

**EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA RESPECTO A LOS  
PROGRAMAS DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS.**

M<sup>a</sup> Luisa Delgado Lobo  
Javier Salinas Jiménez  
José Félix Sanz Sanz

*Instituto de Estudios Fiscales*

## **Introducción.**

Dentro de la línea de investigación de Sociología Tributaria, el Instituto de Estudios Fiscales realiza un barómetro fiscal anual cuyo objetivo es analizar la evolución de la opinión pública en relación con una serie de cuestiones relativas a los programas de ingresos y gastos públicos en España. Para la consecución de este objetivo se utiliza la técnica de encuesta, aplicada mediante entrevista personal a una muestra aleatoria nacional de 1.200-1.500 españoles, distribuidos en cinco segmentos (empresarios, agricultores, profesionales, asalariados e inactivos) y seleccionados por cuotas de hábitat, género, edad y categoría socio-económica. La información obtenida se complementa mediante la aplicación de la técnica Delphi a una muestra estratégica de informantes cualificados (asesores y gestores fiscales, representantes de organizaciones empresariales, sindicales y profesionales, de medios de comunicación y funcionarios de la Agencia Tributaria). Los resultados de este barómetro se publican en la serie Documentos IEF con el título: *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles*.

En las páginas que siguen se ofrece un resumen de los resultados de las seis ediciones del citado barómetro fiscal realizadas hasta la fecha y en relación con los diecisiete indicadores considerados más relevantes. Este resumen ofrece información global; para información más concreta y desagregada es preciso remitirse a los Documentos originales que se citan en las referencias bibliográficas.

### **1. Tasas de utilización de los servicios públicos y de las prestaciones sociales.**

En la Tabla 1 se muestra como, a lo largo de los seis años estudiados, el hogar medio español ha accedido a un promedio de, aproximadamente, cuatro servicios públicos o prestaciones sociales, siendo los de utilización más universal los sanitarios, seguidos de los educativos, de los relacionados con las vías de comunicación y transporte (autovías y ferrocarriles) y de las pensiones de jubilación. Desde el año 1995 se mantiene el mismo orden en cuanto a los porcentajes obtenidos en la práctica totalidad de los servicios estudiados, ocupando

siempre los primeros puestos los cuatro servicios mencionados. En el último año estudiado puede apreciarse un ligero aumento en los porcentajes de utilización de la mayoría de los servicios y las prestaciones con respecto al bienio 1998-99, regresándose a los niveles generales registrados en 1997.

*Tabla 1: Porcentajes de utilización de la oferta pública de servicios y prestaciones*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ambulatorios y Hospitales	90	91	92	87	91	93
Autovías	77	72	67	63	64	69
Colegios o Universidades	57	59	63	52	59	61
Ferrocarriles	52	46	40	40	39	45
Pensiones de jubilación	37	39	30	33	34	32
Seguro de desempleo	25	21	18	13	17	19
Servicios Sociales	15	16	20	12	15	17
Pensiones de enfermedad o invalidez	15	15	13	10	12	14
Residencias de Tercera Edad	6	6	14	4	5	9
Otros servicios	1	1	1	1	1	1
NS/NC	4	-	1	2	2	-
Total servicios y prestaciones utilizados	379	366	359	316	339	362
Promedio de uso por hogar	3,8	3,7	3,6	3,2	3,4	3,6

## 2. Evolución de los servicios públicos y las prestaciones sociales.

Como puede apreciarse en la Tabla 2, durante todo el periodo considerado se mantiene una percepción positiva de los servicios y las prestaciones sociales, con valoraciones medias que siempre han superado el punto medio de la escala, situado en 2.

*Tabla 2: Evolución de la opinión sobre la oferta pública de servicios y prestaciones*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Han empeorado	14	18	9	8	9	7
Siguen igual	25	32	35	28	31	32
Han mejorado	61	50	56	64	60	61
Medias en escala de 1 a 3 (p.m.= 2)	2.5	2.3	2.5	2.7	2.5	2.5

Puede apreciarse que existe una proporción siempre mayoritaria de ciudadanos que opinan que los niveles de calidad y cantidad de los servicios y prestaciones han aumentado. También se observa un descenso apreciable de quienes piensan que tales niveles han empeorado, hasta situarse el último año en los niveles más bajos de la serie. Por último un porcentaje más o

menos regular (en torno a un tercio de ciudadanos) de la población cree que los servicios y las prestaciones logran mantener sus niveles de calidad y cantidad.

### 3. Adecuación entre los impuestos pagados y los servicios o prestaciones recibidos.

Por lo que respecta a la adecuación entre los impuestos pagados y los servicios recibidos, a pesar de la mejoría percibida, la mayoría de la población piensa que la oferta pública de servicios y prestaciones es todavía poco adecuada al grado de presión fiscal existente. No obstante, se observa una tendencia a percibir un saldo más favorable para el contribuyente en esta relación de intercambio fiscal: la proporción de quienes piensan que los impuestos pagados son poco o nada adecuados a los servicios y prestaciones recibidos ha descendido quince puntos entre los años 1995 y 2000. La mayoría de la población señala, año tras año, que algunos servicios y prestaciones (especialmente: la sanidad, el fomento del empleo, la educación, la protección social y las ayudas para la juventud) todavía deben mejorar. Posiblemente sean estas demandas de mejora las que están pesando en el balance negativo que establece la opinión pública española entre el esfuerzo tributario realizado y la oferta pública de servicios y prestaciones.

