

**EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN FISCAL  
A TRAVÉS DE DATOS DE ENCUESTA**

*Autores: M<sup>a</sup> Luisa Delgado  
Magdalena San Vicente*

P.T. N<sup>o</sup> 9/98

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.



## RESUMEN

El Instituto de Estudios Fiscales, dentro de su línea de investigación de Sociología Tributaria, realiza un barómetro fiscal anual cuyo objetivo es estudiar la evolución de la opinión pública española en relación con la fiscalidad. Dado que se han realizado ya tres ediciones del citado barómetro parece pertinente iniciar un estudio diacrónico con la información disponible cuya capacidad prospectiva irá aumentando a medida que se incorporen los datos de ediciones anteriores.

En este trabajo se ofrece un resumen de los resultados de las ediciones del barómetro fiscal del IEF correspondientes a 1995, 1996 y 1997 en relación con los 17 indicadores considerados más relevantes. También se ha estimado ilustrativo ofrecer paralelamente datos procedentes de encuestas del CIS cuando éstos hacen referencia a los mismos indicadores que aquí se consideran.



## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

1. TASAS DE UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES
2. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES
3. GRADO DE ADECUACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS PAGADOS Y LOS SERVICIOS O PRESTACIONES RECIBIDOS
4. GRADO EN QUE LOS SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES JUSTIFICAN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS
5. PREFERENCIAS SOBRE DIVERSAS OPCIONES DE FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS Y LAS PRESTACIONES
6. PERCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN REDISTRIBUIDORA DE LOS IMPUESTOS
7. EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO FISCAL
8. EVOLUCIÓN DEL FRAUDE FISCAL
9. CAUSAS DEL FRAUDE FISCAL
10. TIPOS DE FRAUDE CONSIDERADOS MÁS PERJUDICIALES
11. EFECTOS DEL FRAUDE FISCAL
12. EVOLUCIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DEL FRAUDE FISCAL
13. CUMPLIMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RENTA
14. CONOCIMIENTO, USO Y VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA
15. AUTOIMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA
16. EVOLUCIÓN DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA
17. EVOLUCIÓN DE LAS OPINIONES RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL SISTEMA FISCAL

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

La Sociología Fiscal sostiene que el núcleo básico de las ideas acerca de la fiscalidad se configura en torno a los conceptos de Estado y de ciudadanía, así como al grado de vertebración de la estructura social donde se aplica un determinado sistema fiscal. Son estos factores los que explican en gran medida todo el conjunto de prejuicios, estereotipos y contradicciones, pero también de intuiciones cargadas de sentido común, que subyacen a las opiniones y a las actitudes fiscales. En el caso español se observa:

- **Aspiraciones de estructura social igualitaria.** El imaginario colectivo español piensa que vive en una sociedad muy piramidal (una pequeña élite en la cúspide y una gran masa en su base), cuando su aspiración es vivir en una sociedad en rombo (élite pequeña, pocos desfavorecidos y la gran masa poblacional repartida en los estratos intermedios) similar a la que cree propia de los países más prósperos y desarrollados de la Unión Europea. Este cambio social sería responsabilidad del Estado que, a través de sus programas de gasto público, debería hacer posible la igualdad de oportunidades para todos los españoles (CIS 1993; CIS 1996).
- **Ambiguo rol del Estado.** El Estado español es depositario de grandes expectativas pero, al mismo tiempo, se desconfía de su capacidad para satisfacerlas. El imaginario colectivo español viene concibiendo al Estado como un gran benefactor que debe resolver las necesidades de todos los ciudadanos, lo que no obsta para que se piense que es incapaz de gestionar con eficacia y eficiencia los temas de su competencia. Al Estado se le exigen crecientes inversiones en servicios públicos y prestaciones sociales, sin olvidar la subvención a las industrias en crisis, a los proyectos empresariales competitivos y el control de los precios, porque solo así cambiará la estructura social. Pero, paralelamente, también se le pide que intervenga menos en la economía nacional, que no aumente los impuestos y que reduzca el gasto público, porque es un mal gestor de asuntos y de dineros (CIS 1997).
- **Función utilitarista del sistema fiscal.** A pesar de las aspiraciones igualitarias y de la concepción benefactora del Estado, la opinión pública española entiende mayoritariamente la fiscalidad desde una perspectiva utilitaria (los impuestos son un mero precio que debe equivaler a la suma de servicios y prestaciones que está obligado a satisfacer el Estado) quedando en franca minoría quienes declaran una perspectiva solidaria (los impuestos son un medio para redistribuir la riqueza); y no conviene olvidar que todavía la cuarta parte de la población dice no saber muy bien para qué sirven los impuestos que paga bajo la única perspectiva de la coacción (CIS-IEF, 1994).

Tales contradicciones entre deseos y realidades, demandas y expectativas, intereses y actitudes, generan desajustes perceptivos entre lo propio y lo ajeno, la situación general y la particular. De este modo, se configura un ámbito valorativo algo estereotipado donde lo general, lo común y lo lejano se perciben de manera bastante ecuánime mientras que lo individual, lo propio y lo conocido se tiñen de agravios e insatisfacciones. Así, y aunque los españoles dicen no saber muy bien como funciona la fiscalidad “en Europa”, tienen profundamente arraigada la idea de que “allí” las cosas son mucho más fa-

vorables para los ciudadanos-contribuyentes europeos que “aquí” para nosotros. También “la sociedad” española se beneficia bastante de los servicios y prestaciones del Estado, mientras que “yo”, personalmente (incluido mi núcleo familiar), obtengo pocos beneficios a cambio de “mis” impuestos.

