

# LOS ESPAÑOLES Y LA HACIENDA ANTE EL SIGLO XXI

Francisco ALVIRA MARTÍN  
José GARCÍA LÓPEZ

**E**l interés de los gobiernos por conocer la opinión del público y prever su tendencia ante diferentes escenarios de la vida pública es un fenómeno sustancial con la democracia del siglo XX; porque la orientación de los votos depende de la imagen de los electores sobre la capacidad de gobierno para responder a sus deseos.

Se dice que el discurso político se establece frecuentemente en función de los resultados de encuestas previas, y que los programas electorales exponen el común denominador de las respuestas de los entrevistados. El paradigma fiscal, educativo, sanitario... propuesto por los partidos políticos se corresponde hoy, según esta idea, más con las conclusiones de los sondeos que con proyectos ideológicamente comprometidos. Evaluar si esta fórmula de atender a las necesidades públicas es más o menos válida en un contexto democrático, no corresponde a la siguiente nota sobre las actitudes fiscales de los españoles. Sólo se constata un hecho: «la opinión pública es uno de los ejes de la cultura cívica en los países occidentales»(1).

La anterior consideración es aplicable, sin ningún tipo de reserva, al ámbito de la Hacienda pública. Así, al menos, se ha entendido por las instituciones, gobiernos incluidos, interesadas en conocer e interpretar la real aplicación del sistema fiscal, prever la respuesta de los ciudadanos a los proyectos de reformas tributarias de mayor o menor fuste, incluso de los cambios presupuestarios. Desde esta perspectiva, es fácil entender el apoyo político a la realización de encuestas fiscales. Los resultados de la última de ellas disponible (2), permiten trazar los rasgos más destacables de la opinión del contribuyente medio

español en el nuevo siglo, después de 24 años de convivir con los principios de la imposición admitidos y desarrollados por las haciendas democráticas de nuestro entorno.

## I. EL PAPEL ECONÓMICO DEL GOBIERNO

Una actitud básica del español es su inclinación a requerir la intervención pública para cualquier evento relacionado con su seguridad económica. A lo largo de más de 25 encuestas realizadas durante estos últimos años, la proposición de que el gobierno es responsable y garante del bienestar de *todos* los españoles constituye un axioma para una amplia mayoría. Sin apenas diferencias por edad, ideología, clase social..., el gobierno es el gran protagonista económico en la vida de los españoles.

También, en otra reciente encuesta (3) la mayoría, 65 por 100, prefería el modelo de financiación y gestión pública de los servicios prestados y gestionados públicamente a cualquier otra opción.

El alto grado de *dependencia social* de las decisiones políticas es una característica del sistema económico español, similar, por otra parte, al de otros países miembros de la UE, además de consentida y apoyada por una amplia mayoría de los españoles de acuerdo con los datos de las encuestas. Este resultado es compatible con la percepción por la mayoría de un balance negativo entre los servicios y prestaciones públicas y los impuestos pagados.

## II. LA FINALIDAD DE LOS IMPUESTOS

El papel de los impuestos es financiar los programas de gasto público. Una amplia mayoría, 57 por 100, atribuye este papel a los impuestos, frente a sólo un 10 por 100 a favor de la finalidad de redistribuir la renta y riqueza. Este último porcentaje, incluso, es menor al 30 por 100 de individuos que expresamente responden: «no se sabe para qué se pagan los impuestos» (4).

Convendría aclarar que la respuesta mayoritaria del 57 por 100 no implica la aceptación del reparto de renta y riqueza vigente. Al contrario, otras encuestas muestran una general petición de mayor igualdad social.

Una interpretación correcta de esta respuesta mayoritaria se debe relacionar con los escasos efectos redistributivos de los impuestos, percibidos por los contribuyentes, con el funcionamiento de los impuestos progresivos y con la mayor eficacia redistributiva de los programas de gasto en bienestar y prestaciones públicas.

Sea uno u otro el motivo de la respuesta, la unión entre la demanda de servicios y prestaciones públicas y los pagos de sus impuestos es una relación comprobada y admitida por la opinión pública. Esta comparación, entre «lo que se da y lo que se recibe» es así la referencia inmediata de los ciudadanos para evaluar el sistema fiscal. Una equivalencia entre los servicios y los impuestos pagados justifica el impuesto según la mayoría de los contribuyentes.

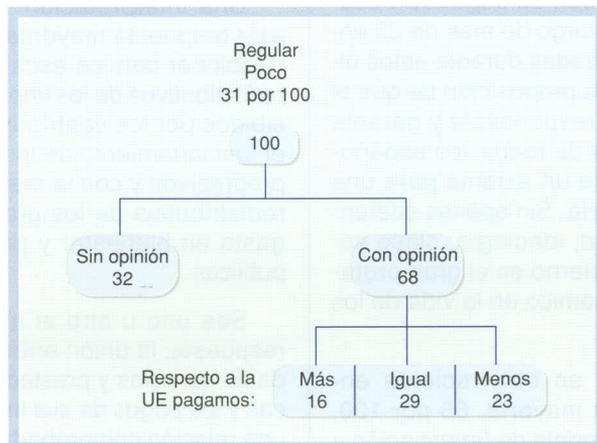
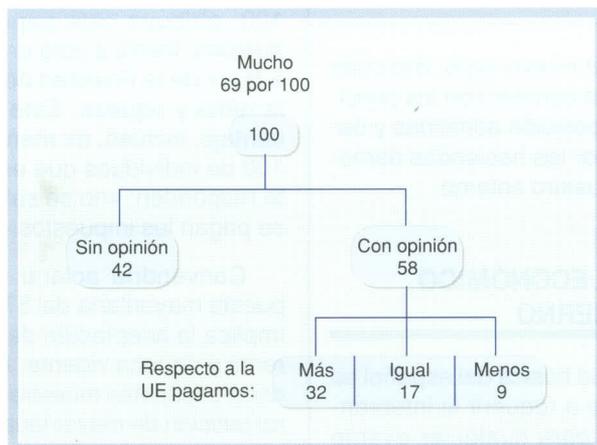
El balance fiscal de cada individuo puede ser más o menos solidario o egoísta, según se considere el beneficio para *todos* o *personalmente*; pero *esta actitud a situar el bienestar social* o personal prevalece sobre las consideraciones ideológicas.

