

LOS ESPAÑOLES Y LA FISCALIDAD: LA PERDIDA DE LA «ILUSION FINANCIERA»

La reforma del sistema tributario español iniciada con la Ley de Medidas Urgentes de 1977 pretendía traer un cambio profundo en las relaciones entre los contribuyentes y Hacienda. En el planteamiento de los profesionales y políticos, mayoritariamente a favor del cambio fiscal, primaba la idea de que la relación tributaria debía asentarse sobre una información objetiva y suficiente de las obligaciones fiscales (E. Fuentes Quintana, 1974) que rompiera la vieja suspicacia de que las técnicas fiscales y la configuración legal de los impuestos no responden a los deseos de una distribución equitativa de la carga fiscal ni a los intereses generales de la sociedad, y sí a las manipulaciones extraparlamentarias de algunos grupos (L. Eisenstein, 1965). La reforma, además de modificar las leyes tributarias, se presentaba como un cambio de las costumbres fiscales y necesitada, por tanto, de una actitud favorable de la ciudadanía.

Conocer cuál es la opinión pública de las familias españolas diez años después y comparar los resultados con los de otros años ha sido la tarea de **Francisco Alvira Martín** y **José García López**, autores del siguiente artículo. Sus resultados se apoyan, fundamentalmente, en los sondeos de 1985 y 1986, hechos en el marco de encuestas periódicas de la Fundación FIES, y cuentan con la ventaja de disponer de datos de anteriores sondeos (1980, 1974) que permiten algo tan importante en los trabajos sociológicos como observar cómo algunos tópicos están profundamente arraigados en la conciencia del ciudadano. Las conclusiones señalan cuál es la opinión y las actitudes del contribuyente medio sobre problemas importantes, como la equidad y la moral fiscal o la resistencia al impuesto. Estos datos son útiles para que la aplicación de la reforma responda a criterios realistas que consideren las limitaciones de la política tributaria a causa de los elementos sicosociológicos que entran en la relación individuo-Hacienda.

I. LA OPINION PUBLICA Y LOS IMPUESTOS

EN los años 70, los contribuyentes españoles manifestaban una fuerte oposición al sistema tributario entonces

vigente. Según una amplia mayoría de la población, aquel sistema no cumplía suficientemente los principios que deben regir el funcionamiento de un sistema tributario moderno: la carga fiscal se repartía injustamente; existía un elevado nivel de fraude; la varia-

ción de las cuotas a pagar no tenía relación directa con la de las bases de los impuestos y la escasa capacidad recaudatoria de la hacienda influía en la deficiente dotación de los bienes y servicios públicos demandados por la nueva sociedad industrial. Tal juicio coincidía con los argumentos en pro de la reforma de los profesionales, de la mayoría de los altos funcionarios de Hacienda e, incluso, de una parte —la más progresista— de la clase política del anterior régimen (1).

Desde el punto de vista de la opinión pública, no todo era malo en los anteriores impuestos y en las técnicas seguidas para su aplicación. A favor de aquel sistema, las encuestas señalaban la baja presión fiscal sentida por los ciudadanos y la «comodidad» a la hora de cumplir las obligaciones formales. Los motivos de esa opinión había que buscarlos en: primero, el predominio de los impuestos indirectos, incorporados a los precios, que ocultaba la carga real de los impuestos; segundo, el IRTP establecía con exactitud la cuantía de los salarios netos, y éstos eran la verdadera contraprestación recibida por el trabajo, sin que la mayoría de los asalariados fuera consciente de la amonización de sus ingresos o tuviera que rendir cuentas anualmente de sus finanzas a Hacienda; tercero, las Cortes del 57, al legalizar los convenios y las estimaciones objetivas, reconocían paladinamente la incapacidad de penetrar con eficacia en el entramado de contabilidades de las empresas y, atendiendo a la especial «idiosincrasia» del contribuyente español, se fomentaba una diferencia creciente entre las bases fiscales y las magnitudes económicas, logrando así un bajo grado de conflictividad con los empresarios y profesionales (2).

Sin embargo, los defectos del sistema eran tan importantes y notorios y la escasez de servicios públicos tan marcada respecto a otras sociedades europeas que una corriente favorable a una reforma tributaria fue tomando fuerza a lo largo de los 70, llegando a ser «ese problema con el que la sociedad española se tropieza en su hacer de cada día» (E. Fuentes Quintana, 1975).

En la segunda parte de los 70, los españoles estrenaban, por fin, un nuevo sistema tributario, coincidiendo —y no por casualidad— con la implantación de la democracia.

La aceptación de la reforma fiscal de 1977 por las nuevas fuerzas políticas fue general, y el proyecto de ley de las nuevas figuras impositivas pasó sin discusión importante por las nuevas Cortes (J. García Añoveros, 1977). Los partidos políticos no sólo pactaron en los acuerdos de la Moncloa la necesidad imperiosa e inaplazable de la reforma sino el propio contenido de la nueva estructura fiscal y cuáles serían los principios que deberían guiar su implementación. Por otra parte, el proceso de aprobación, desde los anteproyectos del Ministerio de Hacienda a los textos legales del BOE, tenía una importante ventaja frente a otros cambios legales exigidos por la democracia, pues contaba en su haber con serios estudios para argumentar, si hubiese sido necesario, las razones del cambio y la validez de la nueva configuración del sistema.

En resumen, pocas veces en la historia de la hacienda española una reforma tributaria ha encontrado un clima social más favorable que la de 1977. Para la opinión pública, la modernización de la hacienda formaba parte destacada del conjunto de cambios econó-

CUADRO N.º 1

LOS IMPUESTOS SON ALTOS Y SEGUIRAN CRECIENDO

Presión fiscal			Evolución de la presión fiscal	
Índice (1) 1985	Índice (1) 1980	Índice (1) 1975	Pasado Índice (2) 1985	Futuro Índice (3) 1985
43	60	— 16	67	50

Índice (1): % los impuestos son excesivos o fuertes - % los impuestos son normales o débiles.
Índice (2): % los impuestos son mayores que el año anterior - % los impuestos son iguales o menores.
Índice (3): % los impuestos aumentarán - % los impuestos serán iguales o disminuirán.

micos que la deseada incorporación a la CEE y el funcionamiento de la democracia exigían. La sociedad, en su conjunto, estaba dispuesta a sacrificar comodidad, baja conflictividad fiscal y escasa presión fiscal por una mayor presencia del Estado del bienestar en sus vidas. Pero —como se comprobará más adelante— la respuesta desde un plano general e ideológico no es lo mismo que el cumplimiento personal de las obligaciones contraídas.

Diez años para completar el cuadro impositivo que sustituye al de 1964, y para adecuar la normativa a la realidad social, son un plazo suficientemente largo para recoger de nuevo la opinión del público y, comparándola con la de los años 70, comprobar sus cambios. ¿Cuál ha sido la experiencia del contribuyente ante las nuevas reglas de la «convivencia fiscal» inauguradas por la reforma del 77? ¿Responde la «imagen» que la mayoría de los españoles tiene del funcionamiento de su sistema fiscal al ideal definido repetidamente en los sondeos anteriores a la reforma de 1977?

Varias encuestas realizadas por la Fundación FIES de la CECA en 1980, 1985 y 1986 proporcionan información para responder

fundadamente a las anteriores preguntas.

En primer lugar, *ha desaparecido la idea de que la presión tributaria española es débil*. En 1975, la mayoría de las familias opinaba que los impuestos eran bajos o normales en España. En 1980 y 1985 una amplia mayoría cree que son muy fuertes o fuertes y creen, además, que viven un proceso de impuestos crecientes: cada año han pagado más que el anterior y esperan pagar más al año siguiente (ver cuadro n.º 1).