En los últimos lustros, los españoles han cambiado sus actitudes en relación con lo público: ahora se autoperciben mucho más exigentes que antes; pero todavía no tienen una clara conciencia del esfuerzo presupuestario -y por tanto tributario- que entraña satisfacer sus demandas, así como tampoco parecen incluir su propia conducta entre los factores que influyen en el correcto funcionamiento de los servicios y las prestaciones; si acaso, llegan a reconocer que existen algunas personas que abusan de ellos o que los utilizan mal; pero creen que la responsabilidad de la corrección de tales conductas corresponde en exclusiva al Estado. En cuanto a la vertiente de los ingresos públicos, aunque individualmente los españoles se autoperciben cada vez más responsables a la hora de pagar sus impuestos, están convencidos de que viven en un país de defraudadores, siendo la desidia o la incapacidad del Estado lo que permite la pervivencia de desigualdades en el cumplimiento de las obligaciones tributarias (CIS-IEF, 1994).

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando los incrementos constantes de la presión fiscal a lo largo de los últimos veinte años, cabría esperar un sentimiento de “agobio” fiscal generalizado. Ciertamente, los españoles (igual que los europeos) piensan que pagan muchos impuestos. Pero el dato más relevante es el incremento lento y constante de quienes creen que la carga fiscal que soportan es razonable, llegando ya a alcanzar el tercio de la población (CIS, 1997). La demoscopia fiscal permite explicar este dato: la opinión pública española no percibe la presión fiscal en términos absolutos, sino en términos relativos (ALVIRA MARTIN y GARCIA LOPEZ, 1987; DIAZ y DELGADO, 1994). Es decir, que los españoles evalúan la carga fiscal que soportan en función de tres aspectos:

- los servicios públicos y las prestaciones sociales proporcionados por el Estado;
- la administración del dinero recaudado; y
- el comportamiento fiscal de los demás grupos de contribuyentes;

y con el resultado final de esta valoración, se forman una idea global del funcionamiento del sistema fiscal en su conjunto.

Después de varios lustros de vigencia del actual sistema tributario, los españoles vienen considerando que no todos los ciudadanos pagan los impuestos que en justicia les corresponden, y tampoco están satisfechos con la administración del dinero recaudado; pero sí manifiestan mayor satisfacción con la universalidad y también con el nivel alcanzado por la oferta pública de servicios y prestaciones. De manera que el mayor peso que tiene la concepción utilitarista de la fiscalidad es el punto fuerte que está manteniendo la legitimidad ideológica de las obligaciones tributarias ante la opinión pública española, quedando como datos inquietantes el sentimiento de inequidad que produce la desigualdad en el cumplimiento fiscal y el reproche hacia la gestión de los poderes públicos.

No obstante, esta imagen, como todas las imágenes sociales, es dinámica. Aunque con cierta lentitud, no cabe duda de que las opiniones fiscales de los ciudadanos cambian con el transcurso del tiempo.

po. Tiene, por tanto, importancia conocer la evolución de la opinión pública fiscal en relación con los indicadores que pueden proporcionar mejor información acerca del sentido y la dirección que van tomando las ideas fiscales de los españoles.

Dentro de su 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 las variables que configuran el núcleo básico de las ideas fiscales en la población española contemporánea. Para la investigación de estas variables se utiliza la técnica de encuesta, 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 (estudios x ingresos). La información obtenida se complementa mediante la aplicación de la técnica Delphi a una muestra estratégica de informantes cualificados. 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*.

Dado que se han realizado ya tres ediciones del citado barómetro, parece pertinente iniciar un estudio diacrónico con la información disponible y que, para alcanzar mayor capacidad prospectiva, deberá ser continuado con los datos de ediciones posteriores. En las páginas que siguen se ofrecen los resultados de las tres ediciones del barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales en relación con los 17 indicadores considerados más relevantes. También se ha estimado ilustrativo mencionar junto a ellos, los datos de las encuestas del CIS cuando éstos hacen referencia a los mismos indicadores que aquí se consideran. De este modo se pretende proporcionar una información demoscópica contrastada. Además, este procedimiento permite observar cómo datos obtenidos sobre marcos muestrales diferentes y con cuestionarios distintos, apuntan en la misma dirección, lo cual no hace sino reforzar la fiabilidad de la información ofrecida por ambas instituciones.

## **1. Tasas de utilización de los Servicios Públicos y las Prestaciones Sociales**

Cada hogar de la población española ha tenido acceso a un promedio de cuatro servicios públicos o prestaciones sociales, siendo los de utilización más universal a lo largo de los tres años estudiados: los sanitarios, los educativos, las vías de comunicación y transporte y las pensiones (de jubilación o de enfermedad e invalidez).

La sanidad (ambulatorios y hospitales) sigue siendo el servicio público más utilizado por las familias españolas con una tasa de utilización creciente que corresponde a una casi completa universalización de dicho servicio. Es también prácticamente universal y creciente la cobertura educativa (colegios y universidades). Mientras que los datos sugieren una menor utilización de las vías de transporte y comunicación (autovías y ferrocarril) así como un descenso en el número de perceptores de pensiones y de la prestación por desempleo, se observa una tendencia sostenida hacia una mayor utilización de los diversos servicios sociales en general y, muy específicamente, de residencias de la tercera edad.

