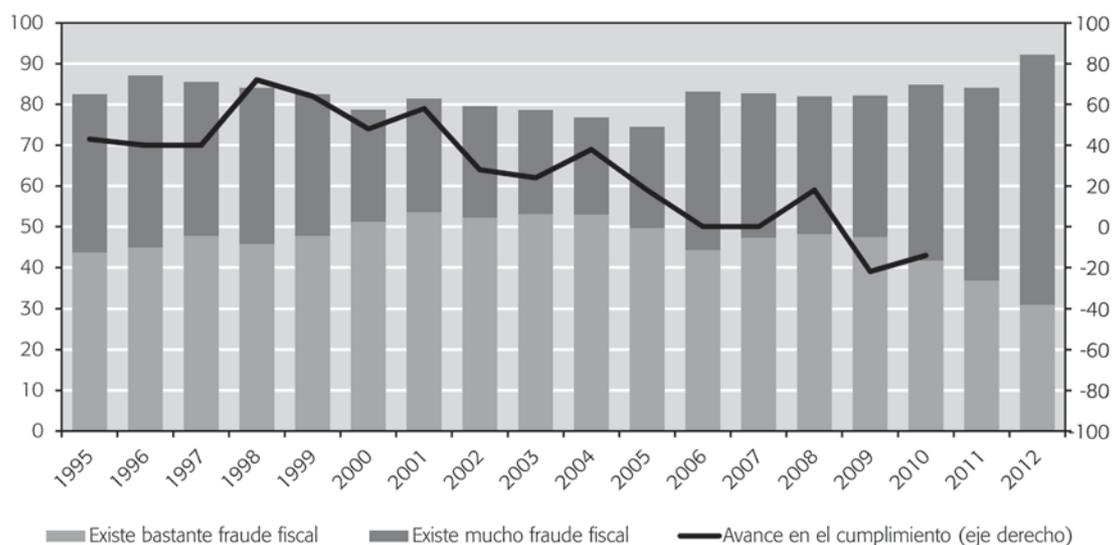
4. El alcance del fraude fiscal

La valoración sobre la justicia en el cobro de impuestos está muy relacionada con la percepción del fraude fiscal: si los declarantes perciben que se defrauda, la sensación de injusticia será aguda, aunque al mismo tiempo –como se verá a continuación– la percepción de que los impuestos no se cobran con justicia puede hacer más «tolerable» el fraude fiscal. Sea como fuere, en España prevalece la opinión de que abunda el fraude fiscal. En 2012, nueve de cada diez personas, el 92,2%, afirma que existe «mucho» o «bastante» fraude. Esta cifra ha registrado tradicionalmente valores altos (más del 70% en todo el período analizado), aunque hace unos años, especialmente entre 1997 y 2004, parecía estabilizarse, incluso retroceder (Wert, 2004). Desde 2005, sin embargo, la percepción de fraude fiscal no ha hecho más que aumentar, y la población no es optimista respecto a su evolución: en 2010, por ejemplo, solo un 13% consideraba que el fraude había disminuido (Alvira y García, 2011). Como se

¹² Si se considera sólo a las personas que responden, es decir, si se descuenta el efecto de 22% que no da respuesta, los resultados serían: al 43,8% le disgustaría más la subida del IRPF, y al 56,2% restante le molestaría más la subida del IVA.

Gráfico 5

CUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE IMPUESTOS Y EXISTENCIA DE FRAUDE



Preguntas: [1] «En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?» (CIS). [2] Avance en el cumplimiento, calculado como la diferencia entre el porcentaje que considera que ha mejorado respecto a quienes consideran que ha empeorado. «¿Cómo cree Ud. que ha evolucionado en el última década el grado de cumplimiento en el pago de impuestos por los ciudadanos, en general? Ha empeorado bastante, ha empeorado algo, ha mejorado algo, ha mejorado bastante, Ns/Nc» (IEF).