En la evaluación de ese balance influyen diversos factores, como: el importe de los impuestos, el reparto de su factura, la forma de adminis-

CUADRO Nº 1

**PRESIÓN FISCAL PSICOLÓGICA, Y COMPARACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA**

LOS ESPAÑOLES PAGAMOS:



Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

trar y gestionar los recursos, la utilización de los servicios públicos, su funcionamiento y el grado de centralización en la decisión y gestión de los recursos. La más simple clasificación de estos factores consiste en agruparlos en torno al sacrificio (pago de impuestos) y al beneficio (beneficio proporcionado por los programas de gasto público).

**III. EL PAGO DE LOS IMPUESTOS**

La percepción de mayor o menor presión fiscal (presión fiscal psicológica) constituye el debe del balance fiscal implícitamente establecido por los contribuyentes.

En el año 2000, un 69 por 100 de la población con opinión creía que se pagaban muchos impuestos, frente a un 31 por 100 que opinaba lo contrario. Según este resultado, la opinión pública mantiene que la presión fiscal es alta. Para una amplia mayoría de los ciudadanos, resulta muy difícil cifrar el importe de todos los impuestos, directos e indirectos, tasas y contribuciones pagados a las diferentes administraciones públicas: Estado, autonomías, seguridad social..., pero considera que su presión fiscal es alta. La percepción de esa carga fiscal alta, además de relacionarla con los beneficios recibidos del sector público de la economía, se compara con la situación en los demás países de la UE, ámbito que hoy sirve de referente obligado en cualquier fenómeno social.

La mayoría del primer grupo, además de considerar altos sus impuestos, dice que la presión fiscal es superior a la de los otros países de la UE. En el segmento de la población española que percibe una presión fiscal moderada, la mayoría cree que la presión fiscal española no difiere de la que existe en la UE. Se observa una relación entre la carga fiscal psicológica y la percepción de la situación relativa del contribuyente español respecto a nuestros vecinos. Una percepción de elevada

CUADRO Nº 2

**JUSTICIA Y FRAUDE FISCAL**

EL FRAUDE ES:

Existe justicia fiscal	EL FRAUDE ES:		Suma
	Mucho Bastante	Poco Nada	
SI	13	5	18
NO	74	8	82
Suma	87	13	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

CUADRO Nº 3

**SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FRAUDE**

EN RELACIÓN A HACE ALGUNOS AÑOS EL FRAUDE ES:

EN EL AÑO 2000, EL FRAUDE ES	Mayor	Igual	Menor	Suma
Mucho+Bastante	21	41	25	87
Poco+Nada	1	5	7	13
Suma	22	46	32	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

presión fiscal se corresponde con una situación comparativamente peor. A la inversa, la percepción de una presión fiscal moderada se corresponde con la idea de impuestos parecidos, incluso inferiores a los de la Unión Europea.

Al combinar la percepción de la presión fiscal en España con su situación relativa en la UE, se forman varios grupos de opinión: 1º) hay un amplio segmento de población desinformado, 39 por 100, que desconoce los datos sobre la carga fiscal y también el lugar correspondiente a España entre los demás miembros de la UE; 2º) un porcentaje, 22 por 100, muy crítico, cree que los impuestos son muy altos en España y superiores a los de la UE; 3º) en la posición opuesta, un grupo menor, 16 por 100, mantiene que la presión fiscal española es moderada y parecida a la de la UE; 4º) otro 18 por 100 considera alta la presión fiscal en España, pero esta situación no difiere de la que se da en la Unión Europea.

El examen diacrónico de la percepción de la carga fiscal muestra una débil tendencia a descender el porcentaje de quienes dicen que los impuestos son altos, desde un 82 por 100 a un 69 por 100. Simultáneamente, desde el mismo año 1992, aumenta el porcentaje de quienes creen que se paga más en

CUADRO Nº 4

**CONTROL Y EVOLUCIÓN DEL FRAUDE**

LA ADMINISTRACIÓN SE ESFUERZA:

EL FRAUDE ES EN EL AÑO 2000	Mucho Bastante	Poco Muy Poco	Suma
Mayor	7	15	22
Igual	23	23	46
Menor	24	8	32
Suma	54	46	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

CUADRO Nº 5

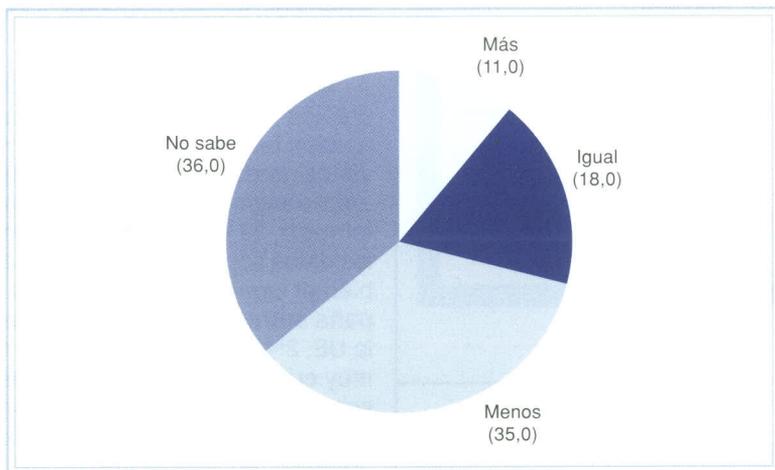
**PRESIÓN FISCAL Y DÉFICIT**

LOS IMPUESTOS SON:

LOS PRESUPUESTOS SE DEBEN LIQUIDAR CON	Muchos (65 por 100)			Regular/Pocos (30 por 100)		
	Déficit	Equilibrio	Superávit	Déficit	Equilibrio	Superávit
	20	49	31	16	52	32