Tabla 1: Porcentajes de utilización de Servicios Públicos y de percepción de Prestaciones Sociales

	1995	1996	1997
Ambulatorios y Hospitales	89.8	91.5	91.8
Autovías	77.5	71.6	66.8
Colegios o Universidades	56.9	58.6	62.9
Ferrocarriles	51.7	45.7	39.7
Pensiones de jubilación	36.6	38.6	30.5
Seguro de desempleo	25.4	21.0	17.7
Servicios Sociales	15.3	16.1	20.2
Pensiones de enfermedad o invalidez	14.9	14.9	12.7
Residencias de Tercera Edad	5.9	5.9	14.0
No sabe/ No contesta	4.4	0.3	1.0
Otros servicios	0.5	0.6	1.5

## 2. Evolución de los Servicios Públicos y las Prestaciones Sociales

La evolución experimentada por los servicios y las prestaciones en la última década es, en opinión de los españoles, positiva. Aunque se observan oscilaciones en la opinión de un año a otro, las tendencias básicas se mantienen: predomina claramente la percepción de mejoría mientras que se reduce la proporción de los pesimistas.

Tabla 2 : Evolución de la opinión sobre los Servicios Públicos y las Prestaciones Sociales

	1995	1996	1997
Han empeorado	13.7	16.9	8.3
Siguen igual	24.1	30.7	33.9
Han mejorado	60.0	47.7	54.8
NS/NC	2.2	2.2	3.1

Quizá el dato diacrónico más importante sea la lectura conjunta de la tabla: aumento sostenido de quienes piensan que los servicios y las prestaciones mantienen sus niveles de calidad y cantidad junto con el descenso apreciable de quienes opinan que tales niveles han empeorado y la proporción siempre mayoritaria de los que continúan percibiendo una mejoría de los mismos.

Contrastando esta información procedente del barómetro fiscal del IEF con la información procedente de diversos barómetros del CIS (*Series Temporales: Valoración de los servicios públicos*), se confir-

ma la existencia de esta percepción de mejoría: tanto la valoración actual como la valoración retrospectiva del funcionamiento de los servicios públicos es positiva en todos ellos, con la única excepción de la Administración de Justicia.

Ello no obsta para que los españoles piensen que los servicios públicos y las prestaciones sociales todavía deban mejorarse. La sanidad y la educación deberían ser objeto de atención preferente de mejora, sin olvidar todo lo relativo a la creación de empleo y a la protección social (paro y pensiones); también se demandan más ayudas específicas para dos sectores muy diferenciados: la juventud (especialmente vivienda) y la tercera edad (residencias).

Estas demandas de mejora, expresadas por los ciudadanos a través del barómetro fiscal del IEF coinciden con la información procedente del barómetro fiscal del CIS, según el cual los españoles vienen manifestando deseos de mayor inversión de gasto público en sanidad, educación, protección social (paro y pensiones) y vivienda, siendo la defensa el único servicio público donde se aceptaría una reducción del gasto.

### 3. Adecuación entre los Impuestos pagados y los Servicios o Prestaciones recibidos

A pesar de la mejoría percibida, persiste en la sociedad española un juicio negativo: el balance entre el esfuerzo fiscal realizado y los beneficios obtenidos a cambio presenta un saldo desfavorable para el contribuyente. No obstante, se observa una tendencia sostenida hacia la percepción de un equilibrio en dicho saldo: aumenta de forma constante la proporción de quienes piensan que los servicios y las prestaciones son bastante o muy adecuados en relación con el grado de presión fiscal que se soporta.

*Tabla 3: Evolución de la adecuación Impuestos / Servicios- Prestaciones*

	1995	1996	1997
Nada o Poco	78.7	67.7	58.6
Bastante o Mucho	21.3	25.8	34.5
NS/NC	0.0	6.5	6.9

La proporción de quienes piensan que los impuestos pagados son nada o poco adecuados a los servicios y prestaciones recibidos ha descendido veinte puntos entre 1995 y 1997, mientras que la proporción de los que creen que son bastante o muy adecuados ha aumentado trece puntos en el mismo período.

Este dato viene siendo corroborado por la información del barómetro fiscal del CIS: mientras que en 1995 el 55% de los españoles pensaba que él y su familia recibían del Estado menos beneficios de lo que deberían a cambio de sus impuestos, frente a un 27% que opinaba que recibía más o menos lo correcto y un 9% que se consideraba claramente beneficiado; en 1997 estas proporciones varían: un 50% cree estar aportando más de lo que recibe, frente a un 33% que estima que recibe lo justo y al 9% que continúa sintiéndose beneficiado.

Situando a aquellos ciudadanos insatisfechos de la relación entre impuestos pagados y servicios y prestaciones recibidos ante una situación hipotética donde ellos mismos pudieran actuar para modificarla, la opción elegida es clara: administrar mejor el dinero recaudado mejorando la gestión de tales servicios y prestaciones; desde luego, lo menos admisible serían los recortes.

*Tabla 4: Actuaciones para adecuar mejor los Impuestos a los Servicios y Prestaciones*

	1996	1997
Administraría mejor el dinero recaudado mejorando la gestión	75.6	73.3
Restringiría el acceso a los servicios y prestaciones de los ciudadanos que verdaderamente los necesitaran	20.6	18.4
Dejaría de ofrecer algunos servicios y prestaciones	3.5	1.9
NS/NC	0.2	6.0

De este modo, el ciudadano devuelve la responsabilidad de la solución al Estado: el problema es de eficacia en la gestión; y es el Estado quien debe modificar su conducta administrando mejor los recursos disponibles.