Situando a aquellos ciudadanos insatisfechos por la relación entre impuestos pagados y prestaciones recibidas ante una situación hipotética en la que ellos mismos pudieran actuar para modificarla, la opción elegida mayoritariamente es mejorar la gestión del gasto en dichos servicios y prestaciones (véase la Tabla 3).

*Tabla 3: Actuaciones para adecuar mejor los Impuestos pagados a los servicios y prestaciones recibidos*

(%)	1996	1997	1998	1999	2000
Administraría mejor el dinero recaudado mejorando la gestión	76	74	79	73	71
Restringiría el acceso a los servicios y prestaciones de los ciudadanos que verdaderamente los necesitaran	21	18	15	22	17
Dejaría de ofrecer algunos servicios y prestaciones	4	2	2	4	9
NS/NC	-	6	4	2	3

En cuanto a las opciones minoritarias, a lo largo de la serie se observa que:

- Una proporción de aproximadamente un quinto de la población insatisfecha apoyaría la opción de limitar la universalidad actual de los servicios y prestaciones públicas restringiéndolos sólo a los más necesitados.
- La opción del recorte es la menos admitida, aunque la proporción de ciudadanos que la apoyaría ha experimentado un incremento importante en el último año.

#### **4. Grado en que la oferta pública de servicios y prestaciones justifica el pago de los impuestos.**

La opinión pública española considera que la actual oferta de servicios y prestaciones justifica el pago de los impuestos. Además, aumenta con el paso del tiempo la proporción de quienes creen que el pago de los mismos está totalmente justificado si se desea contar con un buen nivel de bienes y servicios públicos. Medido este juicio en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2.5), en la Tabla 4 puede apreciarse que existe una tendencia de opinión que, partiendo de una escasa justificación del esfuerzo tributario en relación con la oferta pública de servicios y prestaciones, va evolucionando hasta una clara justificación del pago de los impuestos. Según muestran estos datos, en 1995 la valoración general no alcanzaba el punto medio de la escala, mientras que a partir de 1996 tal punto medio comienza a superarse, hasta estabilizarse en niveles relativamente altos en el trienio 1998-2000. De esta manera, podría decirse que, en relación con la fiscalidad, la opinión pública española piensa que merece la pena pagar impuestos si con ello se disfruta de la oferta de servicios y prestaciones actualmente existente; aunque tal oferta todavía no sea la más adecuada en relación con el nivel de presión fiscal soportado.

*Tabla 4: Evolución de la opinión sobre el grado de justificación de los Impuestos*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Medias en escala de 1 a 4 (p.m. = 2.5)	2.3	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9

## 5. Preferencias sobre diversos modelos de financiación y gestión de los servicios y las prestaciones.

En la Tabla 5 se muestra como la mayoría de la población continúa prefiriendo el modelo actual de servicios y prestaciones públicos financiados mediante impuestos existiendo, incluso, un porcentaje considerable de ciudadanos dispuestos a colaborar aún más con la Administración (pagando tasas al utilizar algunos servicios), con tal de seguir contando con la garantía de la financiación pública. En cuanto a la gestión de estos servicios, son minoría los ciudadanos partidarios de confiarla al sector privado.

*Tabla 5: Evolución de las preferencias sobre distintos modelos de financiación y gestión de servicios y prestaciones*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Deben seguir siendo públicos y financiarse mediante impuestos	62	61	56	73	60	66
Deben seguir siendo públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	14	14	17	9	18	18
Deben seguir siendo financiados públicamente y gestionados por el sector privado	12	7	10	8	11	7
Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al usarlos	8	9	8	5	3	3
NS/NC	4	9	8	5	7	5

La lectura diacrónica de los datos relativos a este indicador sugiere que:

- El modelo actual, tras el descenso observado al comienzo de la serie, consolida su posición preferente para la ciudadanía, con el apoyo de, aproximadamente, dos tercios de la población.
- El modelo de titularidad y gestión públicas pero financiado en parte con impuestos y en parte con tasas pagadas por los usuarios, a pesar del brusco descenso observado en 1998, parece ir ganando apoyos hasta casi rozar las preferencias de la quinta parte de la población.
- La escasa proporción de ciudadanos que prefiere delegar en el sector privado la gestión de la oferta pública de servicios y prestaciones evoluciona con altibajos, aunque se mantiene siempre en niveles relativamente bajos.

- Existe un gran rechazo ciudadano a la privatización total o parcial de la actual oferta pública de servicios y prestaciones, convirtiéndose en una opción casi marginal para la opinión pública española.