Fuentes: IEF, CIS (varios años).

desprende del gráfico 5, en los últimos años ha aumentado el volumen de quienes creen que existe «mucho» fraude fiscal (que ya son más del 60% en 2012).

Los datos del IEF brindan la posibilidad de seguir también la evolución de la percepción del grado de cumplimiento en el pago de impuestos por parte de los ciudadanos¹³. Los encuestados aprecian que el cumplimiento en el pago de impuestos ha mejorado, pero el fraude fiscal ha aumentado, lo que sugiere una idea contradictoria: «como si la ciudadanía no percibiera que cumplimiento y fraude son las dos caras de una misma moneda» (Goenaga y Pérez, 2011; IEF 2011). El gráfico 5 también ofrece la evolución de un indicador que hemos llamado de «avance en el cumplimiento», calculado como la diferencia entre el porcentaje de personas que considera que ha mejorado el cumplimiento de las obli-

gaciones tributarias respecto a quienes consideran que ha empeorado (valores en el eje derecho)¹⁴. Como se observa, la tendencia general es descendente, de donde se deduce que progresivamente ha aumentado el número de personas según las cuales el cumplimiento ha empeorado respecto a quienes piensan que ha mejorado.

4.1. La ambigüedad respecto al fraude

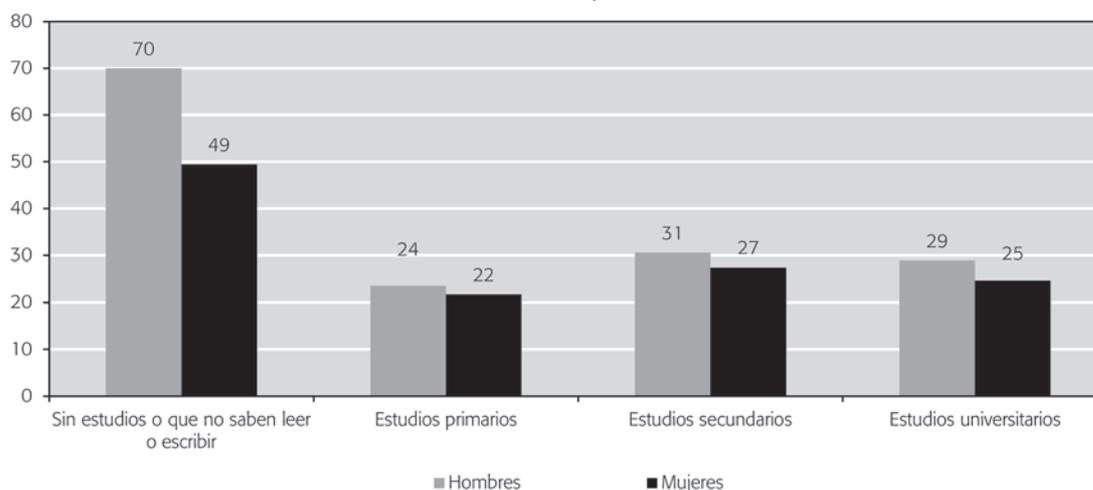
En 2010, según el barómetro del IEF, casi seis de cada diez personas, el 58,9%, creían que el fraude fiscal no se justificaba en ningún caso. Sin embargo, en torno al 40% mostraba tolerancia, aduciendo «circunstancias que justifican cierto fraude» (el 28%), o calificando el fraude fiscal de «consustancial a los impuestos» (el 9%). Res-

¹³ Las preguntas son: «¿Cómo cree Ud. que ha evolucionado en la última década el grado de cumplimiento en el pago de impuestos por los ciudadanos, en general?». Opciones de respuesta (no se leen): Ha empeorado bastante, ha empeorado algo, ha mejorado algo, ha mejorado bastante?; «De modo realista y más allá de ciertos casos muy sonados, en general y respecto a hace nueve o diez años, el fraude fiscal en su conjunto, ¿cree Ud. que ha aumentado o se ha ido disminuyendo?». Opciones de respuesta (no se leen): Ha aumentado bastante, ha aumentado algo, ha disminuido algo, ha disminuido bastante.