Esta misma solución es sugerida por los entrevistados del CIS: en absoluto sería necesario reducir paralelamente la presión fiscal y la oferta de servicios y prestaciones; por el contrario, si los españoles queremos gozar de más y mejores servicios y prestaciones, no hace falta subir los impuestos, bastaría con que el Estado administrara mejor el dinero que recauda; porque si de algo continúa convencida la opinión pública es de que el Estado es un mal gestor de los recursos de que dispone.

#### **4. Grado en que los Servicios y las Prestaciones justifican el pago de los Impuestos**

Las valoraciones anteriores cambian totalmente de signo cuando lo que se consulta a la población es si piensa que la existencia de los servicios y las prestaciones justifica el pago de los impuestos. En este caso el juicio es positivo: aumenta con el paso del tiempo la proporción de quienes creen que el pago de los impuestos está totalmente justificado hasta alcanzar en 1997 el 61% como promedio general. Medido este juicio en una escala de 1 a 4 (cuyo punto medio es 2.5) se observa que todos los segmentos de la población encuestada han pasado desde una percepción pesimista hasta una percepción optimista de justificación del esfuerzo fiscal.

*Tabla 5: Evolución de la opinión sobre el grado de justificación de los Impuestos*

Año	Total	Empresarios	Agricultores	Profesionales	Asalariados	Inactivos y Parados
1995	2.34	2.24	2.22	2.51	2.36	2.35
1996	2.68	2.63	2.64	2.74	2.64	2.77
1997	2.81	2.71	2.82	2.93	2.76	2.82

Según estos datos, en 1995 la valoración general no alcanzaba el punto medio de la escala (solamente el segmento de profesionales liberales justificaba el pago de los impuestos), mientras que en 1996, tanto el promedio general como la valoración en todos los segmentos de la población, ya superan tal punto medio, y en 1997, tales valoraciones aumentan considerablemente en todos y cada uno de los segmentos de la población consultada, lo que eleva lógicamente el promedio general.

También el barómetro fiscal del CIS corrobora esta información del barómetro fiscal del IEF: aumenta paulatinamente el número de ciudadanos que piensan que la sociedad en general se beneficia del pago de los impuestos. Así, y partiendo de posiciones minoritarias, los optimistas han llegado a superar ligeramente a los pesimistas (en 1997 el 47% cree en un balance favorable, frente al 46% que piensa que la sociedad apenas se beneficia de los impuestos) por primera vez en esta consulta.

## 5. Preferencias sobre modelos de financiación y gestión de Servicios y Prestaciones

La mayoría de la población prefiere el modelo actual de financiación y gestión públicas de los servicios y las prestaciones. No obstante, la posibilidad de aumentar la cooperación financiera con la Administración pagando tasas al utilizar ciertos servicios públicos es una idea que, aunque no está muy extendida, parece ir ganando algunos adeptos frente a otras opciones .

*Tabla 6: Evolución de las preferencias sobre distintos modelos de financiación y gestión de Servicios y Prestaciones*

	1995	1996	1997
Deben seguir siendo públicos y financiarse mediante impuestos	62.3	61.0	56.4
Deben seguir siendo públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	14.0	14.1	17.1
Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al usarlos	7.7	8.9	8.0
Deben seguir siendo financiados públicamente y gestionados por el sector privado	12.3	7.3	10.4
NS/NC	3.7	8.6	8.4

La evolución en las preferencias ciudadanas con respecto a los diferentes modelos de financiación y de gestión de los servicios públicos y las prestaciones sociales sugiere que el modelo actual (servicios y prestaciones públicos, financiados mediante impuestos), mayoritariamente preferido, parece haber perdido algunos apoyos: seis puntos porcentuales desde 1995, cuando era apoyado por un 62.3%, hasta el 56.4% en 1997.

El modelo de gestión pública pero de financiación en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios (que obtiene un apoyo minoritario), experimenta un suave incremento de tres puntos desde 1995: del 14% al 17.1% en 1997.

El modelo de privatización y pago directo por los usuarios continúa siendo rechazado por la población (solo lo apoya el 8% en 1997 partiendo del 7.7% en 1995); y lo mismo sucede con el modelo de financiación pública y gestión privada que, incluso, cuenta con menos apoyo en 1997 (10.4%) que en 1995 (12.3%).

## 6. Percepción de la función redistribuidora de los Impuestos

Los impuestos, además de financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales, tienen una función redistribuidora de la renta de los ciudadanos del Estado y favorecedora de la igualdad de oportunidades. En este aspecto, la opinión pública española continúa pensando que la redistribución de la renta vía impuestos es todavía escasa; si bien se observa una tendencia a la baja en esta percepción.

*Tabla 7: Evolución de la opinión sobre la función redistribuidora de los Impuestos*

	1995	1996	1997
Escasa	62.9	58.3	45.7
Correcta	17.7	19.3	33.5
Excesiva	12.1	8.2	4.8
NS/NC	7.3	14.2	16.0

Aunque sigue siendo mayoritaria la opinión de que la función redistribuidora de los impuestos no se está cumpliendo satisfactoriamente, se asiste a un progresivo descenso de esta opinión negativa (62.9% en 1995; 58.3% en 1996; 45.7% en 1997), mientras que aumenta considerablemente y de forma sostenida la idea de una redistribución correcta (16 puntos porcentuales entre 1995 y 1997) hasta alcanzar la tercera parte de la opinión. Al mismo tiempo se advierte que disminuye la percepción de una redistribución excesiva hasta quedar en una proporción muy pequeña: el 4.8% en 1997, frente al 8.2% y al 12.1% en años anteriores.