En segundo lugar, *el reparto de los impuestos sigue sin responder a los criterios de justicia fiscal de la ciudadanía*. Así lo mantiene un 74 por 100 de los entrevistados en 1986. Esta importante crítica no supone que la población renuncie a los principios de la reforma, pues, como en la misma encuesta se constata, la mayoría sigue estando de acuerdo con las ideas de generalidad y progresividad, sino que su aplicación se considera insuficiente. Aunque las expectativas generadas por la reforma no se han visto suficientemente cumplidas, la encuesta muestra también cómo crecientes porcentajes de españoles observan una mejor distribución de los impuestos. Este porcentaje, sin em-

CUADRO N.º 2

**LOS IMPUESTOS SE REPARTEN INJUSTAMENTE,
PERO SE HA AVANZADO**

LOS IMPUESTOS SON MAS JUSTOS		
1986	1985	1980
35	33	21

bargo, es menor que el de los que no perciben mejora alguna.

En tercer lugar, existe una amplia mayoría, 74 por 100, que cree que *muchos contribuyentes no pagan los impuestos debidos*. Con tal opinión, los principios admitidos de justicia fiscal se incumplen radicalmente, porque el reparto de la carga fiscal responderá a otro criterio —el poder de ocultación— distinto de la capacidad económica del contribuyente.

El incumplimiento de las normas fiscales es un viejo mal de la hacienda española, difícil de erradicar en nuestra cultura cívica. Esta situación no es, por otra parte, muy distinta de la de otras sociedades; incluso en los países anglosajones el fraude y la evasión son elevados, distinguiéndose de los latinos más por un cierto fari-seísmo social al ocultar el problema que por un cumplimiento estricto de las normas tributarias (3). Sin embargo, lograr un alto grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales es una condición necesaria para que el sistema funcione de acuerdo con los principios asumidos por la sociedad y validados por la ley. No se trata de un fenómeno secundario, el tema del fraude influye en la mayoría de las valoraciones públicas sobre los impuestos y, aunque es evidente que los ciudadanos no disponen de cifras ciertas sobre el volumen de fraude, es

importante constatar que la mayoría cree que éste es muy importante. Otra segunda nota ofrecida por la opinión pública es la relación entre la posibilidad de escapar del control fiscal con la ocupación laboral y la posición social de los contribuyentes. Los españoles creen que quienes defraudan son: por una parte, los contribuyentes no sujetos a nómina (empresarios, profesionales y artistas); por otra parte, los que tienen poder para salirse del control fiscal, y que responden al tópico de los «poderosos», por su dinero

o por su *status* político. El cuadro n.º 3 muestra de forma resumida cuáles son —en opinión de los españoles— los grupos sociales donde el fraude es norma de conducta: los grandes empresarios, los políticos, los profesionales, los artistas. Más del 50 por 100 de la población entrevistada cree que el fraude está por encima del 50 por 100 de las cuotas debidas en estos grupos.

Aunque en la pregunta quedaba claro que se trataba de establecer porcentajes de fraude y no cantidades absolutas de impuestos defraudados, es evidente que existe una asunción general del tópico social de que los «poderosos», los que detentan el poder político o el económico, son los que defraudan. Las aproximaciones más serias a la proporción de fraude en relación con las bases del impuesto han demostrado que ese *ratio* es más alto entre los pequeños empresarios o artesanos que entre los grandes; pero la opinión pú-

CUADRO N.º 3

EL FRAUDE Y LOS GRUPOS SOCIALES

Grupos sociales	Orden de la importancia de su fraude Índice (1)	Porcentaje estimado de fraude
1. Los grandes empresarios	2.93	Defraudan más del 75%
2. Los políticos	2.94	Defraudan más del 75%
3. Los profesionales	3.17	Defraudan más del 50%
4. Los artistas, deportistas	3.25	Defraudan más del 50%
5. Los funcionarios	4.87	Defraudan más del 25%
6. Los empleados	5.12	Defraudan más del 10%
7. Los pequeños comerciantes	5.24	Defraudan más del 10%
8. Los autónomos	5.34	Defraudan más del 10%
9. Los agricultores	5.59	Defraudan más del 10%
10. Los obreros	6.04	Defraudan menos del 10%

(1): El índice se ha formado valorando las respuestas del porcentaje de los impuestos defraudados por (cada grupo) es muy alto, alto, bastante alto, poco alto, casi nada. En la tarjeta presentada al entrevistado se señalaba el porcentaje de impuestos defraudados que debería considerarse como muy alto, alto... etcétera.

Fuente: Encuesta Fundación FIES 1985.

blica crítica más el tener dinero o poder y no pagar que sólo el no pagar.

En este sentido, tiene coherencia el segundo puesto de los políticos (cuadro n.º 3) en la ordenación, mientras los agricultores o los autónomos (fontaneros, electricistas, etc.) aparecen en los últimos puestos. La idea de que estos trabajadores puedan ser defraudadores no cala en la opinión pública. Aunque legalmente su comportamiento fiscal pueda calificarse de potencialmente fraudulento, porque no están sujetos a retención por terceros, la opinión pública sitúa su actividad laboral en una economía de subsistencia (pequeños agricultores, artesanos) o considera que son los menos beneficiados por el Estado (población rural). Parece interesante también (ver cuadro n.º 3) el porcentaje de fraude que se presume existe entre los funcionarios. Objetivamente, no parece que existan distintas posibilidades para escapar del control fiscal entre funcionarios, empleados y obreros; pero la opinión pública sí las establece, y para el primer grupo existen razones similares a las establecidas para los políticos. De la conflictividad entre el Estado y el contribuyente nace un sentimiento de desconfianza hacia la burocracia que no ha desaparecido en el corto período de gobiernos democráticos.

Este sentimiento de tradicional enfrentamiento del individuo y del Estado conduce a una moral fiscal laxa, y el ciudadano establece dos medidas de condena diferentes para el defraudador al Estado y para el que defrauda a los particulares. En tres ocasiones, 1975, 1980 y 1985 se propusieron varios tipos de conducta antisociales a los encuestados y las sanciones que considerasen más adecuadas según la gravedad de la infracción. El

GRAFICO 1
FRAUDE Y SANCION SOCIAL

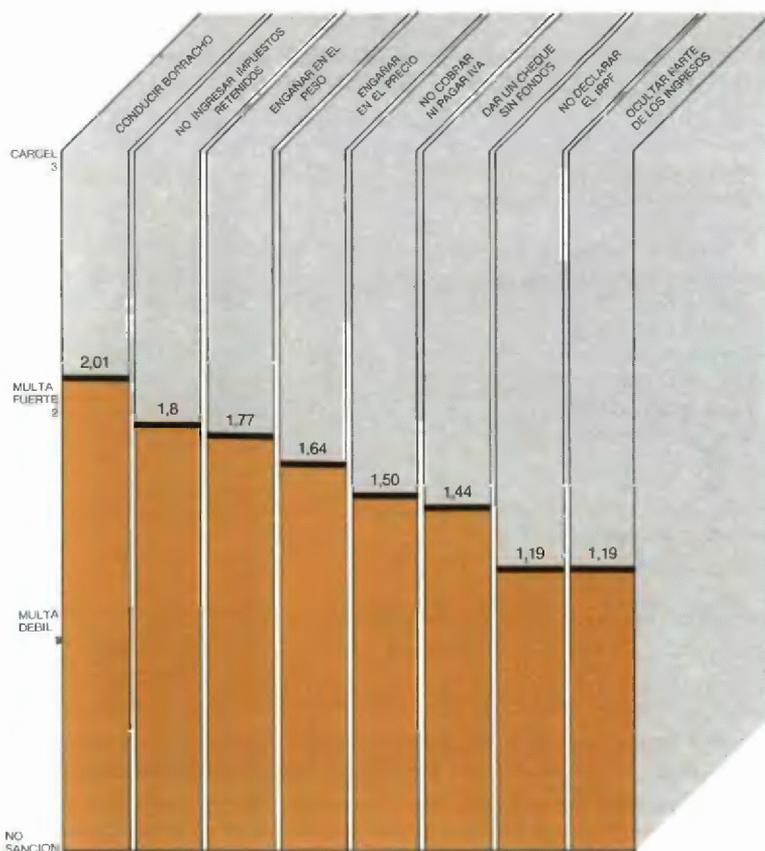


gráfico 1 recoge las sanciones medias, y en él se observa como «conducir borracho y destrozar un automóvil aparcado sin producir víctimas» es el tipo de comportamiento (entre los propuestos) más rechazado por la población; retener los impuestos para pagarlos por otros y no ingresarlos (defraudar, por tanto, a los particulares y a Hacienda) merece una multa importante; pero sólo una sanción económica débil si se trata de ocultar parte de los ingresos en la declaración del IRPF. En 1975 y 1980, los resultados fueron parecidos. En resumen, se mantiene el mismo modelo de actitudes hacia las conductas poco es-

crupulosas en materia fiscal antes y después de la reforma de 1977, incluso se aprecia un menor rechazo a no pagar los impuestos retenidos que sólo en parte se explica por una mayor permisividad social.