¹⁴ Los valores positivos reflejan una mayor proporción de personas que piensan que el cumplimiento ha mejorado en relación a quienes piensan que ha empeorado (es el caso del año 1995, por ejemplo, donde un 71% pensaba que había mejorado el cumplimiento, y sólo el 28% pensaba que había empeorado). Un valor igual a cero, como los de 2006 y 2007, supone que los porcentajes de personas que creen que ha mejorado el cumplimiento, y que ha empeorado se igualan. Sin embargo, valores negativos, como los registrados en 2009 y 2010, significan que es mayor el número de personas que piensan que ha empeorado el cumplimiento (57%) respecto a quienes piensan que ha mejorado (43%).

Gráfico 6

TOLERANCIA AL FRAUDE SEGÚN SEXO Y NIVEL DE ESTUDIOS (PORCENTAJE DE PERSONAS SEGÚN LAS CUALES HAY CIRCUNSTANCIAS EN LA VIDA PERSONAL O DE UNA EMPRESA QUE JUSTIFICAN UN CIERTO FRAUDE PARA SALIR ADELANTE)



Pregunta: «En relación a la posible justificación o no del fraude fiscal existente, dígame: ¿Con cuál de las tres proposiciones siguientes está Ud. más de acuerdo? No se puede justificar en ningún caso, es una cuestión de solidaridad y de principios / Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante / El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio».

Fuente: IEF 2010.

pecto a hace dos décadas, la tolerancia al fraude se ha incrementado, puesto que, a mediados de los noventa, la justificación del fraude apenas llegaba al 24% (Delgado y San Vicente, 1998).

Con datos del ISSP de 1998, Prieto *et al.* (2006) han analizado las variables explicativas de las actitudes hacia el fraude fiscal sobre los ingresos y sobre las prestaciones¹⁵, sin que hayan apreciado diferencias significativas respecto al género, el estado civil o la clase social. También Alarcón *et al.* (2012) han concluido que, aunque el sexo no marque actitudes diferenciales respecto al rechazo del fraude fiscal, otros factores, como los ingresos, sí influyen en la opinión frente al fraude reflejándose en actitudes diferenciadas entre hombres y mujeres. Por otra parte, como los mismos autores han destacado, el nivel de estudios representa una variable muy relevante en las actitudes hacia el fraude, en el sentido de que mayores niveles educativos aumentan considerablemente la propensión de individuos de ambos sexos a rechazar el fraude (Alarcón *et al.*, 2012).

¹⁵ Las preguntas correspondientes son las siguientes: «¿En qué medida piensa Ud. que está mal o no está mal que un contribuyente no declare todos sus ingresos para pagar menos impuestos?». «¿En qué medida piensa Ud. que está mal o no está mal que una persona proporcione información errónea sobre sí misma al gobierno para obtener prestaciones a las que no tiene derecho?».

Con datos del IEF de 2010 cabe comprobar que los hombres y las personas sin estudios justifican en mayor proporción el fraude. Sin embargo, se da una interacción entre el género y el nivel de estudios, en consonancia con lo que Alarcón *et al.* (2012) observaron entre la renta y el género. En concreto, como se observa en el gráfico 6, entre las personas sin estudios la tolerancia de los hombres al fraude es mucho mayor que entre las mujeres (20 puntos de diferencia), mientras que en otros niveles las discrepancias no son tan acusadas.