## 7. Evolución del cumplimiento fiscal

La mayoría de la población continúa pensando que el grado de cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de la última década.

*Tabla 8: Evolución del Cumplimiento Fiscal*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Han empeorado	27.4	28.0	27.2
Ha mejorado	68.9	64.1	62.7
NS/NC	3.8	10.5	10.1

Si bien se observa un descenso en las proporciones relativas a la percepción de mejora del cumplimiento fiscal, éstas continúan siendo mayoritarias (en torno a los dos tercios), manteniéndose invariables (siempre por debajo de un tercio) las relativas a una percepción de empeoramiento.

Los datos del CIS también sugieren una tendencia hacia una percepción de mejora del cumplimiento fiscal: la opinión pública considera que los españoles son conscientes y responsables a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales en unas proporciones que varían desde el 45% en 1995, 43% en 1996 hasta el 50% en 1997; proporciones que aumentan (hasta superar el 80%) cuando la pregunta se personaliza en el entrevistado en vez de referirse a la conducta fiscal de los contribuyentes en general.

Esta mejoría del cumplimiento fiscal se sigue atribuyendo 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. (El control de la Inspección de Hacienda como factor decisivo en la mejora del cumplimiento fiscal es también detectado por el barómetro del CIS).

## **8. Evolución del fraude fiscal**

La opinión pública española también percibe una evolución positiva con respecto a la conducta defraudadora: aumenta de forma sostenida la proporción de quienes piensan que el fraude fiscal ha disminuido, mientras que desciende la proporción de los que creen que el fraude es mayor ahora que al principio de la década.

*Tabla 9: Evolución del Fraude Fiscal*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Ha aumentado	55.7	44.8	41.2
Ha disminuido	39.3	42.5	50.0
NS/NC	5.0	12.7	8.8

La proporción de los que opinan que el fraude fiscal va disminuyendo se ha incrementado en veintiún puntos porcentuales entre 1995 y 1997. Paralelamente, en el mismo lapso de tiempo, se ha reducido en diecinueve puntos la proporción de quienes piensan que el fraude ha aumentado.

A pesar de esta percepción de notable mejoría, la proporción de quienes creen que la deshonestidad en el pago de los impuestos es una conducta muy generalizada entre los contribuyentes españoles todavía supera la de aquellos otros que piensan que, si bien existen casos de fraude importante e incluso bastantes engaños de pequeña cuantía, en general, los impuestos en nuestro país se pagan de manera bastante correcta.

*Tabla 10: Evolución de la opinión sobre la extensión del Fraude Fiscal*

	1995	1996	1997
Existen casos de fraude importante, e incluso bastantes engaños menores, pero en general se pagan los impuestos de un modo bastante correcto	48.4	43.0	45.1
El fraude fiscal está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto	48.3	47.6	46.7
NS/NC	3.3	9.4	8.2

Ello es así porque 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 oportunidades que los demás grupos de contribuyentes para ocultar con éxito las rentas que deben declarar.

En relación con este indicador, los datos del barómetro fiscal del CIS sugieren un mayor pesimismo: una proporción abrumadora (más del 80% ) de los ciudadanos entrevistados por esta institución piensa que el fraude fiscal es grande, frente a un escasísimo porcentaje (en torno al 8%) que opina que apenas se defrauda. Concretando el fraude en la figura tributaria más universal, el IRPF, a pesar de que la mayoría de la población sostiene que conoce personalmente a mucha gente que oculta ingresos en su declaración de renta, la proporción de quienes piensan que cada vez se engaña menos supera a la de los que opinan que cada vez de engaña más a Hacienda al hacer esta declaración.

## **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 difícil situación económica) y morales (falta de honradez y de conciencia cívica); mientras que parecen atribuir al desequilibrio en la relación de intercambio impuestos/ servicios-prestaciones menor influencia en la decisión de defraudar.

Tabla 11: Evolución de la opinión sobre las causas del Fraude Fiscal

	1995	1996	1997
Los actuales impuestos son excesivos	21.7	19.6	25.1
Falta de honradez y conciencia cívica	25.1	20.0	27.3
A veces es necesario trampear para salir adelante	9.4	9.3	8.8
No es eficaz la lucha contra el fraude	12.7	14.4	9.5
Los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga	12.0	8.6	4.9
Los que más defraudan están impunes	17.1	24.6	18.6
Otras razones	1.3	0.5	0.9
NS/NC	0.7	3.0	4.8

La evolución de las opiniones sobre este aspecto del fraude sugiere que se viene otorgando mayor influencia en la conducta defraudadora a las causas económicas (con proporciones que varían entre el 31.1%, 28.9% y 33.9%, en 1995, 1996 y 1997, respectivamente). Les siguen las causas administrativas (29.8% en 1995 y 28.1% en 1997, con un alza notable en 1996 donde se alcanzó el 39%). A las causas morales se atribuye menor influencia (con proporciones que oscilan en torno al 25% en 1995 y 1997, con un ligero descenso -20%- en 1996). De este modo, queda 1996 como un año de ruptura de la tendencia general con un fuerte predominio de la sensación de impunidad, frente a las causas económicas y a los autorreproches ético-cívicos. Y se confirma la tendencia de la serie hacia una posición casi marginal de las posturas que buscan excusa en la inadecuación de los servicios y prestaciones para evadir los impuestos.