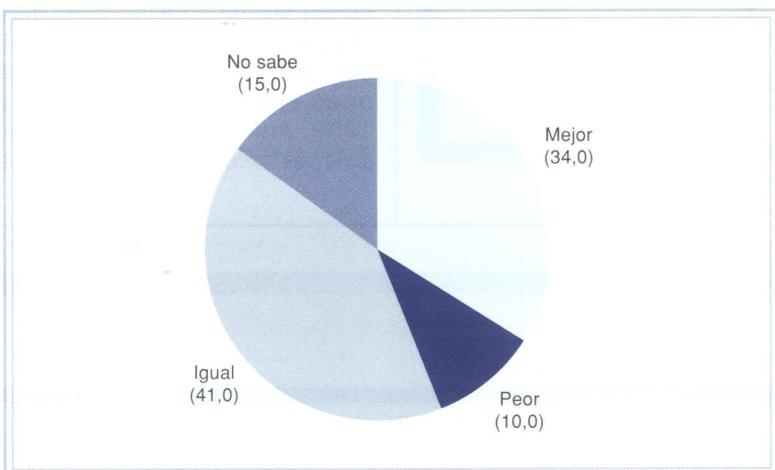
Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA**  
**(en porcentaje)**



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

**GRÁFICO 2**  
**GESTIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO RESPECTO**  
**DE LOS ANTERIORES (en porcentaje)**



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

#### **IV. EL REPARTO DE LA FACTURA: LA JUSTICIA FISCAL**

La imagen de los contribuyentes sobre los criterios para distribuir los impuestos y el cumplimiento social de las obligaciones tributarias constituye un elemento importante de la cultura fiscal de un país. La resistencia a pagar y la evaluación del sistema tributario se relaciona con su adecuación a los principios de equidad mantenidos por la mayoría.

Los datos de la última encuesta son malos. Una amplia mayoría, 76 por 100, dice que los impuestos no se pagan con justicia.

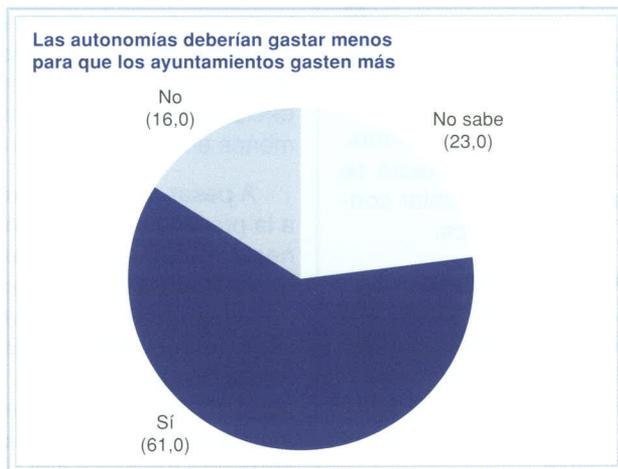
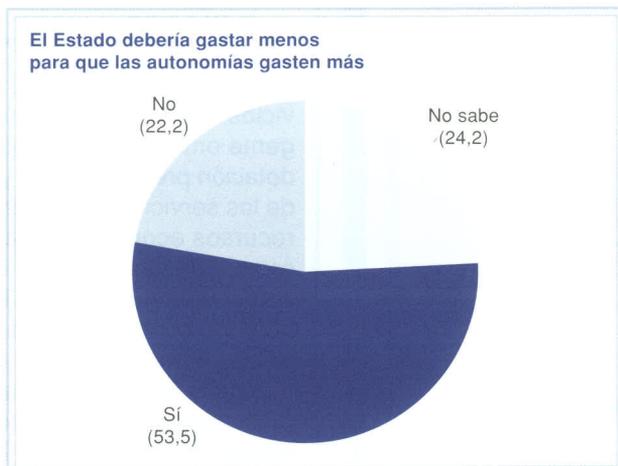
Los motivos para ese resultado son diversos: las normas tributarias y la relación entre impuestos directos, indirectos, tasas, contribuciones..., a veces, no responden a la idea de justicia social dominante. Antes de la reforma de 1977, el análisis de las estadísticas fiscales mostraba el escaso peso de los impuestos progresivos en el Presupuesto. El sistema era regresivo desde su legalidad. La Hacienda democrática corrigió formalmente aquel déficit de equidad. El problema se plantea básicamente, desde entonces, en la aplicación práctica de la legislación. Las diferentes formas de fraude, atender más a las exigencias recaudatorias que al principio de justicia, la proliferación y volatilidad de la legislación, que ataca directamente a la inteligibilidad del sistema, introducen factores extralegales de singular importancia para la opinión pública. Sea cual sea el discurso fiscal de los gobiernos y el contenido de los preámbulos en las leyes fiscales, el español medio percibe un reparto injusto de la factura fiscal. Un 76 por 100 de la población, frente a un 17 por 100, dice que los impuestos «no se cobran con justicia». Otro 7 por 100 no tiene opinión. Este resultado no ha cambiado sensiblemente en toda la serie de encuestas realizadas desde 1976.

Posiblemente, la principal causa de ese juicio es el fraude. Mal se puede hablar de justicia fiscal cuando

España que en la UE: desde un 17 por 100 en el mismo año, 1992, al 27 por 100 en el año 2000. A medida que la gente es consciente de la integración española en el modelo fis-

cal europeo, se ha ido imponiendo la necesidad de pagar más impuestos para financiar un Estado del bienestar, y se considera que España no es una excepción a la pauta europea.

GRÁFICO 3  
PREFERENCIA POR LOS ENTES GESTORES  
(en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

una amplia mayoría dice que existe mucho o bastante fraude fiscal.

Al observar, al mismo tiempo, la percepción de fraude y el sentimiento de cumplimiento de la equidad fiscal, dos datos resultan significativos y desfavorables: un 87 por 100 de los entrevistados mantiene que hay fraude, y un 82 por 100 que no se reparten los impuestos según la *idea* de justicia fiscal de esa amplia mayoría (5).