La edad es otro de los factores influyentes en la actitud hacia el fraude fiscal: los jóvenes —especialmente aquellos con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años— justifican el fraude en mayor proporción. Este dato se podría interpretar como una falta de conciencia cívica o fiscal por parte de los grupos de menor edad, pero Prieto *et al.* (2006) lo explican en términos racionales: al envejecer ven más cerca la edad de recibir más prestaciones del Estado y, por tanto, manifiestan una opinión menos tolerante con las conductas fraudulentas. Por actividades económicas, los datos del IEF (2010) reflejan que los empresarios de la construcción, de la industria o agrarios, así como los profesionales de grado superior justifican en mayor medida el fraude. También Prieto *et al.* (2006) constatan una mayor permisividad hacia el fraude entre quienes ejercen actividades económicas por cuenta propia, lo cual es congruente con la idea de que los

autónomos y los empresarios propenden más al fraude (Alarcón *et al.*, 2012)

Finalmente, respecto a las variables políticas, los votantes del PP y del PSOE se muestran contrarios a las actitudes fiscales fraudulentas en proporciones similares. Ahora bien, los votantes de partidos nacionalistas expresan mayor tolerancia respecto al fraude orientado a pagar menos impuestos, y en el caso de los nacionalistas vascos, también respecto al engaño para obtener beneficios indebidos (Prieto *et al.*, 2006). Según el Barómetro Fiscal del IEF, en Cataluña (no así en el País Vasco) el porcentaje de personas que bajo ciertas circunstancias justificarían el fraude –40%– es doce puntos porcentuales más alto que la media nacional. Esta mayor tolerancia al fraude en Cataluña puede explicarse en virtud del arraigo de la percepción de desequilibrio fiscal entre lo que los catalanes aportan al Estado central y lo que reciben de él.

5. Preferencias de descentralización del gasto público

Las comunidades autónomas poseen en la actualidad amplias competencias de gasto público, especialmente

en materia de sanidad y educación. De hecho, consumen más de la mitad del gasto público del Estado. Aunque también tengan atribuidas competencias fiscales (en tasas, impuestos de patrimonio o de sucesiones, entre otros), precisan de los ingresos tributarios del Estado central para subvenir sus gastos. Esta situación implica que «un ente recauda y otro gasta» (Tortella, 2012), y puede conducir fácilmente a errores en la atribución de responsabilidades económicas entre los diferentes niveles de gobierno.

Con datos del CIS se puede comprobar que, al preguntar por el conocimiento sobre el gasto público de las administraciones públicas, las tasas de no respuesta se mantienen muy altas: ligeramente por encima del 50% respecto al gasto de la Administración central, de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Esta «no respuesta» pone de relieve las limitaciones de los ciudadanos para atribuir responsabilidades de gasto y de déficit en los diferentes niveles de gobierno.

Como se observa en el cuadro 3, las respuestas de quienes se atreven a contestar sobre la distribución del gasto entre las administraciones públicas se desvían considerablemente de la realidad: la estimación promedio del gasto de las administraciones es 52, 29 y 19% (Adminis-

Cuadro 3

ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS ENTRE ADMINISTRACIONES

		Creen que gastan [1]			Creen que deberían gastar [2]		
		Administración central	Autonomías	Ayuntamientos	Administración central	Autonomías	Ayuntamientos
Autoubicación ideológica	Izquierda (1-2)	53	32	15	33	34	32
	3-4	52	29	19	37	34	29
	5-6	53	29	18	38	31	30
	7-8	49	29	20	41	29	30
	Derecha (9-10)	57	22	21	41	27	33
	Ns / Nc	49	29	22	37	29	34
Recuerdo de voto (Elecciones Generales de 2008)	PSOE	51	30	19	40	31	29
	PP	52	28	19	42	28	31
	IU/ICV	53	29	19	34	35	31
	CiU	62	22	16	24	49	27
	Otros	50	30	19	32	38	31
	Abstención	53	28	20	37	29	34
	Ns / Nc	50	30	19	36	31	32
Total		52	29	19	38	31	31

Preguntas: [1] «Dígame, por favor, de cada 100 euros que se recaudan por impuestos, ¿cuánto dinero cree Ud. que va a la Administración central, cuánto a las Autonomías y cuánto a los Ayuntamientos?».