En un cuarto lugar, al considerar las características del sistema tributario tal como lo ven los españoles, aparece *la escasa transparencia de los impuestos*, particularmente la del IRPF. Por el amplio número de familias a las que esta figura afecta, el incumplimiento de este principio impositivo es importante. Al querer la ley del impuesto tener en cuenta objeti-

CUADRO N.º 4

CONDUCTA ANTISOCIAL

TIPO DE CONDUCTA	SANCION QUE MERECE								
	CARCEL			MULTA IMPORTANTE			SIN SANCION O MULTA PEQUEÑA		
	1985	1980	1975	1985	1980	1975	1985	1980	1975
1. Conduce un coche borracho y destroza un coche aparcado	34	45	51	39	37	38	26	17	11
2. Cobra los impuestos a los clientes y no los paga a Hacienda	15	36	29	43	43	48	42	19	23
3. Engañar en el peso	20	19	15	50	47	54	33	32	31
4. Engañar en el precio	14	22	14	45	48	50	41	28	37
5. Dar un cheque sin fondos	16	21	23	32	33	35	52	44	42
6. No declarar el IRPF	6	8	5	31	29	24	62	61	70
7. Ocultar parte de los ingresos	5	8	3	32	26	23	63	63	74

Fuente: Encuestas FIES 1975, 1980, 1985.

vos múltiples, como las peculiaridades propias de la situación personal del contribuyente, finalidades económicas distintas de las recaudatorias, y utilizarlo para fines redistributivos de la renta, la comprensibilidad y claridad de su normativa se reduce. Simultáneamente, el impuesto sobre la renta ha ampliado sustancialmente el

número de declarantes, y una parte de la población con escasa cultura económica se enfrenta anualmente con unos impresos y obligaciones documentales ante los que se siente perdido. La disociación entre el mundo real de la mayoría de los contribuyentes y el Fisco es grande. Esta falta de aproximación proviene, sin duda, de

un proceso de socialización tradicional, ya que el cambio de sociedad rural a urbana lo ha vivido la mayoría de los actuales contribuyentes. Este hecho social, unido a la actitud del público contraria al trato con la burocracia —de la que no se fía—, tiene como consecuencia la proliferación de los servicios de gestores fiscales y el

CUADRO N.º 5

DIFICULTAD PARA CUMPLIR LAS OBLIGACIONES FORMALES

	NO NECESITO AYUDA		NECESITO AYUDA		TIPO DE AYUDA					
					Conocidos		Institucionales		Onerosos (gestor)	
	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980
Media	34	20	66	80	27	33	4	9	35	36
Ingresos:										
Altos	42	25	58	75	26	34	3	8	31	32
Medios	29	17	71	83	27	36	5	11	39	35
Bajos	17	13	83	87	32	34	4	10	46	42

Fuente: Encuestas FIES 1980, 1985.

escaso porcentaje que acude al asesoramiento institucional (administraciones de Hacienda y otras).

Los datos del cuadro n.º 5 ponen de manifiesto: 1.º, el notable porcentaje, 66 por 100, de personas que necesitan ayuda para hacer su declaración de la renta; 2.º, los citados porcentajes aumentan desde un 50 por 100, para las familias de mayores ingresos, a un 83 por 100 en las de ingresos relativamente más bajos. Al ser las familias con ingresos más bajos las que en mayor porcentaje precisan ayuda, se pone de manifiesto que cuando el contribuyente medio por IRPF acude a otra persona para cumplimentar los impresos lo hace generalmente por su distanciamiento del tema, no por la complejidad objetiva de su situación financiera. Esta última aumenta con los ingresos y no a la inversa; 3.º, entre 1980/85 se aprecia una disminución de la ayuda prestada por familiares, amigos, o instituciones (empresa donde trabaja, bancos o Administración), manteniéndose los porcentajes de personas que acuden a asesores fiscales, con el consiguiente coste, que se compensa por el convenimiento de que existen medios —deducciones— para pagar menos. Por ello, aunque con el paso del tiempo el contribuyente conozca mejor su impuesto, sigue acudiendo en la misma proporción, 35 por 100, al profesional en 1985 que en 1980. Disminuye, en cambio, la ayuda no profesional y gratuita.

En quinto lugar, un 58 por 100 de los españoles establece un *balance negativo* al comparar el sacrificio personal por el pago de los impuestos con el beneficio por los bienes públicos recibidos; sólo para un 13 por 100 el valor de las contraprestaciones supera a su sacrificio. Esta asimetría del *do ut*

CUADRO N.º 6

INDICE DEL SENTIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE

	1985	1982	1980	1976	1975
Media	-0.66	-0.74	-1.16	-0.71	-0.22

des al relacionar el impuesto pagado con el servicio recibido se deriva de la imagen pública de cuáles son las prioridades del gasto decididas por el Estado, de cómo se cree que se administran los ingresos públicos y de cuál sea el sentimiento de carga fiscal en relación con lo que pagan los demás.

Desde 1975 (F. Alvira, J. García López, 1975) se ha venido formulando un índice (índice del sentimiento del contribuyente) (4), lo que permite medir los cambios de la valoración pública de los programas estatales de gastos en relación a los impuestos pagados.

Desde el primer sondeo, 1975, el índice tiene valores negativos —el sacrificio por los impuestos supera al beneficio de los servicios públicos— observándose un incremento del desequilibrio entre 1975 y 1980 a medida que el público percibía un aumento de los impuestos. En 1982 se aprecia una

notable mejora del índice, y ésta tendencia continúa a menor ritmo hasta el último sondeo de 1985. En este cambio parece influir el resultado de una actitud pública más favorable al gobierno y su política de gasto, dada la relación entre el valor del índice y el auto-posicionamiento político.

Por último, sigue existiendo una crítica bastante generalizada hacia la burocracia del Estado por *no administrar correctamente los recursos públicos*. Sólo un 14 por 100 de los entrevistados opina que la gestión del gasto público responde a los principios de una buena administración, mientras que un 29 por 100 califica muy negativamente («despilfarra») la actuación de la Administración del Estado. El anterior porcentaje aumenta con el nivel de estudios, hasta un 37 por 100 entre los universitarios. Esta crítica se relaciona también con las diferencias entre la imagen y el ideal del gasto público que los contribuyentes tienen (ver

CUADRO N.º 7

AUTOPOSICIONAMIENTO POLITICO E INDICE DEL SENTIMIENTO DEL CONTRIBUYENTE

	Autoposicionamiento político	Índice del sentimiento del contribuyente
Izquierda		- 0.72
Centro-izquierda		- 0.50
Centro		- 0.59
Derecha		- 1.05

LOS ESPAÑOLES Y EL GASTO PÚBLICO

La valoración de la opinión pública sobre los impuestos resulta incompleta si no se analiza la demanda de servicios o bienes públicos. El cuadro de preferencias resume cuantificadamente la demanda social de servicios públicos para cada uno de los años de las encuestas 1974, 1979, 1986. El marco social y político en cada uno de estos años es diferente y posiblemente al denominarlos como: «fin de un régimen autoritario», «etapa de transición», «consolidación democrática con un gobierno socialista» se responde a una imagen aproximada de las características sociales dominantes en cada uno de ellos.