## 6. Percepción de la función redistributiva de los impuestos.

La Tabla 6 indica que los españoles perciben que los impuestos que pagan, además de financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales, desempeñan una importante función de redistribución de la renta.

*Tabla 6: Evolución de la opinión sobre la función redistributiva de los Impuestos*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Escasa	70	68	54	65	50	45
Correcta	19	22	40	26	46	50
Excesiva	13	10	6	8	4	5

Esta tabla sugiere una evolución de la opinión pública bastante clara. A lo largo de la serie se observa (con una ligera ruptura de la tendencia en 1998) cómo la proporción de ciudadanos que opinan que la redistribución de la renta propiciada por el sistema fiscal es incorrecta (bien por ser escasa, para la mayoría, o bien por ser excesiva, para una minoría) va disminuyendo paulatinamente, mientras que va aumentando la proporción de quienes estiman que tal redistribución se está realizando de manera correcta, hasta quedar ambas proporciones prácticamente igualadas. Asimismo, es importante resaltar que, por primera vez en este barómetro, la proporción de ciudadanos que estiman que la redistribución de la renta propiciada vía impuestos es correcta alcanza a la mitad de la población, superando a la de quienes la consideran escasa.

## 7. Percepción de la evolución del cumplimiento fiscal.

En la Tabla 7 se refleja que la mayoría de la población opina que el cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de la última década.

*Tabla 7: Evolución del Cumplimiento Fiscal*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ha empeorado	28	30	30	13	18	25
Ha mejorado	71	70	70	86	82	74

Puede apreciarse que, con ligeras fluctuaciones, las proporciones relativas a la percepción de mejora del cumplimiento fiscal pueden situarse en torno a las tres cuartas partes de la población. No obstante, cabe hacer las siguientes matizaciones: en el trienio 1995-97 la percepción de mejora se estabiliza en siete de cada diez entrevistados, para incrementarse notablemente en 1998 y comenzar a descender en el bienio siguiente donde, a pesar de ello, se observa un leve incremento en el último año con respecto al primero de la serie. La mejoría del cumplimiento fiscal se sigue atribuyendo, año tras año, a los mismos factores: al sistema de retenciones (principalmente salariales) y a un mayor control de la Inspección de Hacienda, mientras que se otorga menor influencia al convencimiento ciudadano de que el pago de los impuestos constituye un deber cívico.

## **8. Percepción de la evolución del fraude fiscal**

La opinión pública española también percibe una evolución positiva con respecto a la inhibición de la conducta defraudadora (véase la Tabla 8). Partiendo de percepciones negativas, el porcentaje de ciudadanos que piensan que el fraude fiscal ha disminuido se ha ido incrementando hasta superar considerablemente la mitad de la población.

*Tabla 8: Evolución del Fraude Fiscal*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ha aumentado	59	51	45	41	24	33
Ha disminuido	41	49	54	59	76	67

Los datos de esta tabla dibujan un cambio perceptivo radical de la opinión pública con respecto a la conducta defraudadora. La proporción de ciudadanos que opinan que el fraude fiscal es ahora menor que en la década precedente ha aumentado veintiséis puntos entre 1995 y 2000. A pesar de ello, cabe señalar en el año 2000 un descenso de nueve puntos porcentuales en tan positiva evolución de las opiniones con respecto a 1999; dato que no supone un cambio de tendencia, pero que habrá que tener en cuenta para observaciones sucesivas.



Esta percepción positiva en relación con la inhibición de la conducta defraudadora viene siendo reforzada por otro dato de control. En este sentido, por tercer año consecutivo, la proporción de quienes creen que, en general, los impuestos en nuestro país se pagan de manera relativamente correcta supera a la de aquellos otros que piensan que la deshonestidad en el pago de los impuestos es una conducta muy generalizada entre los contribuyentes españoles. No obstante, existe la arraigada convicción de que la inhibición de la conducta defraudadora se reparte de manera desigual entre los distintos grupos de contribuyentes. Más de la mitad de la población continúa manifestando, año tras año, su convencimiento de que existen ciertos colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a la Hacienda Pública. Tales colectivos son, en opinión de los ciudadanos, los empresarios y los profesionales liberales principalmente, cuyas actividades, al estar sometidas a un menor control por parte de la Administración ofrecen mayores oportunidades para la evasión. Mientras que, por el contrario, los asalariados mantienen una conducta fiscal honesta porque, al estar controlada la parte más importante de sus ingresos mediante el sistema de retenciones salariales, tienen menos posibilidades que los demás grupos de contribuyentes para ocultar con éxito las rentas que deben declarar.

## 9. Causas del fraude fiscal

Los españoles entienden que la conducta defraudadora responde a tres tipos de causas: *administrativas* (ineficacia de los controles fiscales e impunidad de los grandes defraudadores), *económicas* (presión fiscal excesiva y necesidad de trampear para salir adelante) y *morales* (falta de honradez y de conciencia cívica). Por otra parte, el desequilibrio en la relación de intercambio impuestos/servicios parece tener una escasa influencia en la decisión de defraudar.