En el grupo de quienes perciben un amplio fraude, sólo un pequeño

porcentaje cree que, a pesar de esta situación, los impuestos se pagan equitativamente. En el segundo y reducido grupo, formado por quienes no perciben ese fraude, el 38 por 100, más del doble del anterior porcentaje, sí cree que se paguen con justicia. Si se atiende a los resultados sobre percepción del fraude y sentimiento de justicia, en el año 2000, los españoles se distribuyen en cuatro grupos: 1º) el más numeroso, 74 por 100, muy crítico, dice que *hay un amplio fraude y los impuestos se distribuyen injustamen-*

*te*; 2º) un 13 por 100 dice que *a pesar del fraude, el sistema es justo*; 3º) otro 8 por 100 *no percibe fraude, pero la distribución de los impuestos es injusta*; por último, 4º) un reducido 5 por 100 es optimista en ambos aspectos: *no hay fraude, se cumple el principio de reparto equitativo de la carga fiscal*. Además existe un 14 por 100 sin opinión.

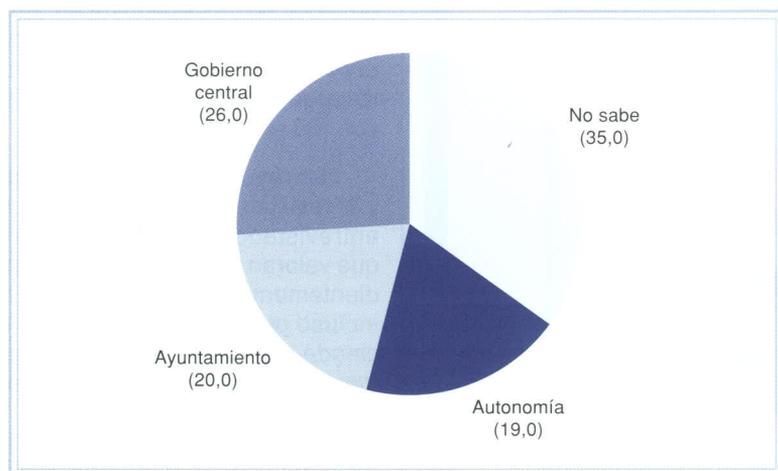
Las respuestas de los grupos 2º y 3º resultan bastante ambiguas. Los entrevistados del grupo 2º parece que valoran la norma fiscal, independientemente de su aplicación real, e incluso pueden considerar que Hacienda cuenta con un porcentaje de fraude al establecer las tarifas de los impuestos. Al contrario, el 8 por 100 del grupo 3º puede expresar su protesta por la escasa progresividad legal de los impuestos.

La comparación del 74 por 100 que dice que existe fraude y se incumple el principio de justicia con el 5 por 100 que mantiene lo contrario en ambas cuestiones no deja duda respecto a la opinión pública sobre los impuestos, sin considerar la vertiente del gasto.

Se observan pocos cambios en el examen diacrónico de la opinión pública respecto al fraude. La diferencia entre el 87 por 100 del año 2000 y el 90 por 100 de 1992 es muy pequeña; en todo caso, positiva y coherente con el porcentaje, 32 por 100, de los que creen que el fraude ha disminuido, frente al 22 por 100 que cree que ha aumentado.

El 46 por 100 no percibe cambio alguno durante los últimos años. Este estancamiento se establece para un 89 por 100 en una permanente situación de fraude. Otro 32 por 100 percibe un cambio positivo, aunque el 78 por 100 de este grupo mantenga que todavía existe fraude. Por último, un 22 por 100 dice que hay más fraude. Prácticamente todos los individuos de este último grupo perciben un amplio fraude en el año 2000. Aunque uno de cada tres españoles crea que la situación ha mejorado, una mayoría muy cualificada

**GRÁFICO 4**  
**EL MEJOR GESTOR**  
(en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

gativa respecto al control del fraude por la Administración.

## VI. PRESIÓN FISCAL Y DÉFICIT

Al evaluar el beneficio de los servicios y prestaciones públicas, la gente entiende la relación entre su dotación presupuestaria y la calidad de los servicios. Por tanto, mayores recursos económicos para los programas de gasto público implica mayores beneficios percibidos. De acuerdo con este proceso, hay una amplia demanda de aumento de dinero para destinarlo a los diferentes programas de bienestar social con la excepción de defensa. Incluso, la mayoría del público cree que el gobierno dedica *pocos* recursos a: enseñanza, vivienda, pensiones y protección del medio ambiente, y está decididamente en contra de gastar menos en todos los programas.

A pesar de esta actitud favorable a la presencia del Estado en su bienestar personal, la mayoría del público, 70 por 100, manifiesta que su deseo de más recursos para algunos servicios no debe suponer un aumento de sus impuestos. Sólo un 13 por 100 de los españoles contemplan la posibilidad de financiar el incremento del gasto con un aumento de sus impuestos.

Otra vía posible para financiar el aumento del gasto público es el déficit fiscal: gastar más del dinero recaudado y, ejercicio a ejercicio, aumentar el peso de la deuda pública. Aparentemente, los gobiernos podrían satisfacer a la opinión pública, con un posible balance positivo en votos, si ofrecen mejores servicios sin aumentar los impuestos ni modificar las demás circunstancias relacionadas con el control o la gestión de los recursos. Sin considerar las circunstancias a favor o en contra de una política presupuestaria con continuados déficit, desde el lado del ciudadano se comprueba una fuerte

sigue percibiendo un amplio fraude. No se ha producido un cambio importante en la imagen de cómo se pagan los impuestos.

## V. LA MORAL FISCAL

Tampoco en este aspecto de la cultura fiscal los datos de la encuesta animan a prever cambios importantes. La mayoría, 82 por 100, de los españoles está de acuerdo con la frase: «Si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a la revisión (inspección de las declaraciones fiscales)». Sólo un 16 por 100 dice que la gente engaña menos porque es un deber ciudadano (6).