Al analizar las cifras, destaca la estabilidad de la ordenación de las preferencias:

educación, sanidad y pensiones (seguridad social) y agricultura son los programas más demandados durante los últimos doce años. El deseo de mayor bienestar social y la idea de que la agricultura necesita el apoyo del Estado están arraigados profundamente en la población española. Por otra parte, existe una fuerte oposición a los gastos militares y de policía. La mayoría de los españoles rechazan —con independencia de su posible coste personal— esos programas. Los cambios políticos no han influido demasiado en esa opinión y, en todo caso, la encuesta de 1986 muestra un reforzamiento de la oposición a ellos. El aumento de las preferencias fuertes en los programas de sanidad, obras públicas y educación entre 1974 y

1986 parece señalar que: 1.º, aún queda un amplio margen para alcanzar el nivel deseado de consumo de esos servicios, y 2.º, el incremento de la demanda social ha ido por debajo de la oferta del Estado. Entre 1974 y 1986 la caída de la demanda de más gasto, cuando se considera la posibilidad de pagarlo personalmente, ha disminuido para los programas de educación, sanidad, vivienda y obras públicas. Este resultado es positivo y señala una mejor actitud hacia el sistema tributario como instrumento necesario para responder a las necesidades públicas. Sin embargo, en 1979, y para los programas más deseados: educación, agricultura y sanidad, la caída porcentual de la demanda fue más pequeña que en 1986.

PREFERENCIAS FUERTES Y DÉBILES

Programas de gasto público	Preferencias fuertes			Preferencias débiles			Caída porcentual de la demanda al considerar los impuestos			Variación de las preferencias fuertes		
	1986	1979	1974	1986	1979	1974	1986	1979	1974	1986	1979	1974
Educación	0,37	0,40	0,29	0,66	0,62	0,62	44	35	53	128	138	100
Agricultura	0,28	0,34	0,31	0,60	0,57	0,67	53	34	54	90	110	100
Pensiones	0,34	—	—	0,65	—	—	48	—	—	—	—	—
Sanidad	0,32	0,28	0,23	0,61	0,50	0,56	48	44	59	139	122	100
Seguro de desempleo	0,19	—	—	0,42	—	—	55	—	—	—	—	—
Vivienda	0,19	0,22	0,18	0,43	0,56	0,47	56	61	62	106	122	100
Obras públicas (transporte, infraestructura, material)	0,13	0,13	0,09	0,35	0,28	0,29	63	89	69	144	144	100
Policía	-0,32	-0,21	0,22	-0,25	-0,15	-0,18	25	40	22	69	105	100
Ejército y Defensa	-0,56	-0,28	-0,30	-0,53	-0,24	-0,27	6	17	11	54	107	100

Fuente: Encuesta Instituto de Estudios Fiscales 1974; Encuesta para la Comisión del Gasto Público de 1979; Encuesta Fundación FIES 1986. La dirección de las tres encuestas a cargo de F. Alvira Martín y J. García López.

Definición de los índices de *preferencias fuertes* y *preferencias débiles*. Estos dos índices se han elaborado a partir de las respuestas a las siguientes preguntas: 1.º «En su opinión, ¿el Gobierno debería gastar MAS, MENOS, IGUAL en...?» (presentar tarjeta con los programas de gasto público) y 2.º A los entrevistados que pedían mayor gasto para un programa concreto, se les volvía a preguntar «Dijo usted que el Gobierno debería gastar más en (aquí se le señalaba el programa elegido) ¿estaría usted de acuerdo en pagar más impuestos para que el Gobierno gastara más en ese programa?» En la primera pregunta a las respuestas positivas se les asignaba + 1 punto, a las negativas -1 punto. Los resultados corresponden a la potencial demanda de los ciudadanos para cada programa, sin considerar la necesidad de financiarlos. Este índice se denomina *preferencias débiles*. A los entrevistados que en la segunda pregunta respondieron positivamente se les asignaba + 1 punto y un -1 negativo a los que querían menor gasto para el programa. El nuevo índice, *preferencias fuertes*, señala el tamaño de la demanda real —puesto que considera la vertiente del coste— de cada programa. El campo de variación del índice va de + 1,00 (toda la población está a favor) a -1,00 (toda la población está en contra).

CUADRO N.º 8

ORDENACION DE LOS PROGRAMAS DE GASTO PUBLICO

PROGRAMAS	IMAGEN (1)		PROGRAMAS	IDEAL (1)		DIFERENCIAS ENTRE IMAGEN E IDEAL		PROGRAMAS
	1986	1974		1986	1974	1974	1986	
1. Ejército y Defensa	2,25	2,03	Educación	2,79	2,12	+1,83	+2,14	Educación
2. Sanidad	4,03	3,72 (2)	Sanidad	2,92	2,89 (2)	+0,83	+1,11	Sanidad
3. Policía	4,50	3,21	Pensiones	3,75	—	+2,31	+1,89	Agricultura
4. Obras Públicas	4,57	3,25	Seguro paro	4,76	—	+1,44	+1,34	Vivienda
5. Educación	4,93	3,95	Agricultura	5,00	3,43	-0,98	-0,68	Obras Públicas
6. Pensiones	5,32	—	Obras Públicas	5,25	4,23	-2,30	-2,69	Policía
7. Seguro paro	5,49	—	Vivienda	5,26	3,53	-3,62	-5,30	Ejercicio
8. Vivienda	6,60	4,97	Policía	7,19	5,51	—	+1,57	Pensiones
9. Agricultura	6,89	5,74	Ejército y Defensa	7,55	5,65	—	+0,73	Seguro paro

(1) IMAGEN: Responde a la opinión sobre la dimensión del gasto en cada programa, ordenándoles de más a menos importantes según la dimensión de los programas.

IDEAL: Responde a la ordenación deseada por la opinión pública.

(2) Sanidad, Seguridad Social.

cuadro n.º 8). Los españoles quieren (ideal) que los impuestos se utilicen para financiar básicamente programas de educación, sanidad y pensiones, y creen (imagen) que con sus impuestos se pagan programas militares, sanidad y policía. Los datos similares de una encuesta de 1974 permiten establecer tanto la permanencia de la elección social sobre los programas de gasto público como el arraigo del tópico social de que los gastos militares y de policía sustraen la mayor parte de los recursos públicos de los usos que pueden producir un beneficio mediato y personal.

Sentimiento generalizado de aumento de la presión fiscal, bajo grado de realización de la idea de justicia fiscal, fraude generalizado, falta de transparencia en las normas de los impuestos, desequilibrio entre el sacrificio por el pago de los impuestos y el beneficio por los servicios recibidos, crítica hacia el funcionamiento de la Administración por la gestión de los recursos, y distanciamiento entre

la imagen y el ideal del gasto público forman el complejo diagnóstico que la opinión pública establece sobre su sistema fiscal. Diagnóstico desfavorable, aunque matizado por una disminución de los porcentajes de respuestas negativas. Así, a diez años de la reforma de 1977, la opinión pública sigue señalando graves defectos en el sistema fiscal y en su funcionamiento; aunque la extensión de la crítica entre la población haya disminuido. La disminución de las respuestas desfavorables, así como el aumento de los que perciben una mejora, apoyan esta conclusión.

II. CUATRO ASPECTOS IMPORTANTES DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y LA OPINIÓN DE LOS ESPAÑOLES

Un análisis factorial (5) de las preguntas planteadas en la encuesta de octubre-1985 ha permitido

separar cuatro factores independientes para explicar el fenómeno tributario:

1.º La opinión sobre *la eficacia del sistema fiscal* para dar respuesta a la demanda de bienes públicos al menor coste. El análisis seguido muestra que la respuesta a este factor corresponde a la integración de los datos sobre:

- * El balance del contribuyente.
- * La economía en la administración de los ingresos.
- * La carga fiscal psicológica.
- * La satisfacción con el proceso democrático de la sociedad.