*Tabla 9: Evolución de la opinión sobre las causas del Fraude Fiscal*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Falta de honradez y conciencia cívica	25	20	27	23	28	34
Los actuales impuestos son excesivos	22	20	25	20	16	16
A veces es necesario trampear para salir adelante	9	9	9	12	12	12
Los que más defraudan están impunes	17	25	19	22	20	16
No es eficaz la lucha contra el fraude	13	14	9	10	9	9
Los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga	12	9	5	11	7	6
Otras razones	1	-	1	-	1	1
NS/NC	1	3	5	1	7	5

La Tabla 9 muestra que las causas económicas y administrativas tienen una influencia prácticamente similar a la hora de explicar la conducta defraudadora, con proporciones que se mantienen en torno al tercio de la población en ambos casos. A las causas morales se atribuye menor influencia, con proporciones que oscilan en torno a la cuarta parte de las opiniones expresadas. Asimismo, se confirma la posición siempre minoritaria de las posturas que buscan excusa en la falta de adecuación de los servicios y prestaciones para evadir los impuestos. Además, la evolución de las opiniones sobre este aspecto del fraude sugiere que:

- Dentro de las causas de índole económica, la presión fiscal excesiva ha ido perdido fuerza mientras que la ha ido ganando la necesidad de trampear para salir adelante.
- Las causas administrativas parecen haber perdido fuerza, especialmente la ineficacia de la lucha contra el fraude.
- Las causas de índole moral, por el contrario, van ganando fuerza de manera continuada, alcanzando los niveles más altos en el último año de la serie.
- La insatisfacción con la relación entre los impuestos pagados y los servicios o prestaciones recibidos es mencionada por un número decreciente de ciudadanos.

## **10. Tipos de fraude considerados más perjudiciales**

Los datos recogidos en la Tabla 10 ponen de manifiesto que el mantener actividades económicas ocultas a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social es el tipo de conducta que se considera más dañina para la sociedad en su conjunto. Le sigue en orden de importancia, el fraude relacionado con el IRPF, tanto en su aspecto de decisión personal (no presentar la declaración de renta cuando corresponde hacerla) como en su aspecto de fraude empresarial (no ingresar en Hacienda las retenciones salariales a cuenta del IRPF practicadas a los trabajadores de una empresa). En un tercer nivel de importancia se sitúa el fraude relacionado con el Impuesto de Sociedades. Asimismo, parece atribuirse menor perjuicio a la conducta defraudadora relacionada con el IVA tanto en el aspecto relativo a la connivencia entre usuarios o compradores con los proveedores para evitar el pago del impuesto como en el de no ingresar en Hacienda el IVA cobrado.

*Tabla 10: Evolución de la opinión sobre los tipos de Fraude más perjudiciales*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Actividades empresariales ocultas a Hacienda y la Seguridad Social	43	42	46	44	53	51
No hacer la declaración de la renta correspondiendo hacerla	39	30	36	24	32	34
Que los empresarios no ingresen en Hacienda el IRPF retenido a los trabajadores	32	32	33	38	36	33
Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios	27	25	24	24	21	31
No ingresar en Hacienda el IVA cobrado	17	12	16	17	21	15
Que usuarios o compradores no paguen IVA	14	15	20	21	20	18
Otros tipos de fraude	7	1	2	2	1	1

## 11. Efectos del fraude fiscal

La opinión pública española considera, según se muestra en la Tabla 11, que el efecto más pernicioso de la conducta defraudadora es la *disminución de los recursos* necesarios para financiar la oferta pública de servicios y prestaciones. Pero también alude a otras tres consecuencias negativas: la *injusticia* que supone que, para mantener el mismo nivel de gasto público, unos ciudadanos tengan que pagar lo que no pagan otros; el aumento de la *presión fiscal* sobre los contribuyentes honestos; y la *desmotivación* que ello genera en quienes cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. Sin embargo, las distorsiones económicas que produce el fraude fiscal parecen tener una importancia casi nula para la población en su conjunto.

*Tabla 11: Evolución de la opinión relativa a los efectos del Fraude Fiscal*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales	26	33	32	36	32	34
Crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros	29	25	23	24	23	19
Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen	21	15	18	15	16	21
Desmotiva a los que pagan bien sus impuestos	15	10	12	16	17	15
Produce distorsiones económicas	4	4	4	3	5	4
En general no tienen efectos importantes	1	4	5	2	2	3
Otros efectos	1	-	-	-	-	-
NS/NC	3	9	6	5	5	3

Desde una perspectiva temporal, se observa un mantenimiento de la percepción del perjuicio causado por el fraude fiscal en aquellos aspectos más sensibles para la ciudadanía: la

provisión pública de servicios y prestaciones y la presión fiscal. De ahí, las dos sensaciones de injusticia y desmotivación, directamente vinculadas con tales aspectos.