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

Mantener actividades económicas ocultas a Hacienda 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 al fraude relacionado con el Impuesto de Sociedades, mientras que parece otorgarse menor perjuicio al fraude relacionado con el IVA.

Tabla 12: Evolución de la opinión sobre los tipos de Fraude más perjudiciales

	1995	1996	1997
Que usuarios o compradores no paguen IVA	14.3	15.0	19.6
Que los empresarios no ingresen en Hacienda IRPF retenido a los trabajadores	32.3	32.2	33.1
No ingresar en Hacienda el IVA cobrado	16.8	12.4	16.3
No hacer la declaración de la renta correspondiendo hacerla	39.3	29.6	36.4
Que las empresas no paguen en su integridad el impuesto de beneficios	27.1	25.4	24.0
Actividades empresariales ocultas a Hacienda y la Seguridad Social	43.0	42.3	46.4
Otros	6.7	0.8	1.7
NS/NC	7.8	17.9	5.8

### 11. Efectos del fraude fiscal

La opinión pública española considera que existen tres consecuencias especialmente perniciosas derivadas de la conducta defraudadora: en primer lugar, la disminución de los recursos necesarios para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales; después la injusticia que se crea puesto que, para mantener el mismo nivel de gasto público, unos tendrán que pagar lo que no pagan otros; en tercer lugar, se destaca el hecho de que los contribuyentes honestos se vean obligados a soportar una presión fiscal mayor de la que les correspondería si todos cumplieran correctamente sus deberes fiscales.

Tabla 13: Evolución de la opinión relativa a los efectos del Fraude Fiscal

	1995	1996	1997
Disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales	25.7	33.1	31.6
Crea injusticias, porque unos tienen que pagar lo que dejan de pagar otros	28.8	24.9	23.0
Obliga a aumentar la presión fiscal sobre los que cumplen	20.7	15.0	18.5
Desmotiva a los que pagan bien sus impuestos	15.0	10.5	12.4
En general no tienen efectos importantes	1.3	3.8	4.7
Produce distorsiones económicas	4.4	3.6	3.9
Otras razones	0.7	0.1	0.3
NS/NC	3.3	8.9	5.7

Diacrónicamente se observa un mantenimiento de la percepción del perjuicio causado por el fraude fiscal en aquellos aspectos más sensibles para la ciudadanía: provisión pública de servicios y prestaciones y presión fiscal. Pero también se advierte un repunte, aunque siempre en proporciones escasísimas, de la vieja idea de que el fraude no tiene efectos importantes por lo que convendrá prestar atención a la evolución de este dato en años sucesivos.

Los datos del CIS siguen una tendencia similar a la sugerida por los datos del IEF: la mayoría sostiene que engañar a Hacienda es engañar al resto de los conciudadanos que tendrán que pagar más de lo que les correspondería si todos fueran honestos. También se observa un leve incremento del acuerdo con la idea de que la ocultación fiscal no perjudica a nadie, pero éste es menor que el advertido por el IEF.

## 12. Evolución de la justificación del fraude fiscal

La mayoría de la población piensa que el fraude fiscal es una conducta injustificable. No obstante, casi un tercio de esa misma población lo justifica, de uno u otro modo.

Tabla 14: Evolución de las opiniones relativas a la justificación del Fraude Fiscal

	1995	1996	1997
No se puede justificar en ningún caso; es una cuestión de solidaridad y principios	65.5	59.0	60.9
Hay circunstancias en la vida personal o de una empresa que justifican un cierto fraude para salir adelante	22.8	23.6	24.3
El fraude es algo consustancial en los impuestos, todos tienden a hacerlo y de este modo se consigue un cierto equilibrio	8.7	7.5	8.1
NS/NC	3.0	9.9	6.7

Diacrónicamente se observa un ligero descenso de la firmeza en el rechazo del fraude sin paliativos (cinco puntos entre 1995 y 1997) por una cuestión de valores y principios, mientras que se advierte un leve repunte de las posturas tibias (del 31.5% en 1995 al 32.4% en 1997). Tal tibieza se expresa principalmente a través del argumento autoexculpatorio de que *existen circunstancias que obligan a defraudar para salir adelante*, frente al argumento más radical al cual recurre una menor proporción de ciudadanos que se mantiene más o menos estable en el tiempo.

El barómetro del CIS refleja un acuerdo de más de la mitad de la población con la idea de que la Administración ya debería contar con que todo el mundo va a engañar algo a la hora de pagar sus impuestos.

## 13. Cumplimentación de la declaración de renta

A pesar de los esfuerzos realizados por la Agencia Tributaria para facilitar la cumplimentación de la declaración del IRPF, se mantiene una imagen algo estereotipada de dificultad asociada con ella. De

este modo, continúa siendo minoritaria la proporción de contribuyentes que cumplimentan por sí mismos su declaración de renta, recurriendo la mayoría a diversas modalidades de ayuda externa para cumplimentarla.