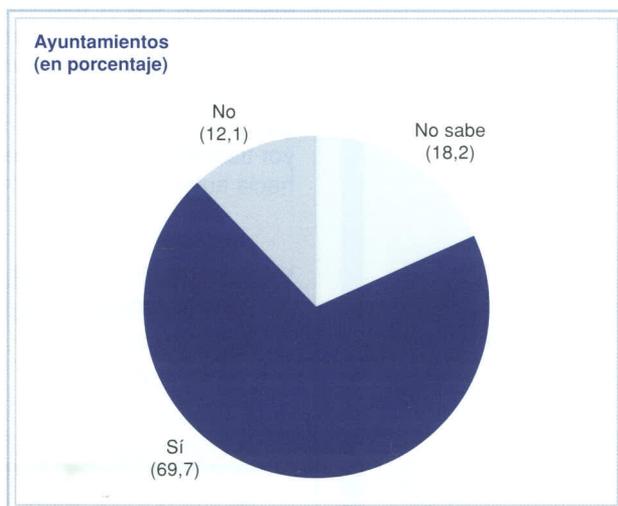
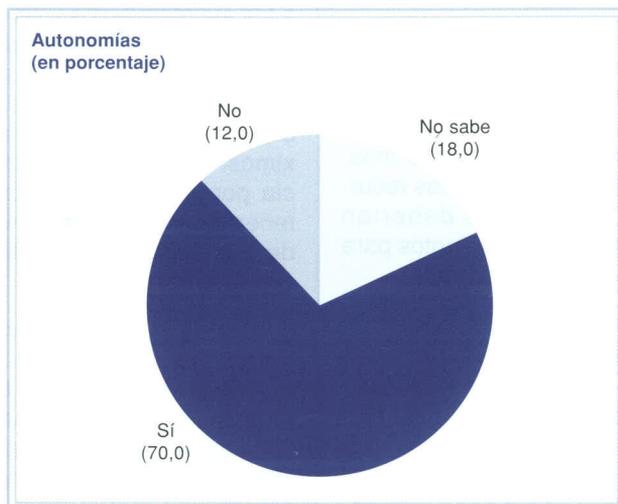
Ese acuerdo sobre la escasa importancia del convencimiento íntimo para pagar rigurosamente lo establecido por la ley pone de manifiesto la importancia del control para combatir el fraude. Un buen funcionamiento de la inspección supone que los contribuyentes la contemplan como un instrumento para descubrir el fraude. Debe actuar con eficacia, con un trato igual para todos

y neutral al interpretar las normas, sin que el contribuyente medio se encuentre abocado a entablar contenciosos largos y costosos.

Según las encuestas, la reducción del fraude compete sobre todo a la inspección de Hacienda; aunque la educación del contribuyente, la llamada a la solidaridad, etc., puedan contribuir a mejorar el cumplimiento de las obligaciones.

La relación entre la evolución del fraude y los esfuerzos para su eliminación se recoge en el cuadro nº 4. Un 22 por 100 cree que el fraude ha aumentado. En este grupo una notable mayoría, 68 por 100, dice que la inspección no se esfuerza lo suficiente. Otro grupo, más numeroso, 32 por 100, manifiesta que el fraude ha bajado, y la mayoría, 75 por 100, dice que la inspección se esfuerza en combatirlo; sólo un 25 por 100 dice que no lo hace. Por último, un 46 por 100 cree que la situación de fraude no ha cambiado durante los últimos años. En este amplio grupo los individuos se distribuyen al 50 por 100 según su opinión positiva o ne-

**GRÁFICO 5**  
**EL GOBIERNO CENTRAL DEBE PODER**  
**LIMITAR EL ENDEUDAMIENTO DE:**



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

resistencia a esa solución. Un 52 por 100 se opone al déficit, sólo un 27 por 100 está de acuerdo con esta fórmula de financiación, y el 20 por 100 restante no tiene opinión; aunque el recurso al crédito fuese para incrementar los gastos en los programas de bienestar, la opinión pública es contraria al mismo.

En otra pregunta parecida, sin explicitar el destino del dinero, la opi-

nión pública vuelve a manifestarse contraria al déficit. Sólo el 16 por 100 de los españoles cree que el gobierno debe gastar *más* de lo que recauda, frente a un 29 por 100 que desearía un *superávit*. La mayoría, 42 por 100, se inclina por el equilibrio: gastar lo mismo que se recauda.

La opinión sobre el déficit depende muy poco de la presión fiscal psicológica. Tanto quienes perciben una

presión fiscal elevada como los que la consideran moderada valoran negativamente a los déficit presupuestarios.

Es posible que el ciudadano medio traslade al sector público, las pautas de una saneada economía familiar, y no entre a considerar otro tipo de opiniones favorables al déficit. En este aspecto, cualquiera que sea la política presupuestaria más adecuada para la economía nacional, el dato preciso es la oposición de la opinión pública a que el gobierno gaste más de lo que recauda.

Si se relaciona este «santo temor al déficit» con la percepción de un descenso de la participación de la deuda pública en el PIB nacional, habría que considerar positivo el resultado del gráfico 1 para el público.

Un elevado porcentaje, 36 por 100, de la población no tiene opinión respecto a la evolución reciente del endeudamiento del Estado; otra parte importante, 35 por 100, cree que la deuda ha disminuido, frente a sólo un 11 por 100 que opina lo contrario.

La causa de la caída del déficit proviene del lado de los ingresos: «hay más gente que paga impuestos», 55 por 100, mientras que sólo un 19 por 100 se inclina por que se haya reducido el gasto público. La proposición anterior, mayoritariamente admitida, puede interpretarse de varias formas:

1. Ampliación del número de declarantes.
2. Aumento de la base imponible o nuevas fuentes de ingresos.
3. Reducción del fraude.
4. Incremento de las tarifas.
5. Mejor gestión.