## 12. Evolución de la justificación del fraude fiscal

La mayoría de la población piensa que el fraude fiscal es una conducta totalmente injustificable (Tabla 12), por razones de solidaridad y de principios. A pesar de ello, también hay que tener en cuenta que una proporción de aproximadamente un tercio de ciudadanos justifica, de un modo u otro, la conducta defraudadora. No obstante, tales ciudadanos tienden a justificar su actitud a través del argumento autoexculpatorio: *son las circunstancias las que obligan a defraudar para salir adelante*, manteniéndose en proporciones muy pequeñas (y decrecientes) las posturas más radicales de quienes justifican el fraude a través del argumento estructural: *lo normal es evadir impuestos*.

Tabla 12: Evolución de las opiniones relativas a la justificación del Fraude Fiscal

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y principios.	65	59	61	68	55	64
Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante.	23	24	24	20	30	25
El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio.	9	7	8	6	7	4
NS/NC	3	10	7	6	8	7

## 13. Cumplimentación de las declaraciones tributarias

Las dificultades que encuentran los contribuyentes a la hora de cumplimentar sus declaraciones tributarias están muy relacionadas con los problemas que tienen para aplicar la normativa a sus circunstancias particulares. Tan directa es esta relación que los juicios de los ciudadanos sobre ambos aspectos se corresponden casi exactamente para todos y cada uno de los impuestos sometidos a su valoración (véase la Tabla 13).

*Tabla 13: Valoración de la dificultad para comprender la normativa tributaria y para cumplimentar las declaraciones tributarias*

<b>Comprensión</b> (Medias en escala de 1 a 4; p.m.=2,5)	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Impuesto de Sociedades	3,0	3,0	2,7
Impuesto de Patrimonio	2,9	3,0	2,7
IRPF	2,8	2,8	2,8
IVA	2,7	2,8	2,5
<b>Cumplimentación</b> (Medias en escala de 1 a 4; p.m.=2,5)	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Impuesto de Sociedades	3,0	3,0	2,7
Impuesto de Patrimonio	3,0	3,0	2,7
IRPF	2,8	2,8	2,7
IVA	2,8	2,8	2,6

Medidos estos juicios en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2,5) puede observarse que:

- Tanto la comprensión de la normativa de todos los impuestos considerados, como la cumplimentación de las declaraciones correspondientes, superan dicho punto medio.
- Las mayores dificultades se asocian con los impuestos de sociedades y de patrimonio, mientras que el IRPF y especialmente el IVA parecen ofrecer menor dificultad.
- En el último año, los niveles de comprensión y de cumplimentación parecen haber mejorado algo con respecto a los dos años anteriores. La reforma del IRPF no parece haber planteado problemas de comprensión normativa para los contribuyentes, a quienes incluso parece haberles resultado algo más fácil cumplimentar la declaración de la renta en el primer año de aplicación de dicha reforma.

Probablemente sean las dificultades para comprender la normativa y cumplimentar las declaraciones las que originan que la mayoría de los contribuyentes recurra a ayuda externa para cumplimentar sus declaraciones tributarias, siendo minoría quienes dicen cumplimentarlas por sí mismos, tal y como se refleja en la Tabla 14. A pesar de ello, no todos los contribuyentes que necesitan ayuda externa pagan por recibirla: a lo largo de la serie se observa un predominio de la utilización de los diversos tipos de ayuda externa gratuita sobre la onerosa que proporcionan las asesorías fiscales y las gestorías.

*Tabla 14: Quién cumplimenta las declaraciones tributarias*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Yo, personalmente	21	19	18	15	15	14
Asesoría/Gestoría	30	38	30	41	37	33
Familiares/Amigos	37	29	32	25	30	27
Agencia Tributaria	8	7	11	10	8	14
Bancos/Cajas	2	5	8	8	8	11
Empresa/Sindicato	2	2	1	1	1	1

La lectura diacrónica de estos datos sugiere que:

- Los porcentajes de autosuficiencia en la cumplimentación de las declaraciones tributarias han disminuido en siete puntos a lo largo de la serie.
- Tanto la ayuda onerosa, proporcionada por gestorías o asesorías, como el recurso a la modalidad de ayuda gratuita proporcionada por familiares o amigos, son las alternativas más utilizadas por los contribuyentes; en ambos casos se observa una evolución en “dientes de sierra”, de tal modo que cuando se incrementa la utilización de asesores o gestores, desciende el recurso a los amigos o familiares, y viceversa.
- Dentro de las diversas modalidades de ayuda gratuita, se observa una tendencia hacia una mayor utilización de la ayuda profesional sobre la amistosa: la utilización de esta última ha descendido en 10 puntos entre 1995 y 2000, mientras que el recurso a la ayuda profesional gratuita ha aumentado 14 puntos en el mismo período.
- Dentro de la ayuda profesional gratuita, continúa siendo predominante la utilización de los servicios de la Agencia Tributaria, seguida de cerca por los servicios que proporcionan las entidades financieras.

#### **14. Conocimiento, uso y valoración de los servicios de la Agencia Tributaria**

La Tabla 15 indica que aunque más de la mitad de la población española conoce los servicios de información y asistencia al contribuyente de la Agencia Tributaria, solamente la quinta parte los utiliza. Esta tabla sugiere que en el último año se produce una ruptura de la tendencia hacia un mayor conocimiento de tales servicios por parte de la ciudadanía, siendo más suave la caída de su utilización que ya se venía observando en el último trienio. Aun así, entre el primer y el último año de la serie, se aprecia un incremento de once puntos porcentuales con

respecto al conocimiento y de cuatro puntos con respecto a la utilización de los servicios de la Agencia Tributaria.