[2] «¿Y cómo cree Ud. que esos 100 euros deberían repartirse entre la Administración central, las Autonomías y los Ayuntamientos?».

Fuente: CIS 2011.

tración central, comunidades autónomas y corporaciones locales, respectivamente), cuando la distribución real es, más bien, 25, 50, 25¹⁶. Es decir, en términos generales se sobreestima el volumen de gasto relativo del Estado y se infraestiman los de las comunidades y las corporaciones locales (Wert, 2004; Ramos y Miyar, 2012a).

que el gasto de la Administración central ronda el 50%, y el de las Comunidades el 30%.

En cuanto a la distribución preferida del gasto público entre administraciones, se comprueba el deseo de un reparto más equilibrado, aunque con una primacía de la

Cuadro 4

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

		Es responsable [1]		Debería ser responsable [2]		(N)
		Estado	CCAA	Estado	CCAA	
Educación	Andalucía	40	45	48	38	(268)
	Cataluña	28	55	20	64	(240)
	Castilla y León	45	45	67	26	(85)
	Galicia	34	49	39	38	(92)
	País Vasco	14	69	13	75	(72)
	<i>Total nacional</i>	38	47	44	39	(1.476)
Sanidad	Andalucía	20	55	32	45	(268)
	Cataluña	15	63	6	65	(240)
	Castilla y León	34	49	53	35	(85)
	Galicia	46	39	37	36	(92)
	País Vasco	10	75	13	76	(72)
	<i>Total nacional</i>	28	52	33	43	(1.476)
Desempleo	Andalucía	64	19	54	28	(268)
	Cataluña	74	13	37	41	(240)
	Castilla y León	91	6	93	4	(85)
	Galicia	91	2	76	12	(92)
	País Vasco	86	7	44	38	(72)
	<i>Total nacional</i>	79	11	65	21	(1.476)

Preguntas: [1] «De los servicios que a continuación le voy a leer, ¿quién cree usted que es la administración responsable por ejemplo a la hora de poner una reclamación: el estado central, las CC.AA, el ayuntamiento o es compartida?».

[2] «Y ¿quién cree usted que debería ser el responsable?».

Fuente: IEF 2010.

Los votantes de partidos conservadores tienden a sobreestimar el gasto de la Administración central, mientras que los de partidos de izquierda hacen lo propio con el gasto autonómico. Destaca la gran sobreestimación que hacen los votantes de CIU del gasto de la Administración central (62 frente al 52 de promedio nacional), y su subestimación del gasto autonómico. En cambio, la percepción de los votantes de los principales partidos de ámbito nacional (PSOE, PP e IU) es muy similar: creen

Administración central respecto a las comunidades o los ayuntamientos (38, 31 y 31, respectivamente). Los encuestados que se autoubican en la izquierda política muestran una ligera preferencia por el gasto autonómico, mientras que los que se posicionan en el centro-derecha optan más bien por un mayor gasto de la Administración central.

Apenas se aprecian diferencias entre los votantes del PP y del PSOE en cuanto al reparto competencial deseado. Por su parte, los votantes de IU son más favorables al gasto autonómico, aunque en menor proporción que los de CIU (18 puntos porcentuales por encima del promedio nacional). Parece, por tanto, que en los últimos

¹⁶ Datos del Ministerio de Hacienda sitúan el gasto de las administraciones en torno al 21, 58 y 20% (Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, respectivamente).

años los votantes del PSOE han debilitado su preferencia por la descentralización del gasto público, y sus opiniones se asemejan más a las del PP.

Por otra parte, el Barómetro Fiscal del IEF aporta información sobre la atribución de responsabilidades entre administraciones según políticas o servicios públicos. Cuando se especifican las políticas, los entrevistados manifiestan cierta preferencia por la descentralización de competencias a las comunidades autónomas. En concreto, de acuerdo con los datos proporcionados por este Barómetro, se vería bien que las infraestructuras, así como el seguro de desempleo y las pensiones –tanto de jubilación como de enfermedad o invalidez– fueran competencia de las comunidades autónomas, o bien que la responsabilidad de la prestación fuera compartida. Sin embargo, se prefiere más centralización en sanidad o educación, y también, aunque en menor medida, en gestión de residuos urbanos, en jardines y en transportes.