2.º La imagen de *equidad* en la distribución de los impuestos es un segundo factor, que se relaciona con la opinión sobre el grado de cumplimiento de los principios de justicia fiscal, con la apreciación sobre su evolución reciente y con el sentimiento de carga fiscal.

3.º *La comprensibilidad y comodidad fiscal* constituye el tercer

factor independiente, que está relacionado con las preguntas sobre dificultad de rellenar la declaración, cumplir las obligaciones formales y necesitar o no ayuda de otras personas para hacerlo.

4.º *La presión fiscal sicológica*, cuarto factor, es el resultado de la valoración personal de los impuestos pagados, del esfuerzo fiscal del propio contribuyente y de la imagen que tiene sobre la dimensión de los ingresos públicos y su evolución.

1. Primer factor: la eficacia del sistema fiscal

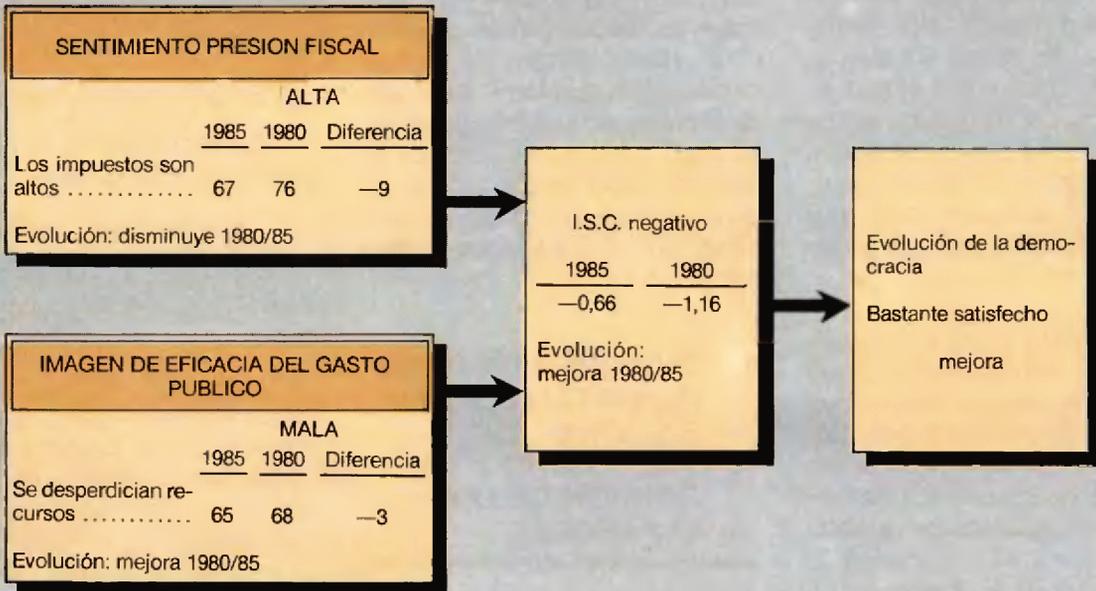
En la encuesta de 1985, la apreciación del grado de eficacia para satisfacer las necesidades sociales

que los impuestos tienen se relaciona con el balance fiscal del contribuyente, con su valoración de la presión fiscal, con la gestión de los recursos y con la mayor o menor satisfacción con el proceso político del país.

Sentimiento del contribuyente. Impuestos y gasto público, beneficio percibido por los bienes y servicios públicos consumidos y sacrificio por el pago de los impuestos constituyen el debe y el haber del balance fiscal que cada contribuyente establece, aunque sea implícitamente. El resultado de esta operación constituye «el sentimiento del contribuyente ante su sistema fiscal», que generalmente es negativo por varias razones: el contribuyente percibe, por una parte, con mayor exactitud el sacrificio por el pago de

sus impuestos que el beneficio por los servicios y bienes públicos consumidos; por otra parte, la idea que el contribuyente tiene sobre un gasto público útil se corresponde con la prestación de servicios inmediatos y particularmente beneficiosos; de tal modo, cada ciudadano desearía percibir por sí mismo cuanto recibe del Estado a cambio de sus impuestos y que esas prestaciones le sean útiles. Desde este enfoque individualista, los gastos de reproducción del aparato del Estado se contemplan como improductivos, resultando un sentimiento de asimetría entre el sacrificio del impuesto y el beneficio del gasto público. No debe extrañar que, incluso en una hacienda democrática, la mayoría de los ciudadanos consideren al Estado como un depredador de su economía familiar y, simultá-

ESQUEMA 1 EFICACIA FISCAL



neamente, le hagan responsable de su bienestar. (G. Schmolders, 1973). El interés, en todo caso, está en analizar los cambios de este balance.

Con las respuestas a la correspondiente pregunta sobre el balance fiscal del ciudadano se ha elaborado el índice del sentimiento del contribuyente (ISCy) en 1985. La disponibilidad del ISCy de anteriores sondeos hace posible comprobar los cambios temporales en el índice que mide el balance fiscal, así como su cruce con distintas variables sociodemográficas permite comparar los valores del índice entre distintos sectores de la población. Por otra parte, el análisis factorial ha confirmado la idea de que existe una estrecha relación entre el ISCy, el tamaño de los impuestos, la imagen de eficacia del Estado para gastar y la valoración del proceso político. Esta secuencia puede responder al esquema 1.

Presión fiscal. Según la mayoría de los contribuyentes, los impuestos son altos y el Estado no los administra con eficacia, porque despilfarra bastante por mala gestión y por dedicar la mayor parte de los recursos a programas no demandados.

En consecuencia, el índice, que compara sacrificio y beneficio fiscal es negativo; sin embargo, el ciudadano está bastante satisfecho de la manera como se está implantando la democracia en España. En 1985, el desarrollo político del Estado obtiene un mayor consenso que el cambio fiscal. Esta aparente contradicción se explica —al menos en parte— al considerar los cambios temporales de los porcentajes de las encuestas entre 1980 y 1985. Efectivamente, la pregunta sobre la evolución de la democracia implica la valoración temporal de un proceso,

mientras que las respuestas fiscales de la primera parte del esquema recogen la opinión en un momento determinado: octubre de 1985. Al examinar los cambios entre 1980 y 1985 se observa que en el segundo sondeo la opinión pública es relativamente más favorable que en 1980. Entre ambas fechas ha cambiado positivamente la opinión sobre la presión fiscal y sobre la administración de los recursos públicos, y el ISCy se ha hecho menos negativo. En consecuencia, la evolución de la eficacia fiscal ha sido positiva y coherente con la opinión política.

Si el término de referencia es la encuesta de 1974 —antes de la reforma— las conclusiones son distintas. Así, al comparar el valor del ISCy de 1985 con el obtenido en 1974, -0.66 y -0.22 respectivamente, se observa una caída muy importante del índice. Esta pérdida se explica: 1.º, por el sentimiento general de que la presión fiscal ha aumentado sin suficiente contrapartida; 2.º, porque la creencia en un amplio fraude implica el sentimiento de pagar por otros y de que un incremento de los impuestos va a incidir más de lo que le correspondería legalmente sobre los no defraudadores.

En opinión de la mayoría, el sacrificio personal no ha sido compensado por un incremento paralelo en la disponibilidad de bienes y servicios públicos demandados o en su calidad. En 1974, la diferencia entre los porcentajes de entrevistados que consideraban los impuestos altos y los que los consideraban normales o bajos era negativa, -16 ; es decir, aquella presión fiscal psicológica era normal o baja para la mayoría. Esta apreciación se apoyaba en una realidad fiscal concreta: amplio predominio de los impuestos indirectos, más difíciles de percibir que los directos, y una menor presión

fiscal real. El desequilibrio entre el crecimiento de la oferta de bienes vía mercado y la oferta de bienes públicos, vía decisión política, era patente y conducía a un consenso muy general de reforma tributaria, aunque supusiera que los impuestos fueran a aumentar. Así la sociedad podría disponer de recursos para la financiación de los programas de bienestar social por medio de un incremento en la progresividad de los impuestos directos, para que el aumento impositivo recayera sobre los más ricos. Un reparto más justo de la carga fiscal constituía la elección tributaria de la sociedad española, revelada repetidamente por las encuestas sobre impuestos de aquellos años.