*Tabla 15: Evolución del conocimiento y utilización de los servicios de la AEAT*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
No conoce	49	56	40	41	34	43
Sí conoce, no usa	28	22	31	32	42	35
Sí conoce, sí usa	17	21	26	25	22	21
NS/NC	6	1	3	2	2	2

En este mismo orden de cosas, aquellos ciudadanos que conocen los servicios de la Agencia tienen una imagen claramente positiva de los mismos: una amplia mayoría valora positivamente su capacidad para resolver los problemas planteados. Asimismo, la valoración de los funcionarios que trabajan en estos servicios de la Agencia Tributaria es también claramente positiva, como aparece reflejado en la Tabla 16. El promedio de valoración de tres de las cuatro cualidades de tales funcionarios sometidas a evaluación (imparcialidad, preparación técnica, trato correcto) a través de una escala de 1 a 7, supera la calificación media situada en 4; siendo la preocupación por los problemas del contribuyente, la única cualidad sobre la que los ciudadanos manifiestan alguna duda.

*Tabla 16: Evolución de la opinión sobre los funcionarios de la AEAT*

Valoración media en escala 1-7 (p.m. = 4)	1996	1997	1998	1999	2000
Imparcialidad	4.4	4.6	4.7	4.1	4.5
Preparación técnica	4.6	4.9	5.4	4.5	4.7
Trato correcto	4.9	4.8	5.2	4.3	4.6
Preocupación por los problemas del contribuyente	3.5	4.1	4.0	3.6	3.9

Desde una perspectiva temporal, puede apreciarse que las cualidades mejor valoradas por los ciudadanos son la preparación técnica de estos profesionales y la corrección con que éstos tratan a los contribuyentes. La imparcialidad de los funcionarios es una cualidad cuya valoración, si bien siempre ha superado la calificación media, se sitúa en un nivel intermedio con respecto a los demás atributos. La preocupación que muestran los funcionarios por solucionar los problemas del contribuyente es el único atributo que, con excepción del bienio 1997-98, recibe una calificación inferior al punto medio de la escala.

## **15. Autoimagen de los funcionarios de la Agencia Tributaria**

Frente a la imagen positiva que tienen los ciudadanos de los funcionarios de la Agencia Tributaria, éstos, por su parte, creen ser poco apreciados por aquéllos: la mayoría piensa que la sociedad en general valora poco o nada su trabajo. No obstante, estos funcionarios son profesionales identificados con la institución donde trabajan (valoran mucho su trabajo en la Agencia Tributaria, a la que consideran de la máxima importancia dentro del Sector Público) y con la función que desempeñan (piensan que su trabajo contribuye a la justicia social). También se manifiestan satisfechos con ciertas condiciones importantes de prestación de sus servicios: capacidad de decisión y autonomía en su trabajo concreto y cotidiano.

Pero tal grado de identificación no torna a los funcionarios en profesionales autocomplacientes; por el contrario, ellos mismos señalan la necesidad de acometer ciertos cambios, tanto de naturaleza institucional (para hacer de la Agencia Tributaria una institución más eficaz y eficiente) como laborales (mejoras salariales y mayores oportunidades de movilidad) y profesionales (más cursos de actualización profesional y mayor apoyo informativo y documental).

## **16. Evolución de la imagen institucional de la Hacienda Pública**

El reconocimiento de la función social que desempeña la Hacienda Pública parece estar consolidado entre los ciudadanos. La Tabla 17 refleja que una abrumadora mayoría de la población española reconoce que la Hacienda Pública realiza una función necesaria para la sociedad, siendo escasa la proporción de quienes sostienen que se viviría mejor en una sociedad exenta de impuestos. No obstante, en el último año de la serie se aprecia un fuerte incremento (de 15 puntos con respecto al primer bienio) de la proporción de ciudadanos que muestra su acuerdo con la idea de que todos viviríamos mejor sin pagar impuestos.



*Tabla 17: Evolución del grado de acuerdo con cada frase*

(%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
La Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad	79	81	85	89	88	86
Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor	n.p.*	13	13	11	11	28

\* pregunta no formulada en el cuestionario de 1995.