La primera y cuarta causas posibles no parecen relevantes. En la propia encuesta se aprecia una ligera tendencia a retroceder de la percepción de la presión fiscal. Los tres

restantes motivos parecen estar más de acuerdo con los datos del sondeo último: el crecimiento económico, el porcentaje de los que creen que el fraude fiscal es menor y, por último la proporción, 34 por 100, de individuos que dice que el gobierno actual gestiona los recursos públicos mejor que los anteriores, frente a un 10 por 100 que peor. Otro 41 por 100 piensa que no ha habido cambios en la gestión.

En el Estado de las autonomías, la capacidad del gobierno central para limitar el endeudamiento de las administraciones públicas está condicionada por la posibilidad de las comunidades y ayuntamientos para endeudarse.

A la opinión pública se le plantean dos cuestiones: ¿es conveniente que los recursos públicos se gestionen descentralizadamente

por las comunidades y ayuntamientos? y, ante una opinión favorable, el grado de libertad en la gestión ¿debería llegar a la posibilidad de endeudarse sin control del gobierno central?

Respecto a la primera cuestión, la opinión pública no duda: el gobierno central debe gastar menos para que las autonomías puedan gastar más, simultáneamente, parte de los recursos de las autonomías deberían transferirse a los ayuntamientos para su gestión por estas entidades.

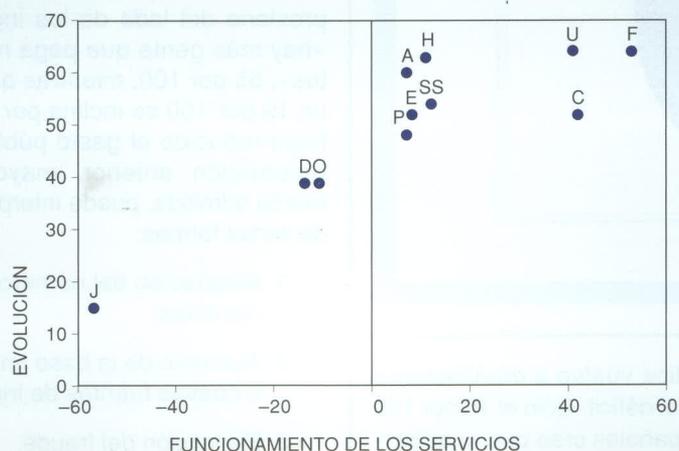
Más de la mitad de la población elige la descentralización o, si se prefiere, la aproximación del centro de decisión del gasto a los ciudadanos.

Estos datos no parecen muy coherentes con la imagen de eficacia administrativa de unos u otros entes.

Un porcentaje muy alto, 35 por 100, no dispone de información suficiente. De la mayoría de los individuos con opinión, un 40 por 100 elige al gobierno central, un 29 por 100 a los ayuntamientos y un 31 por 100 a las comunidades. A pesar de esta evaluación relativa, la gente desea un trasvase de recursos desde el gobierno central a los entes más próximos. Sin embargo, esta preferencia por una gestión próxima debe tener unos límites para evitar un endeudamiento de las autonomías y ayuntamientos.

Los datos de la encuesta no dejan dudas. Sólo un reducido 12 por 100 es partidario de una total libertad para endeudarse a los ayuntamientos y autonomías. El rechazo al déficit y la imagen gestora, relativamente mejor, del gobierno central conducen a la demanda de algún instrumento legal que controle una deuda excesiva de las entidades locales. Aunque el deseo de mayor descentralización del gasto influya en la petición de un mayor trasvase de recursos económicos hacia autonomías y ayuntamientos.

**GRÁFICO 6  
LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS:  
FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCIÓN**



E: Enseñanza, H: Hospitales, A: Ambulatorios, C: Correos, P: Pensiones, J: Justicia, SS: Serv. Soc., D: Desempleo, O: Of. Admón, F: Ferroc., U: T. Urb.

Índice: Los servicios funcionan muy, más, bastante bien menos poco o nada bien. Los servicios han mejorado menos han empeorado.

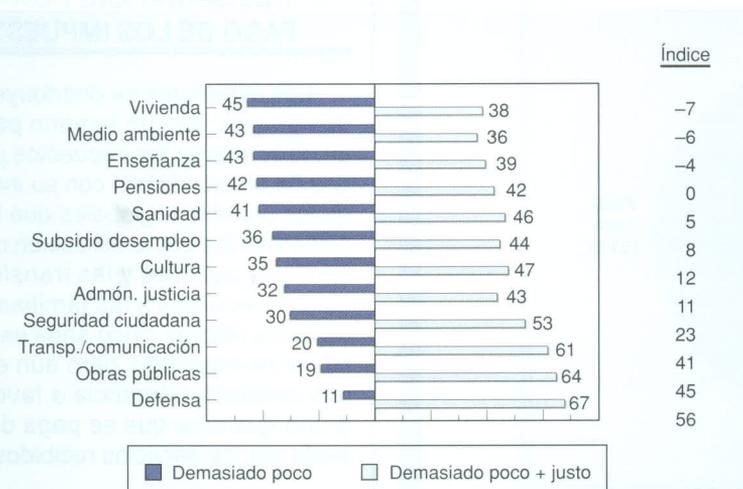
Fuente: Estudio nº 2366/1999 del CIS.

## VII. EL BENEFICIO DEL CONTRIBUYENTE: LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

Según los resultados de las encuestas fiscales, los impuestos se pagan para recibir unos servicios o prestaciones del Estado. Sólo una minoría de la población aprecia otros objetivos, como la redistribución de las rentas. De esta relación entre impuestos, servicios y prestaciones públicas parece admisible atender a la frecuencia de su utilización y a la evaluación de su funcionamiento para interpretar el nivel de aceptación social de las obligaciones tributarias.