Pero la respuesta fiscal, expresada legalmente en la reforma del 77, y sobre todo su práctica diaria, no ha satisfecho plenamente a la opinión pública. Los impuestos han crecido no sólo por aumento de los tipos, sino por efecto de la inflación sobre las tarifas progresivas; pero o no se han utilizado para financiar los servicios más demandados, o el contribuyente cree que existe una mala administración de los recursos, o bien su participación en la factura fiscal es superior a la que considera le debería corresponder, o todas estas cosas están sucediendo simultáneamente, según su opinión. En cualquier caso, las encuestas revelan una grave caída del ISCy entre 1975 y 1985, con su punto más bajo en el 80. En 1985, los españoles piensan que pagan más que antes y no perciben suficiente mejora de los servicios públicos deseados para compensarles del mayor sacrificio. La eficacia fiscal ha disminuido.

A este balance *negativo* de la opinión pública sobre la aplicación de la reforma contribuye la falta de generalidad en el pago de los

impuestos y la opción fiscal elegida: predominio de la imposición directa y ampliación de los sectores obligados a pagar y declarar por sus ingresos personales. De un modo terminante, el aumento de los contribuyentes explica la profundidad de la transformación de la cultura fiscal española en los últimos diez años. En 1975, un 29 por 100 de los hogares españoles presentó la declaración sobre la renta; en 1985, para el ejercicio del 84, ese porcentaje subió al 69 por 100 (según datos de encuesta). Este incremento muestra con claridad que el velo psicológico, creado por el predominio de la imposición indirecta, que existía en amplios sectores de ciudadanos, y que ocultaba los impuestos incorporados a los precios pagados por los consumidores, ha desaparecido en buena parte. Se suma así el efecto de una mayor perceptibilidad del impuesto sobre la renta al aumento de la presión fiscal y a la permanencia del fraude. El efecto conjunto de estos tres factores es un fuerte incremento de la presión fiscal psicológica.

El juicio sobre la eficacia de la Administración es el segundo factor que influye en el ISCy. Quienes creen que el Estado administra bien ofrecen un ISCy bastante equilibrado (ver cuadro número 9). Su sentimiento de beneficio por los servicios públicos prácti-

camente compensa el sacrificio del pago de los impuestos. El ISCy es claramente negativo entre quienes afirman que sólo en parte se gestiona bien. Por último, la adhesión al término «despilfarrar» supone que el ISCy sea muy negativo. La mala gestión —para la opinión pública— se refiere a gastar sin atender a los principios de una buena administración de los recursos y, además, a destinar los ingresos públicos a funciones del gasto con mala imagen pública, o a aumentar la burocracia, cuyo mantenimiento se considera por el contribuyente como un despilfarro. Esta imagen tópica del Estado como mal administrador influye en una imagen de poca eficacia del sistema tributario y contribuye a que el ISCy sea fuertemente negativo.

2. Segundo factor: la justicia fiscal

Uno de los objetivos prioritarios de la reforma fiscal de 1977 fue incorporar nuevos elementos de progresividad y de generalidad en el sistema tributario. En los años 70, había clara conciencia de que el reparto de la carga era regresivo; la normativa vigente en aquellos años configuraba así el sistema y, además, la ineficacia de las técnicas fiscales y la baja moral

del contribuyente favorecían el fraude fiscal. Las encuestas de 1985 y 1986 muestran que la opinión de los españoles sobre la equidad de su sistema tributario no ha cambiado sustancialmente con la que mostraban en los 70.

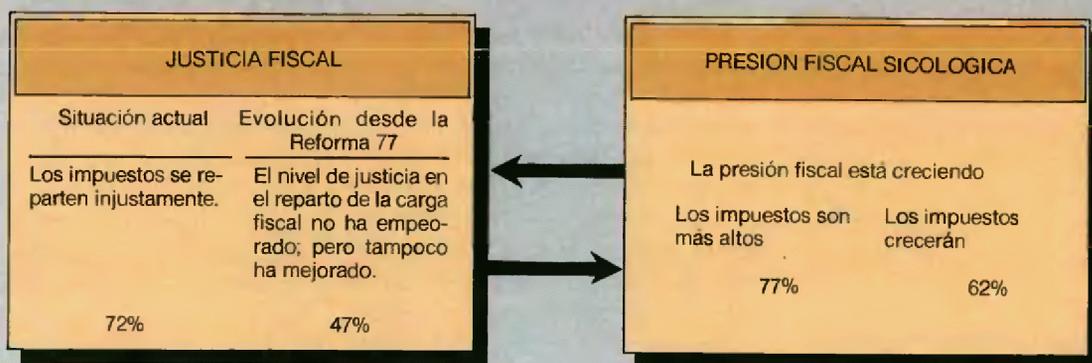
Dos notas matizan lo expuesto. Primero, la aproximación al ideal de justicia fiscal predominante en una sociedad es un proyecto largo y de difícil realización, cuyos resultados son siempre relativos. Los avances del sistema tributario para cumplir los objetivos de generalidad (todos deben pagar según su capacidad económica) y de progresividad (el Estado debe modificar la distribución generada por el mercado a favor de los más débiles económicamente) pueden o no acompañarse a la evolución del consenso social sobre los límites concretos que definen el nivel de justicia fiscal de su sistema tributario. *La justicia fiscal* es, por tanto, algo relativo y resultado de un proceso histórico. En una sociedad como la española, sujeta durante los últimos años a una transformación profunda de su marco de valores, con un ascenso notable del valor de la igualdad, el cambio del funcionamiento de sus impuestos para alcanzar una mayor progresividad del sistema tributario, en su conjunto, puede no ser suficiente para la mayoría porque aspire a un modelo *igualitario* de sociedad, o puede que el fraude, al introducir un factor aleatorio e imprevisible en el funcionamiento del sistema, impida por sí, con independencia de la configuración de las tarifas de los impuestos, que se alcance un nivel suficiente de justicia fiscal. La falta de generalidad, en todo caso, impide el cumplimiento del objetivo básico de progresividad demandado por una sociedad más igualitaria. En el primer caso, el sistema tributario no es el instrumento

CUADRO N.º 9

ISCy Y GESTIÓN DE LOS IMPUESTOS

OPINION SOBRE LA GESTION	ISCy 1985
El Estado administra bien	— 0,12
Desperdicia parte de los ingresos	— 0,61
Despilfarra	— 1,13

ESQUEMA 2 JUSTICIA FISCAL



más eficaz para, en poco tiempo, eliminar las diferencias económicas nacidas de los *status* sociales diferentes. En el segundo caso, los factores de progresividad introducidos en las normas del impuesto no influyen tanto en el cumplimiento de la equidad tributaria como la practicabilidad de las normas, su control y la moral fiscal. La encuesta muestra que para un 47 por 100 de los españoles no se ha avanzado nada o se ha retrocedido en el reparto equitativo de los impuestos. Un 33 por 100, por el contrario, opina en 1985 que ha mejorado. Este porcentaje es superior al de otros sondeos y, por tanto, algo se ha mejorado.

El segundo punto de interés hace referencia a los principios de la equidad horizontal. El contribuyente, 58 por 100, piensa que lo que él paga es aproximadamente lo mismo que pagan sus amigos o conocidos con la misma capacidad económica y las mismas condiciones familiares y laborales. Es decir, entre los asalariados de parecido *status* se cumple el principio de que personas con iguales ingresos y similares condiciones familiares pagan lo mismo. Entre los pequeños empresarios o profesionales también se cumple este principio. En consecuencia, el incumplimiento del ideal sobre la distribución de la carga fiscal se

establece entre grupos o segmentos ocupacionales distintos y entre distintos tramos de renta.