## **17. Evolución de las opiniones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en el sistema fiscal.**

En relación con este indicador, tal y como se refleja en la Tabla 18 y en el Gráfico 1, la opinión pública mantiene su apoyo claramente mayoritario a dos ideas. En primer lugar, al papel del Estado como garante de la solidaridad e igualdad entre las diferentes Comunidades con distinto nivel de desarrollo (por más de las tres cuartas partes de la población). En segundo lugar, a la igualdad de trato fiscal para todos los contribuyentes dentro del territorio nacional (por una proporción que oscila entre dos tercios y tres cuartos de los entrevistados). Sin embargo, la población se muestra algo más dividida con respecto a otras dos ideas que traducen dos modelos contrapuestos. Por un lado, opina que el Estado debería recaudar todos los impuestos y transferir después equitativamente los fondos a las Comunidades Autónomas (apoyo mantenido de forma constante por más de la mitad de la población y que en el último trienio ha alcanzado los dos tercios de la misma); por otro, manifiesta que cada Comunidad Autónoma se debería responsabilizar de sus impuestos y sus gastos, entregando al Estado una cantidad para financiar lo estrictamente común a todos (apoyo mantenido, con ligeras fluctuaciones, por aproximadamente la mitad de la población). No obstante, la ciudadanía se manifiesta algo ambivalente con respecto a las tres ideas que podrían suponer una cierta quiebra de la igualdad de trato fiscal:

- Se rechaza tanto la opción de permitir a las Comunidades Autónomas el establecimiento de nuevos tributos como la de incrementar los impuestos estatales con la finalidad de proporcionar más servicios públicos en su territorio. Ambas opciones (que llevan implícito un incremento de la presión fiscal), si bien han ido ganando algunos adeptos en el último bienio, nunca han conseguido captar el acuerdo de la mitad de la población.

- Se acepta la idea de que algunas Comunidades Autónomas puedan rebajar los impuestos estatales para atraer inversiones a sus territorios. Esta es la única opción que parece mantener (con algunas fluctuaciones) el apoyo de aproximadamente la mitad de los encuestados, probablemente por llevar implícita una disminución de la presión fiscal así como una mayor posibilidad de oportunidades laborales.

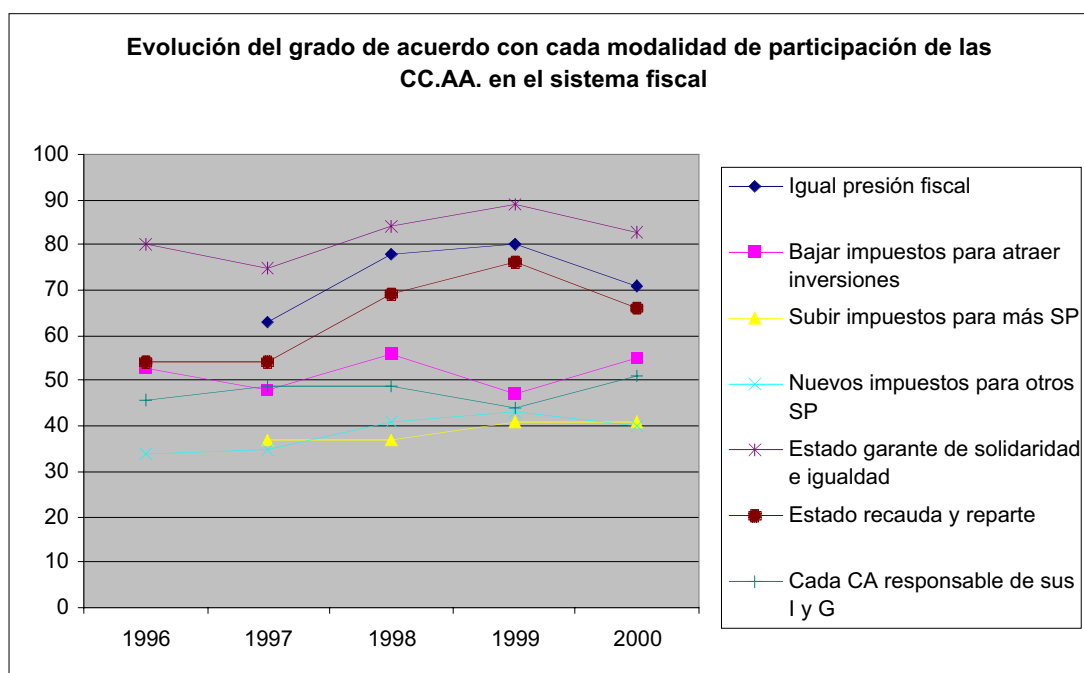
*Tabla 18: Evolución del grado de acuerdo con cada propuesta*

(%) muy + bastante de acuerdo	1996	1997	1998	1999	2000
. Los impuestos estatales deberían ser los mismos en todo el territorio nacional para asegurar la igualdad de trato a los contribuyentes.	n.p.*	63	78	80	71
. Se debe permitir a algunas CC.AA. rebajar los impuestos estatales para atraer inversiones a su territorio.	53	48	56	47	55
. Se debe permitir a algunas CC.AA. incrementar los impuestos estatales para proporcionar más servicios públicos en su territorio	n.p.*	37	37	41	41
. Se debe permitir a cada C.A. imponer nuevos tributos para proporcionar otros servicios públicos en su territorio.	34	35	41	43	40
. El Estado debe procurar que haya solidaridad e igualdad entre las diferentes CC.AA. con distinto nivel de desarrollo.	80	75	84	89	83
. El Estado debe recaudar todos los impuestos y transferir después equitativamente los fondos a las CC.AA.	54	54	69	76	66
. Cada C.A. deber responsabilizarse de sus impuestos y de sus gastos y dar sólo al Estado Central una cantidad para lo estrictamente común a todos.	46	49	49	44	51

\* propuesta no presentada en 1996.