Los servicios y las prestaciones sociales que alcanzan a mayor número de familias son (7): 1ª) servicios sanitarios, 91 por 100 de la po-

**GRÁFICO 7**  
**DEMANDA DE AUMENTO DEL GASTO.**  
**LOS RECURSOS DESTINADOS SON:**



Índice: Diferencia entre (demasiado + justo) y demasiado poco.  
 La diferencia con 100 corresponde a individuos sin opinión.

blación; 2º) aprovechamiento directo de la red de carreteras, 64 por 100; 3º) servicios educativos 59 por 100; 4º) utilización del ferrocarril, 39 por 100. El conocimiento de las condiciones y del funcionamiento de los servicios públicos y por tanto, de su posible utilización está relacionado con las circunstancias de los usuarios y de su información. Apenas un 5 por 100 de los españoles desconocen el funcionamiento de los servicios sanitarios, y un 9 por 100 no los utiliza, sin variación apenas por edad, *status* social, nivel de estudios, etc. Estos resultados manifiestan el amplio desarrollo de la sanidad pública. Pero otros servicios muestran diferencias importantes según las circunstancias de los entrevistados. Sólo un 7 por 100 de los individuos con menos de 55 años desconoce cómo son los servicios de educación, frente a un 27 por 100 de los mayores de 55 años, generalmente sin hijos en edad escolar o universitaria. Una situación contraria aparece en la opinión sobre las

pensiones: un 37 por 100 de los jóvenes menores de 35 años desconocen estas prestaciones, y sólo un 9 por 100 de los mayores de 55 años.

Estos ejemplos muestran la relación entre la información y las necesidades del público en un horizonte temporal próximo.

La percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos y de las prestaciones es positiva. Entre los once servicios propuestos, la opinión pública percibe un mal funcionamiento sólo en tres: las oficinas de las administraciones públicas (la burocracia), la gestión del desempleo y la administración de justicia. Importa señalar la mala percepción del funcionamiento de la justicia, tanto por el valor de este servicio para los ciudadanos en un Estado de derecho como por la intensidad del rechazo. La diferencia entre las respuestas favorables y contrarias es de 57 puntos, varias veces superior a las referentes a otros servicios con índice negativo.

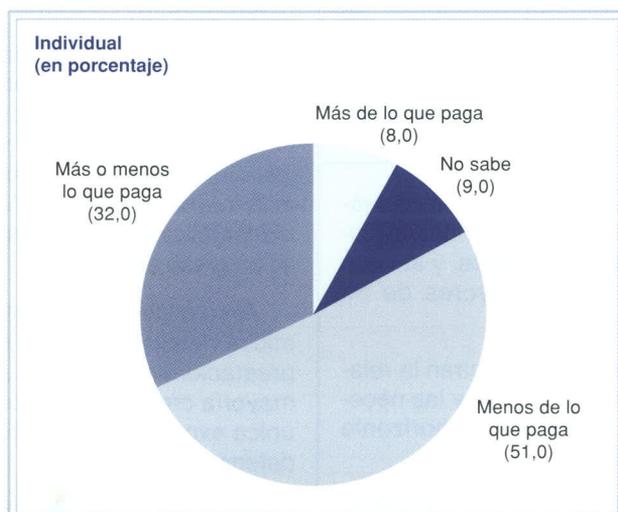
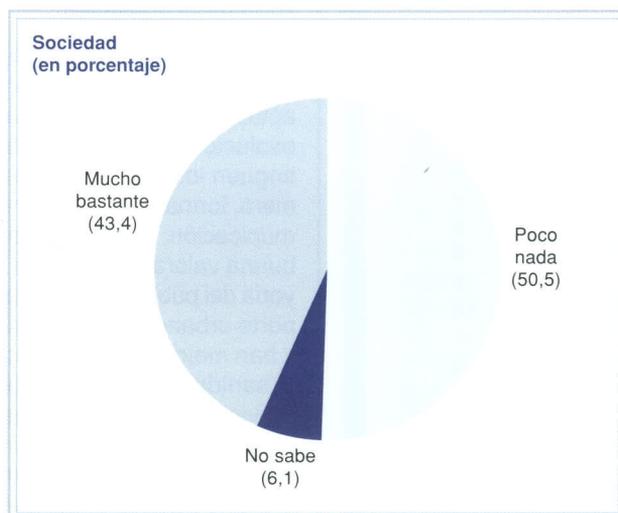
Durante los últimos años, la evolución del funcionamiento de todos los servicios y prestaciones públicas propuestas es positivo según la mayoría de la población.

Si se examinan simultáneamente la percepción sobre el funcionamiento actual de los servicios públicos y su evolución en los últimos años se distinguen los siguientes grupos: el primero, formado por los servicios de comunicación; este conjunto recibe una buena valoración por una amplia mayoría del público: el ferrocarril, el transporte urbano y correo funcionan bien y han mejorado; el segundo también; la sanidad pública, la educación, los servicios sociales y la gestión de las pensiones funcionan aceptablemente y han mejorado, pero el consenso sobre su funcionamiento, aunque es positivo, no es tan amplio como en el grupo primero; el tercero, la gestión del subsidio de desempleo y las oficinas públicas, ha mejorado, pero funciona regular para la mayoría y, por último, el cuarto, la administración de justicia, es la asignatura pendiente para la mayoría de los españoles; la opinión pública cree que funciona mal y su progreso es muy lento.

Al considerar los recursos económicos destinados a los servicios y prestaciones públicos, una amplia mayoría cree que son pocos, con la única excepción de los dedicados a defensa.

Respecto a la vivienda, el medio ambiente y la enseñanza, más de la mitad de los ciudadanos, con opinión, *perciben que los recursos* son insuficientes. La opinión sobre las pensiones está equilibrada al 50 por 100. *Para el resto* de los servicios y prestaciones, una mayoría, más o menos, amplia cree que esas rúbricas del gasto público están suficientemente dotadas. Esta opinión es ampliamente compartida respecto a Transportes, obras públicas y defensa; en relación con la sanidad y el subsidio de desempleo, un porcentaje de la población muy alto, pero minoritario, cree que debería aumentar la dotación.

GRÁFICO 8  
BALANCE FISCAL



Fuente: Estudio nº 2366/1999 del CIS.