Al comparar los niveles de atribución de responsabilidades en diferentes comunidades autónomas, León (2010, 2012) constata un «sesgo regionalista» en el País Vasco y un «sesgo centralista» en Castilla y León. Si nos centramos en las competencias –atribuidas y deseadas– sobre educación, sanidad y desempleo (cuadro 4), se comprueba efectivamente el sesgo centralista en Castilla y León (también en Galicia), porque se percibe y se desea en mayor proporción que el Estado central asuma la competencia en estas políticas. Por el contrario, en Cataluña, y más todavía en el País Vasco, es mayor la proporción que atribuye responsabilidades a los gobiernos autonómicos (entre 8 y 23 puntos porcentuales por encima del promedio).

Todo parece indicar, en definitiva, que la correcta atribución de responsabilidades económicas entre niveles de gobierno sigue siendo, en términos generales, deficiente. Los datos sugieren que la claridad en la atribución de responsabilidades fiscales es mayor en lugares como el País Vasco, donde el control del gasto y de los impuestos están concentrados en un único nivel de gobierno (León, 2012). En contraste, en otras comunidades, como Castilla y León o Galicia, y especialmente en Cataluña, se observa una considerable confusión entre las competencias de cada nivel de gobierno.

6. Conclusiones: la evolución y los determinantes de las opiniones fiscales

A ningún conocedor de la sociedad española extrañará que, según las encuestas de opinión, los españoles

alberguen una imagen bastante negativa de los impuestos: pensamos mayoritariamente que pagamos muchos impuestos y que estos no se cobran con justicia ni son progresivos. También prevalece la impresión de que los contribuyentes con altos ingresos pagan relativamente pocos impuestos, mientras que aquellos con bajos ingresos salen fiscalmente peor parados. Además, muchos españoles consideran que reciben del Estado menos de lo que aportan, que se tributa más que en otros países de Europa y que la relación entre impuestos y prestaciones es en España peor que en el extranjero. Todo ello coincide con una idea fuertemente arraigada del Estado como responsable del bienestar de todos los ciudadanos y con un recelo hacia la intervención privada en la provisión o financiación de servicios públicos.

¿Cómo han cambiado las actitudes fiscales durante la crisis?

En los últimos tres años, las actitudes hacia los impuestos –al igual que la valoración general de la situación económica– no han hecho más que empeorar. Ha aumentado abruptamente la proporción de personas para las cuales los impuestos son excesivos y no se cobran justamente; también la de quienes creen que hay mucho fraude fiscal y que el Estado paga menos de lo que recibe. Se afianza, por otra parte, la impresión de que los españoles contribuyen a las arcas públicas más que otras sociedades, mientras que para muchos los impuestos se vacían de contenido (crece el grupo de quienes opinan que los impuestos «son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué»). Pero aun cuando se considera posible reducir los impuestos y mantener los servicios y prestaciones públicas mejorando la eficacia en la gestión, los españoles siguen demandando –y con mayor intensidad en los últimos años– una intervención potente del sector público en la economía. En este sentido, se ha producido un ligero aumento de la proporción de personas conscientes de que para financiar los servicios públicos resultan imprescindibles los impuestos.

¿Posición socioeconómica o postura ideológica-política?