Sin embargo, es importante resaltar que estas proporciones se reparten de manera desigual según la Comunidad Autónoma de residencia. Así, a lo largo de la serie, los residentes en el País Vasco, en Cataluña y, en menor medida, en la Comunidad Valenciana, se vienen perfilando como los ciudadanos que apoyan menos el protagonismo estatal y que otorgan mayor importancia a la responsabilidad de la propia Comunidad en lo referente a la distribución de los ingresos y gastos públicos. No obstante, en los últimos dos años, se observa un deslizamiento de algunas Comunidades tradicionalmente “centralistas” (como Madrid y Andalucía) hacia posiciones propias de otras Comunidades más “descentralizadoras”, especialmente en las proporciones de apoyo otorgado por sus residentes a la idea de rebajar los impuestos para atraer inversiones a su Comunidad.

Gráfico 1



## Conclusiones.

El análisis de los datos procedentes de las seis ediciones del barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales permite sugerir que:

1. La opinión pública española percibe un mayor equilibrio en la relación de intercambio Impuestos/servicios públicos-prestaciones sociales:

- Sigue siendo mayoritaria la percepción de una evolución positiva de la oferta pública de servicios y prestaciones.
- Se estabiliza la tendencia a percibir una mejor relación entre los impuestos pagados y los servicios o prestaciones recibidos.
- La oferta de servicios públicos y prestaciones sociales continúa justificando ampliamente el pago de impuestos.

2. La ciudadanía en su conjunto continúa apoyando el modelo actual de servicios públicos y prestaciones sociales de titularidad y financiación públicas.

3. Aumenta la proporción de ciudadanos que piensa que la función redistributiva de la renta que tienen los impuestos se está cumpliendo de manera correcta.

4. La opinión pública española percibe una evolución cada vez más positiva en el cumplimiento fiscal:

- La proporción de quienes creen que el cumplimiento fiscal ha mejorado sigue siendo mayoritaria.
- Continúa siendo mayoritaria la proporción de quienes piensan que el fraude fiscal ha disminuido.
- Aumenta de manera sostenida la proporción de ciudadanos que creen que el pago de los impuestos es correcto, en términos generales, superando ampliamente a la de aquéllos otros que opinan que el fraude fiscal está muy generalizado.
- No obstante, la ciudadanía atribuye a ciertos colectivos (especialmente empresarios y profesionales) una conducta sistemáticamente defraudadora, mientras que considera que otros (especialmente asalariados) tienen habitualmente una conducta fiscal honesta.

5. La mayoría de la población piensa que el fraude fiscal es una conducta injustificable y perniciosa, principalmente porque afecta a la provisión pública de servicios y prestaciones y al nivel de presión fiscal.

6. Los tipos de fraude considerados más perjudiciales siguen siendo las actividades ocultas a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social y el fraude relacionado con el IRPF. Asimismo, gana fuerza en la opinión pública la idea de que el fraude fiscal se debe, en gran medida, a la falta de honradez y de conciencia cívica de algunos contribuyentes.

7. Se consolida la imagen institucional positiva de la Hacienda Pública:

- Se mantiene el reconocimiento popular respecto de la función social básica y necesaria que desempeña la Hacienda Pública.
- Siguen siendo minoría quienes piensan que se viviría menor sin pagar impuestos.

8. Se consolida la imagen favorable que tiene la ciudadanía de la Agencia Tributaria:

- Se mantiene en proporciones mayoritarias la valoración positiva respecto a la capacidad de los servicios de la AEAT para resolver los problemas de los contribuyentes.
- Se mantiene la valoración positiva de los funcionarios que prestan servicios en la AEAT.

9. Los funcionarios que prestan servicio en la Agencia Tributaria continúan proyectando una imagen excesivamente negativa de sí mismos:

- Siguen creyendo que la sociedad valora poco su trabajo.
- Son críticos con respecto a la AEAT (debería utilizar mejor sus recursos) y con respecto a su nivel salarial y a su promoción profesional.
- Manifiestan elevados índices de identificación con la AEAT y de satisfacción con la autonomía de que gozan en su trabajo.

10. La opinión pública mantiene su apoyo mayoritario al papel del Estado como garante de la solidaridad e igualdad entre Comunidades con distinto nivel de desarrollo, así como a la igualdad de trato fiscal para todos los contribuyentes del territorio nacional.

## **Referencias bibliográficas.**

AREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA (1995): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995*, Documento IEF 3/95, Madrid.

AREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA (1997): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*, Documento IEF 1/97, Madrid.

AREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (1998): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1997*, Documento IEF 2/98, Madrid.

AREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (1999): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998*, Documento IEF 2/99, Madrid.

AREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2000): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999*, Documento IEF 1/00, Madrid.

AREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2001): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000*, Documento IEF 2/01, Madrid.