Aunque porcentajes importantes de la población diga que el dinero para vivienda, medio ambiente, enseñanza, pensiones... es «demasiado poco», el contribuyente deja poco margen al gobierno. Un 70 por 100 se opone a la subida de los impuestos, frente a sólo un 13 por 100 que lo aceptaría para aumentar el gasto en los programas de sanidad, educación... Tampoco el público es favorable a un incremento del gasto finan-

ciado con déficit fiscal, 53 por 100 frente a un 27 por 100, que lo admitiría. En resumen, según la encuesta, el gobierno no debe aumentar las tarifas, ni endeudarse y gastar exclusivamente lo recaudado: 66 por 100.

## VIII. BALANCE ENTRE EL BENEFICIO POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES Y EL SACRIFICIO POR EL PAGO DE LOS IMPUESTOS

Los españoles se distribuyen en dos grupos, con un tamaño parecido, al comparar los impuestos pagados (la presión fiscal) con su imagen de los beneficios globales que la sociedad recibe por la utilización de los servicios públicos y las transferencias de recursos a las familias. Durante los últimos cinco años esta relación ha mejorado, pero aún existe una pequeña diferencia a favor del grupo que cree que se paga demasiado por los servicios recibidos.

El desequilibrio es mayor cuando se trata del balance personal («sentimiento del contribuyente»): un 40 por 100 de los individuos está conforme al comparar su beneficio personal con su sacrificio por los impuestos que paga, o cree pagar (presión fiscal psicológica), y un 51 por 100 se considera perjudicado. También desde este enfoque, se ha producido una pequeña mejora (8).

### NOTAS

(1) V. VALLE, en prólogo al libro: *Sociedad, impuestos y gasto público*, de F. ALVIRA, J. GARCÍA y M. L. DELGADO, CIS, 2000.

(2) Estudio 2395/2000 del CIS.

(3) Doc. nº 1/2000: «Ciudadanos, contribuyentes expertos: opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999». Área de Sociología Tributaria. IEF.

(4) Estudio 2366/1999 del CIS.

(5) Se consideran sólo las respuestas de los individuos con opinión.

(6) Fuente: Estudio 2395/2000 del CIS.

(7) Doc. 100/2000 del Instituto de Estudios Fiscales.

(8) *Op.cit.*, nota 1, págs. 86 y 87.

### BIBLIOGRAFÍA

ALVIRA MARTÍN, F.; GARCÍA LÓPEZ J., y DELGADO LOBO, M. L. (2000), *Sociedad, impuestos y gasto público: la perspectiva del contribuyente*, Ed. CIS, siglo XXI, Madrid.

DÍAZ, C., y DELGADO, M. L. (1992), «Formación de la opinión pública ¿influyen los mensajes de los líderes de opinión?», *Boletín* 9/94. IEF, Madrid.

EISENSTEIN, L. (1961), *The ideologies of taxation*. The Ronald Press, Nueva York.

FUENTES QUINTANA, E. (1975), *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

HAYEK, F. A. (1961), *Los fundamentos de la*

*libertad*, Biblioteca de Estudios Económicos, Valencia.

NEUMARK, F. (1974), *Principios de la imposición*, IEF, Madrid.

O'CONNOR, J. (1973), *La crisis fiscal del Estado*, Nueva York.

SCHMÖLDERS, G. (1973), *Psychologie des finances et de l'impôt*, PUF, París.

SCHMÖLDERS, G., y STRÜMPEL, B. (1968), «Psicología financiera comparada. La tri-

butación y la mentalidad tributaria de algunos países europeos», *Memoria de la Academia de Ciencias y Letras*, Berlín.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1994), «Informe de la unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude», Madrid.

VALLE SÁNCHEZ, V. (1996), «La Hacienda Pública de la democracia española. Principales rasgos», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, nº 68.

## Resumen

Para la mayoría de los españoles, el gobierno es responsable de su bienestar económico y prefiere un modelo de financiación y gestión pública de los servicios. El papel de los impuestos es financiar el gasto público y pocos individuos perciben su función redistribuidora de riqueza. Una amplia mayoría cree que la presión fiscal es alta, incluso superior a la media de la UE; pero su aumento se considera como un elemento más del proceso general de integración europea.

Diversas circunstancias distorsionan el cumplimiento del principio de equidad fiscal, y la mayoría de los españoles cree que existe un déficit de justicia fiscal. La causa principal de esta situación es un amplio fraude. Los españoles creen que la moral fiscal es bastante laxa y el cumplimiento de las leyes depende del control eficaz de los contribuyentes. El público pide más y mejores servicios, pero no está dispuesto a pagar más impuestos. También se opone al aumento del déficit fiscal.

La confrontación entre los impuestos pagados y los servicios públicos y prestaciones ha mejorado durante los últimos años. Se utilizan ampliamente los servicios públicos y su funcionamiento se considera aceptable. La administración de justicia es una excepción a esa buena opinión pública.

**Palabras clave:** presión fiscal-psicológica, justicia fiscal, progresividad, fraude fiscal, moral fiscal, déficit fiscal, descentralización, imagen, sentimiento del contribuyente.

## Abstract

For most Spaniards the government is responsible for their economic well-being and they prefer a public model of services financing and management. The role of taxes is to finance public spending and few individuals appreciate their function of redistributing wealth. A large majority believe that fiscal pressure is high, even higher than the EU average; but its increase is seen as just another part of the general process of European integration.

Various circumstances distort compliance with the principle of fiscal equity and the majority of Spaniards believe that there is a shortcoming in fiscal fairness. The main reason for this situation is widespread evasion. Spaniards believe that fiscal morality is quite lax and compliance with the laws depends on subjecting taxable persons to effective control. The public asks for more and better services but is not prepared to pay more taxes. They are also opposed to an increased fiscal deficit.

The comparison between taxes paid and the public services and amenities provided has improved in the last few years. Public services are widely used and their working is considered reasonable. Administration of justice is the exception to that generally favourable public opinion.

**Key words:** psychological fiscal pressure, fiscal fairness, progressiveness, tax evasion, fiscal morality, fiscal deficit, decentralisation, image, taxpayer's feeling.

**JEL classification:** H20.