¿De qué depende crucialmente la variación de las actitudes fiscales observables en la sociedad española, de la posición socioeconómica o de la postura ideológico-política? La respuesta a esta pregunta ha de ser forzosamente mixta. Por sexo o edad no se observan grandes diferencias en las actitudes fiscales, aunque son las mujeres y las personas de mediana edad –sobre las que normalmente recaen más responsabilidades fiscales– las más críticas respecto a los impuestos: unas y otras perci-

ben en mayor medida que se pagan muchos impuestos –más que en otros países de Europa– y creen que existe mucho fraude fiscal. No obstante, son también las personas de edades intermedias las más partidarias de aumentar las prestaciones sociales, aunque ello suponga pagar más impuestos. Los jóvenes, por su parte, justifican en mayor proporción el fraude que los mayores, quizá porque al recibir más prestaciones del Estado, los mayores rechazan más resueltamente el fraude. El nivel educativo aparece como variable relevante en varios indicadores: las personas de niveles educativos inferiores creen en mayor medida que se pagan muchos impuestos; las personas con estudios superiores, sin embargo, perciben en mayor proporción el fraude fiscal (y lo justifican menos), aunque favorecen en mayor medida que se aumenten las prestaciones, aun cuando este aumento conlleve más impuestos.

El estatus socioeconómico desempeña lógicamente un importante papel en la determinación de las actitudes fiscales, aunque no siempre en la dirección esperada. Es cierto que las clases más acomodadas se muestran menos favorables a subidas en el IRPF, lo que avalaría la hipótesis del «autointerés» (la progresividad fiscal suscita menos apoyo entre quienes disfrutan de mayores rentas). Con todo, en el caso español se da una paradoja curiosa: aquellos con una posición socioeconómica más privilegiada –clases media y alta– consideran en menor medida que se pagan muchos impuestos y apoyan en mayor medida el gasto público. En cuanto a las simpatías partidistas, cabe destacar que las actitudes hacia el gasto público, los impuestos o la tolerancia al fraude se asemejan cada vez más entre los votantes del PP y del PSOE: no sólo es que los votantes socialistas se hayan hecho más críticos hacia el nivel de impuestos, sino también que, a partir del cambio de gobierno en 2011, los votantes del PP han relajado su nivel de queja hacia los impuestos, como ya observaron De Miguel *et al.* (2001) durante el anterior gobierno del PP. En todo caso, los votantes del PP priorizan en mayor proporción la contención de los impuestos que los votantes socialistas. Los votantes de IU y de UPyD consideran en mayor proporción que los impuestos no se cobran con justicia y son más conscientes de la existencia de fraude fiscal. Por su parte, los votantes de CIU se muestran mucho más descontentos respecto al balance personal entre lo aportado al Estado y lo que reciben en forma de prestaciones. Además, se ha constatado que los votantes nacionalistas –y, en general, los habitantes de regiones en las que las demandas descentralizadoras son más intensas– se muestran más tolerantes al fraude. Se comprueba, por tanto, que la percepción de falta de legitimidad fiscal y la justificación del fraude se dan simultáneamente, aunque no resulte fácil establecer la relación causal entre ambas.

Finalmente, quienes se declaran de derechas o no declinan ubicarse en la escala ideológica perciben en mayor proporción que se pagan muchos impuestos, y consideran prioritario bajarlos. Sin embargo, las personas que se consideran a sí mismas más de izquierdas se lamentan en menor proporción de la presión fiscal y, al igual que se observa en otros países (Pitlik *et al.*, 2011), aceptarían subidas de impuestos si resultaran necesarias para aumentar las prestaciones sociales. Sin embargo, también ellas se muestran generalmente insatisfechas entre lo que aportan y lo que reciben del Estado, y consideran en mayor medida que los impuestos no se cobran con justicia y que prolifera el fraude fiscal.

En resumen, ciertamente los factores ideológicos cobran gran importancia a la hora de explicar las actitudes fiscales de la población española. Sin embargo, los datos aquí expuestos y analizados ofrecen respaldo a las tesis que explican las preferencias fiscales de los españoles tanto en virtud de variables de auto-interés (estatus socioeconómico o posición en el mercado de trabajo) como ideológicas.