*Tabla 15: Quién cumplimenta las Declaraciones Tributarias*

	<b>Declarantes IRPF 1992</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1997*</b>
No tiene que declarar	—	30.3	24.5	23.1	—
Yo, personalmente	31.4	14.1	13.9	13.5	18
Asesoría/Gestoría	32.1	20.0	28.5	22.4	36
Familiares/Amigos	29.5	25.3	22.0	24.1	20
Agencia Tributaria	3.2	5.1	5.3	8.6	13
Bancos/Cajas	1.0	1.6	3.6	5.9	10
Empresa/Sindicato	2.4	1.2	1.2	0.6	2
NS/NC	0.4	2.3	1.0	1.7	2.2

\* Excluidos quienes no tienen que declarar

La lectura diacrónica de los datos sugiere una tendencia sostenida a la superior utilización de la ayuda externa gratuita para cumplimentar la declaración de renta frente a la ayuda externa retribuida (asesorías fiscales o gestorías). Las modalidades de ayuda gratuita cuya utilización ha experimentado un aumento mayor son la cumplimentación en los servicios de la Agencia Tributaria y la cumplimentación en las entidades financieras, siendo la Agencia Tributaria donde se advierte mayor incremento.

Los datos del barómetro fiscal del CIS, si bien presentan ligeras diferencias porcentuales, siguen la misma tendencia que los ofrecidos por el barómetro del IEF: minoría de declarantes autosuficientes, mayoría de quienes optan por la ayuda gratuita frente a la onerosa y, dentro de aquélla, mayor incremento de la utilización de dos modalidades de ayuda profesional: Agencia Tributaria y entidades financieras. En cuanto a las razones que aducen los contribuyentes que recurren a la ayuda retribuida, destaca la idea de dificultad y complejidad, si bien se observa un cierto incremento de los que recurren a las asesorías fiscales y las gestorías más interesados por la reducción de su cuota tributaria que por la simple dificultad de cumplimentar los impresos de su declaración.

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

Los servicios de información y asistencia al contribuyente de la Agencia Tributaria son cada vez más conocidos y utilizados por los ciudadanos. Mientras que en 1995 la mitad de la población manifestaba no conocerlos, en 1997 tal desconocimiento se ha reducido hasta el 40%. Pero donde se observa un crecimiento regular y sostenido es en la utilización de tales servicios: si en 1995 solamente los utilizaba el 16.6%, en 1997 ya son utilizados por la cuarta parte de la población.

*Tabla 16: Evolución del conocimiento y utilización de los servicios de la AEAT*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
No conoce	49.0	56.1	40.3
Sí conoce, no usa	28.5	22.5	30.8
Sí conoce, sí usa	16.6	21.0	25.6
NS/NC	5.9	0.5	3.3
Total	100.0	100.0	100.0

En el conocimiento y utilización de los servicios de la Agencia Tributaria influye de manera decisiva el nivel de estudios: a mayor nivel educativo formal, mayor conocimiento y utilización. En cuanto al perfil del usuario-tipo, se observa un leve cambio: aumenta la proporción de los empresarios y profesionales liberales, manteniéndose constante la de los asalariados; de lo que cabe inferir una tendencia a cierto cambio de imagen de los propios servicios de la Agencia. Ya no son vistos como ayuda para cumplimentar declaraciones tributarias fundamentalmente, sino también como el ámbito lógico donde acudir para resolver dudas y problemas de muy distinta índole que les surgen a los contribuyentes.

Aquellos ciudadanos que conocen los servicios de la Agencia tienen una imagen claramente positiva de los mismos: una proporción cercana a los dos tercios de tales ciudadanos valora positivamente su capacidad para resolver los problemas que allí llevan planteados, frente a menos de la cuarta parte que opina lo contrario.

*Tabla 17: Evolución de la opinión relativa a los servicios de la AEAT*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Negativa	15.5	22.1	15.3
Positiva	73.5	67.1	73.0
NS/NC	11.0	10.7	11.7
(Base)	(541)	(708)	(847)

La valoración de los funcionarios que trabajan en tales servicios de la Agencia Tributaria es también claramente positiva. El promedio de valoración de las cualidades de tales funcionarios sometidas a evaluación (imparcialidad, preparación técnica, trato correcto y preocupación por los problemas del contribuyente) a través de una escala de 1 a 7, superan la calificación media situada en 4.

Tabla 18: Evolución de la opinión sobre los funcionarios de la AEAT

	1996	1997
Imparcialidad	4.4	4.58
Preparación técnica	4.6	4.86
Trato correcto	4.9	4.79
Preocupación por los problemas del contribuyente	3.5	4.09

Las cualidades mejor valoradas por los ciudadanos son la preparación técnica de estos profesionales y la corrección con que éstos tratan a los contribuyentes (el trato correcto al ciudadano, único atributo medido en 1995 era ya apreciado por el 70% de los entrevistados conocedores de los servicios de la Agencia Tributaria). La imparcialidad de los funcionarios es una cualidad cuya valoración ha mejorado con respecto al año anterior; mejoría que se eleva aún más en el caso de la preocupación que muestran los funcionarios por solucionar los problemas del contribuyente y que, si bien en 1996 era la única cualidad que recibía una calificación inferior al punto medio de la escala, en 1997 ya ha conseguido superarla.

Si bien el barómetro fiscal del CIS solamente mide la opinión de quienes acuden a los servicios de la Agencia Tributaria para cumplimentar la declaración de renta, sus resultados señalan las mismas tendencias que las sugeridas por el barómetro fiscal del IEF: aumento de conocedores y usuarios, y valoración positiva de los servicios, tanto en lo relativo a la información proporcionada como al trato dispensado, con respecto al cual se percibe además una clara mejoría en los últimos años.