El análisis factorial de la encuesta de 1985 ha mostrado una relación importante del sentimiento de presión fiscal soportada y su evolución con la valoración de la equidad en el reparto de la carga fiscal (ver esquema 2). El cuadro número 10 también muestra esta interrelación.

Una amplia mayoría de los españoles, 77 por 100, creen vivir en un proceso de aumento de la presión fiscal, que no se distribuye de acuerdo con su personal definición de la equidad fiscal. Los impuestos antes de la reforma se distribuían injustamente, y el 47 por 100 cree que no se ha mejorado, o incluso se ha empeorado. Un 33 por 100 opina que sí se ha mejorado, que hoy se reparten con mayor justicia los impuestos; pero no con la suficiente, puesto que sólo un 13 por 100 cree que el sistema tributario haya logrado un justo reparto de la carga fiscal. Sin embargo, la minoría, 10 por 100, que cree que la presión fiscal no ha crecido, tiene una opinión más positiva de cómo ha evolu-

CUADRO N.º 10

PRESION FISCAL SICOLOGICA. EVOLUCION

	Presión fiscal psicológica	
	Mayores impuestos	Iguals o menores
<i>Justicia fiscal, evolución</i>	(77 %)	(10 %)
Más justos (33 %)	34	44
Igual o menos justos (47 %)	50	36

cionado la justicia fiscal (44 por 100 favorablemente). Estas cifras muestran cómo el aumento de la presión fiscal en España está influyendo en el sentimiento de injusticia fiscal y las escasas posibilidades de conseguir una opinión pública que perciba un reparto equitativo de los impuestos mientras éstos sigan —o así se crea— aumentando, y su pago se reparta más en función de la capacidad de ocultar que de pagar.

Impuestos más altos; sentimiento de injusticia, debido básicamente a la idea de un amplio fraude desigualmente repartido en atención a la naturaleza de los ingresos y al *status* del sujeto, era, en resumen, la opinión mayoritaria de los contribuyentes al cerrar 1985.

3. Tercer factor: presión fiscal indirecta, grado de transparencia y comprensibilidad de los impuestos

Para que un impuesto sobre la renta tenga eficacia recaudatoria debe extender la obligación de declarar a amplios sectores de contribuyentes. Esta servidumbre choca frontalmente con la comodidad del contribuyente y, a veces, con la posibilidad de cumplir o comprender los deberes fiscales por falta de información, de formación económica e incluso de comprensión del lenguaje empleado. La acomodación de los deberes fiscales de carácter formal con el ámbito cultural del contribuyente es una condición muy importante para que el funcionamiento real del sistema responda suficientemente bien a su normativa.

De no cumplirse ese requisito,

unas pautas nacidas de la realidad suelen sustituir, y al final invalidar, la formulación legal de las obligaciones del contribuyente.

Un riesgo en que puede incurrir el legislador, y más aún la Administración fiscal, al desarrollar reglamentariamente la ley, es contribuir a esa falta de acomodación entre las normas fiscales y la realidad cultural de los ciudadanos. En la historia de la hacienda española, cuando el desajuste entre las normas fiscales y su aplicación real sobrepasaba un cierto margen de tolerancia, la propia Administración fiscal buscaba la forma de reconducir la aplicación de las normas legales a las costumbres fiscales del país. Indudablemente, este acomodo atacaba de frente al principio de equidad tributaria y, en la mayor parte de las ocasiones, a la capacidad recaudatoria del sistema.

En este contexto histórico, la reforma fiscal del 77 ha traído cambios importantes: frente a un deseo político implícito de reducir al mínimo la confrontación entre Fisco y contribuyente, aún a costa de incumplir otros principios, en el nuevo planteamiento de los impuestos se considera que la justicia fiscal es un principio prioritario. El IRPF y, subsidiariamente, el impuesto sobre el patrimonio, considerados como los impuestos que mejor cumplían los principios de justicia fiscal, ocuparon un puesto destacado en la estructura tributaria nueva. Esta elección fiscal ha producido las siguientes consecuencias:

1. Antes de la reforma no presentaban declaración sobre la renta la mayoría de los españoles, 71 por 100; en 1985, y para el ejercicio de 1984, una mayoría, 69 por 100, la presentó; aunque en este porcentaje no estén proporcionalmente representadas las rentas de

trabajo dependiente y los otros tipos de ingreso, ni nada se diga del grado de veracidad de esas declaraciones. Antes de la reforma, sólo el 9 por 100 de los españoles autoliquidaron una cuota diferencial por el antiguo impuesto sobre la renta. En 1985 se multiplicó por 4 (35 por 100) aquel porcentaje. En resumen, «hacer la declaración de la renta» es hoy anualmente algo importante para la mayoría de los españoles, por sus consecuencias económicas familiares.

2. Frente a la obligación de autodeclarar sus ingresos, liquidar sus cuotas y cumplir las formalidades documentales exigidas, la mayoría de los españoles no están preparados, como lo demuestra la necesidad de ayuda que han tenido para cumplir sus deberes fiscales. Sólo una tercera parte del total de contribuyentes por IRPF rellenaron sin ayuda su declaración en 1985. La mayoría, 63 por 100, necesitó los servicios de otra persona para cumplimentarla. Obviamente, estas cifras señalan que en 1985 las exigencias formales o el grado de complejidad de los impresos eran excesivos para el contribuyente medio y que un amplio número de contribuyentes estaba dispuesto a pagar una ayuda profesional que piensa que le supondrá alguna ventaja económica.

Para más de la tercera parte de los contribuyentes por el IRPF, a la carga fiscal personal hay que añadirle el coste de sus asesores fiscales. Una cuarta parte debe el favor a unos servicios prestados gratuitamente por amistad, y sólo un 4 por 100 acude a instituciones que, por su función (Ministerio de Hacienda) o por su sentido comercial (bancos, empresas) prestan este servicio. El bajo porcentaje de ayuda institucional gratuita es posible que se deba, más que

a falta de información, a una actitud recelosa a exponer la situación económica familiar ante quienes —en su opinión— pudieran estar más próximos a los intereses recaudatorios del Fisco que a los del contribuyente, porque, en general, éste no cree que su cuota líquida sea una deuda perfectamente determinada en función de sus ingresos y características personales. Para la mayoría, el conocimiento profundo de las normas fiscales lleva a disponer de subterfugios para pagar menos impuestos.

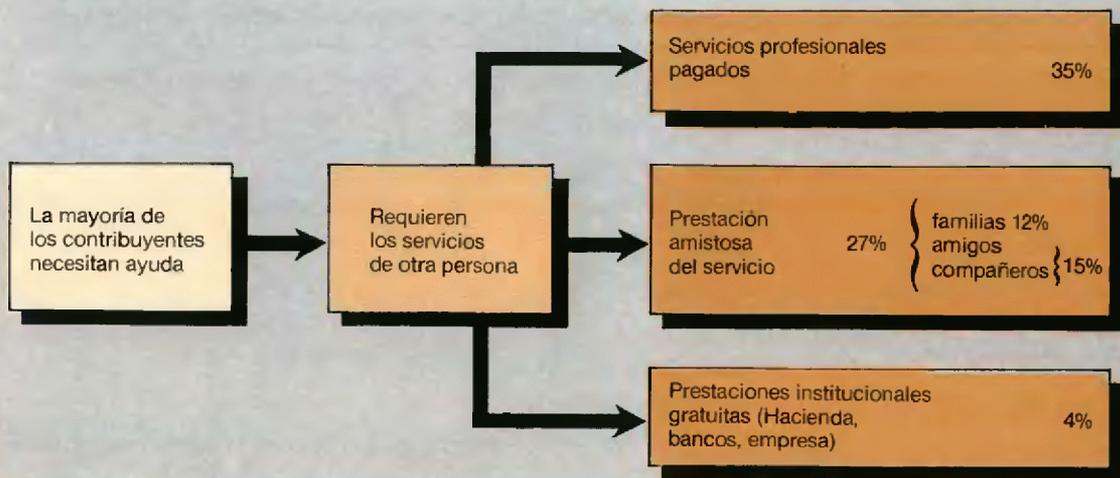
Esta falta de transparencia y de comodidad se añade a la mala valoración sobre el reparto de la carga fiscal y al sentimiento de un crecimiento notable de los impuestos, y un porcentaje importante de contribuyentes se inclina por buscar técnicas fiscales más simples, como la retención de la totalidad de su deuda por los pagadores de sus rentas, sin considerar otras circunstancias personales. En 1985, por escaso margen, 41 por 100 frente a 37 por