Referencias

- ALARCÓN, G., BEYAERT, A. y DE PABLOS, L. (2012). «Fiscal awareness: a study of the female attitude towards fraud in Spain», en PICKHARDT, M. y PRINZ, A.: *Tax evasion and the shadow economy*. Edward Elgar Publishing Ltd: Cheltenham.
- ALVIRA MARTÍN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (2002). «Los contribuyentes y la política fiscal», *Cuadernos de Información Económica*, 168: 53-59.
- ALVIRA MARTÍN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (2011). «Opinión pública y los ajustes fiscales para la crisis», *Cuadernos de Información Económica*, 225: 157-168.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2011). «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, 09/11.
- BOTELLA, J. (1994). «How much is too much? An overview of fiscal attitudes in Western Europe», *Working Paper 54*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Instituto Juan March.
- CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2011). «Are Spaniards Different? European Convergence and Regional Divergence in the Evaluation of the Welfare State», en GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (ed.): *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgate: Farnham.
- DE MIGUEL, I. y DE MIGUEL, A. (2001). *Los españoles y los impuestos*. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.

- DEL BLANCO, Á. y GUTIÉRREZ, M. (2011). «Evolución del sistema fiscal español: 1978-2010», *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, 13/11.
- DELGADO, M. L., SAN VICENTE, M. (1998). «Evolución de la opinión fiscal a través de datos de encuesta». *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 9/98.
- EUROSTAT (2012). *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway (2012 Edition)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y MANZANO, D. (2009). «¿Quién apoya el Estado de Bienestar? Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España», *Zoom Político*, 9.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y MANZANO, D. (2012). «The Lack of Partisan Conflict over the Welfare State in Spain», *South European Society and Politics*, 17(3): 427-447.
- GOENAGA, M. y PÉREZ, C. (2011). «El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal», *Índice*, 45: 28-30.
- JAIME-CASTILLO, A. M. (2004). *Opinión pública y política fiscal. Racionalidad e información imperfecta*, Mimeo.
- JAIME-CASTILLO, A. M. y SÁEZ, J. L. (2010). «Redistributive conflicts and preferences for tax schemes in Europe», *Documentos Instituto de Estudios Fiscales*, 11/10.
- LEÓN, S. (2010). «Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain», *European Journal of Political Research*, 50: 80-109.
- LEÓN, S. (2012). «How do citizens attribute responsibility in multilevel states? Learning, biases and asymmetric federalism. Evidence from Spain», *Electoral Studies*, 31: 120-130.
- MIYAR, M. y RAMOS, M. (2012). «Estado del Bienestar e igualdad de oportunidades: sólido apoyo en tiempos de crisis», *Cuadernos de Información Económica*, 227: 163-176.
- OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Spain*, November 2012.
- PENADES, A. (2010). «De nuevo los impuestos: ¿qué piensa la gente?», *DC*, 5/03/2010.
- PITLIK, H., SCHWARZ, G., BECHTER, B. y BRANDL, B. (2011). «Near is my shirt but nearer is my skin: ideology or self-interest as determinants of public opinion on fiscal policy issues», *Kylos*, 64(2): 271-290.
- PRIETO, J., SANZ, M. J. y SUÁREZ, J. (2006). «Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal en España», *Hacienda Pública Española*, 177: 107-128.
- RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012a). «La opinión pública ante el Estado de las Autonomías: indicios de un apoyo social declinante en tiempos de crisis», *Cuadernos de Información Económica*, 226: 189-199.
- RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012b). «Necesita mejorar». Diagnóstico y propuestas de la opinión pública para la reforma del sistema educativo español, *Cuadernos de Información Económica*, 229: 147-170.
- TORTELLA, G. (2012). «La paja española y la viga europea (o vice-versa)», y *El País*, 30/06/2012.
- WELCH, S. (1985). «The 'More for Less' Paradox: Public Attitudes on Taxing and Spending», *Public Opinion Quarterly*, 49(3): 310-316.
- WERT, J. I. (2004). «La sociedad civil ante el gasto público», *Revista Española de Control Externo*, 16(6): 73-104.