100, la opinión pública *prefiere cumplir con la obligación personal* de hacer la declaración, a pesar de las dificultades de cumplir las obligaciones formales que exige el impuesto (IRPF). Pero importa señalar: 1.º, que antes de la reforma la opinión pública no estaba repartida en dos grupos parecidos, sino que existía un decidido consenso, 77 por 100, a favor del impuesto sobre la renta con la obligación personal de declarar, porque este impuesto —según el público— repartía la carga fiscal con mayor equidad que otros; 2.º, que en 1980 se hizo la misma pregunta y los resultados mostraron un cambio aún más radical en la opción fiscal de los españoles antes y después de la reforma fiscal: un 34 por 100 a favor de la autodeclaración, frente a un 47 por 100 de que alguien —pagador de sus rentas— retuviera la deuda tributaria sin posterior autoliquidación.

En 1980, el contribuyente, en su mayoría sin experiencia de autodeclarar por renta, se vio obligado a cumplimentar los impresos del

IRPF, y sólo un 19 por 100 lo hizo sin ayuda. La ideología fiscal del contribuyente del 80 cambió fundamentalmente respecto a la que tenía antes de la reforma. La confrontación directa con la Hacienda le llevó a desear que alguien le apartara el amargo cáliz de la declaración: un 47 por 100 se inclinó por pagar una cantidad fija o la retención sin liquidación final. En 1985, el 41 por 100, con una cierta experiencia de varios años, ha asumido la necesidad de declarar, «es un mal trago que todos pasamos cada año», pero aún resta un 37 por 100 a favor de no hacerlo, incluso independientemente de si va a pagar algo más. El 19 por 100 que en 1980 tenía conocimiento suficiente para hacer su declaración sin ayuda ha pasado en 1985 al 34 por 100. Este aumento de contribuyentes que declaran sin ayuda muestra una cierta acomodación de los ciudadanos a las exigencias de un moderno impuesto sobre la renta.

ESQUEMA 3 TRANSPARENCIA FISCAL



NOTAS

(1) «Las disfuncionalidades de la imposición española...» «Estas disfuncionalidades registradas a lo largo del tiempo, proclamadas por los propios gestores de nuestra Hacienda y analizadas por distintas investigaciones y estudios doctrinales, siguen caracterizando al sistema tributario español.» «La evasión de impuestos se reconoce claramente por los propios contribuyentes. La conciencia general de fraude generalizado se ofrece con otra característica adicional: que el grado de fraude es variable según la categoría de los sujetos pasivos y según la naturaleza de los impuestos.» Enrique FUENTES QUINTANA. *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, páginas 59 y 60, Madrid, 1975.

(2) Discurso de presentación de Presupuestos 21.XII.1957.

(3) El 57 por 100 de los italianos cree que el fraude de sus conciudadanos supera el 30 por 100 de sus ingresos. (*Per una sociologia dell'evasione fiscale*, Amedeo TAGLIACCOZZO, Roma, 1984). «La historia del impuesto está llena de ejemplos que demuestran que su pago es una obligación rechazada por los ciudadanos y que hace falta una dosis de control y presiones para que se cumpla». *Historia de las ideas sociales*, Munich, 1957, R. SCHILLING. «En las grandes ciudades americanas: New York, Washington, Chicago, más de la mitad de los clientes de los mejores hoteles, clubs y restaurantes hacen pasar sus facturas como gastos deducibles». CH. W. MILLS, *The Power Elite*, Chicago, 1956.

(4) El índice del sentimiento del contribuyente (ISCy) se ha elaborado asignando números a las respuestas sobre la relación entre los beneficios que el entrevistado cree recibir del Estado y su sacrificio por el pago de los impuestos (presión fiscal psicológica). De tal mo-

do, se establece una escala ordinal de + 2 («se perciben muchos más beneficios que sacrificios económicos por los impuestos pagados») a - 2 («se perciben muchos menos beneficios...») El concepto del sentimiento del contribuyente se basa en la concepción psicológica de A. Puviani sobre los efectos de la ilusión financiera: empezamos por admitir que un contribuyente se dé cuenta con exactitud de una cierta parte de los servicios que el Estado le presta y de los sacrificios que le impone. Aquellos servicios tendrán para él un grado de utilidad de una cierta importancia, pongamos 100. Lo mismo dígame de las penas sufridas por el contribuyente. Le causarán un dolor de una cierta entidad que podemos suponer asimismo igual a 100. A. PUVIANI, *Teoría de la Ilusión Financiera*. IEF, Madrid, 1974.

(5) Los datos que sirven de base a este trabajo provienen de diferentes encuestas formuladas por la Fundación FIES sobre temas socio-económicos. El hecho fiscal es complejo y también lo es el sistema de creencias, opiniones, actitudes y sentimientos que los contribuyentes españoles mantienen sobre el mismo. Por ello, en dichas encuestas se han planteado múltiples preguntas agrupadas en temas; sin embargo, parece lógico pensar que este sistema de creencias, actitudes y opiniones esté agrupado y organizado en torno a algunas pocas dimensiones o factores básicos.

La búsqueda de estas dimensiones o factores básicos puede realizarse de múltiples maneras, pero aquí hemos optado por utilizar una técnica bien conocida: el análisis de componentes principales.

A través de este análisis se han detectado los componentes básicos de las respuestas a esas múltiples preguntas, según el siguiente esquema lógico-causal: (F = factor o componente; R = respuesta a una pregunta).

Una vez extraídos los componentes principales, se ha llevado a cabo una rotación «Vari-

max» para una mejor interpretación de los mismos. De este modo, se llegó a la determinación de esos cuatro factores básicos que se analizan en el artículo.

Ficha técnica: Las encuestas que sirven para redactar este artículo se realizaron dentro del proyecto de sondeos cuatrimestrales de la Fundación FIES durante los meses de febrero-marzo, mayo-junio y octubre-noviembre. La dirección, diseño y análisis corresponde a F. Alvira Martín y J. García López. El trabajo de campo lo realiza, a través de una encuesta en hogares, INVENTICA, S.A. El número de entrevistas es de 1.200, los puntos de muestreo entre 70 y 80, distribuidos según tamaño de hábitat y seleccionados de un modo aleatorio, no incluyéndose los municipios de menos de 2.000 habitantes. El universo está formado por los cabezas de familia residentes en España en la fecha de realización del campo.

BIBLIOGRAFIA

- ALVIRA, F., y J. GARCÍA LÓPEZ (1975), *Hacienda Pública* n.º 32, dedicado a la Sociología Fiscal. Madrid.
- DUCROS, Jean Claude (1982), *Sociologie Financiere*. Presses Universitaires de France.
- EISENSTEIN, L. (1965), *The Ideologie of Taxation*. The Ronald Press Company, New York.
- FUENTES QUINTANA, E. (1974), *Política Fiscal y Reforma Tributaria en la España de los 70*. Madrid.
- (1975), *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*. Madrid.
- (1975), *Discurso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Madrid.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (1977), *La Reforma Fiscal como Reforma Política*. Madrid.
- LEWIS, A. (1982), *The Psychologie of Taxation*, M. Robertson C.º Oxford.
- MARTINEZ, J. Claude (1984), *La Fraude Fiscale*. Presses Universitaires de France.
- SCHMOLDERS, G. (1973), *Psychologie des finances et de l'impôt*. Presses Universitaires de France.
- TAGLIACCOZZO, A. (1984), *Per una sociologia dell'evasione fiscale*. Carucci, Roma.