### 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 y con la función que desempeñan, observándose en los Inspectores y Subinspectores una actitud inicialmente vocacional que, *a posteriori*, se tiñe de cierto grado de convencimiento de estar contribuyendo con su trabajo a la justicia social. Tal grado de identificación no torna a los funcionarios en profesionales acrílicos; por el contrario, ellos mismos señalan la necesidad de ciertos cambios en la Agencia Tributaria para hacer de ésta una institución más eficaz y eficiente. Y, aunque sus reivindicaciones son principalmente salariales, también demandan con fuerza cursos de formación, no sólo para actualizar sus conocimientos profesionales, sino también para mejorar otros aspectos menos instrumentales de su desempeño profesional.

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

El reconocimiento de la función que desempeña la Hacienda Pública sigue ganando cotas año a año entre los ciudadanos. Ya en 1995 el 79,1% de los entrevistados afirmaba que esta institución era básica y necesaria para la sociedad. En 1996, el 81.5% de los ciudadanos decía estar muy o bastante de acuerdo con la frase "La Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad", mien-

tras que el 82.2% manifestaba poco o ningún acuerdo ante la frase “*Si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor*”. En 1997 se observa incluso un ligero incremento porcentual en estas posiciones: 85.3% de acuerdo con la función social básica y necesaria de la Hacienda Pública y 84.9% de desacuerdo con la idea de que todos viviríamos mejor sin impuestos.

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

En relación con esta variable, la opinión pública mantiene su apoyo claramente mayoritario, si bien con alguna menor fuerza, al rol del Estado como garante de la solidaridad e igualdad entre las diferentes Comunidades con distinto nivel de desarrollo.

La opinión se muestra más dividida en relación con otras tres ideas:

- que el Estado recaude todos los impuestos y transfiera después equitativamente los fondos a las Comunidades Autónomas (apoyo mantenido sin variación por algo más de la mitad de la población);
- que cada Comunidad Autónoma se responsabilice de sus impuestos y sus gastos, entregando al Estado una cantidad para financiar lo estrictamente común a todos (apoyo que parece haber aumentado levemente, sin llegar al acuerdo de la mitad de la población aunque lo roza); y
- que se permita a algunas Comunidades Autónomas rebajar los impuestos estatales para atraer inversiones a sus territorios (apoyo que parece haber descendido desde algo más de la mitad de la población hasta algo menos de la mitad de la misma).

La opinión pública continúa rechazando la idea de permitir a las Comunidades Autónomas imponer nuevos tributos para proporcionar otros servicios públicos en su territorio.

*Tabla 19: Porcentajes de acuerdo con cada propuesta*

	Total 1996	Total 1997
El Estado debe procurar que haya solidaridad e igualdad entre las diferentes CC.AA. con distinto nivel de desarrollo.	79.7	74.6
El Estado debe recaudar todos los impuestos y transferir después equitativamente los fondos a las CC.AA.	54.4	54.1
Se debe permitir a algunas CC.AA. rebajar los impuestos para atraer inversiones a su territorio.	53.5	48.3
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.	45.8	48.9
Se debe permitir a cada C.A. imponer nuevos tributos para proporcionar otros servicios públicos en su territorio.	34.0	35.3

Estas proporciones se reparten de manera desigual según la Comunidad Autónoma de residencia. En términos generales, el estado de opinión entre los residentes de las diferentes Comunidades Autónomas en relación con esta variable es similar al observado en 1996:

- Madrid y Andalucía son las dos Comunidades que en mayor medida apoyan el protagonismo del Estado en cuanto a la recaudación de todos los impuestos y la distribución equitativa de los fondos entre las diversas Comunidades Autónomas.
- En el otro polo, País Vasco y Cataluña (y, en cierta medida, Comunidad Valenciana y Galicia) son más partidarias de la participación de las Comunidades Autónomas en el sistema fiscal, especialmente en lo referido a la responsabilidad de cada Comunidad con respecto a sus ingresos y sus gastos y a la posibilidad de rebajar los impuestos para atraer inversiones.
- Junto a estas diferencias, también se perfilan unos puntos de coincidencia entre las Comunidades más centralistas y las más descentralizadoras. Por una parte, la aceptación generalizada en todas las Comunidades Autónomas del rol del Estado como garante de la solidaridad e igualdad entre las diferentes Comunidades con distinto nivel de desarrollo. Por otra, el escaso apoyo otorgado a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impongan nuevos tributos para proporcionar otros servicios públicos en su territorio.

## CONCLUSIONES

Los ciudadanos españoles perciben mayoritariamente una evolución positiva en la oferta pública de servicios y prestaciones. Además, se advierte una tendencia hacia un mayor equilibrio en la relación de intercambio impuestos/servicios-prestaciones; es decir que, aunque sigue siendo mayoritaria la percepción de inadecuación, aumenta de manera constante la proporción de quienes entienden que existe una correcta adecuación entre los impuestos que se pagan y los servicios y prestaciones recibidos. Pero quizá lo más destacable sea observar un cambio sustancial en la justificación de las obligaciones tributarias: mientras que en 1995 la oferta pública no justificaba el esfuerzo tributario realizado, en 1997 la mera existencia de tales servicios y prestaciones justifica el pago de los impuestos para todos los segmentos de la población encuestada. Es también notable el cambio perceptivo acerca de cómo se está llevando a cabo la función redistributiva de los impuestos: aumenta la proporción de quienes piensan que la redistribución de la renta vía impuestos se está realizando de forma correcta, mientras que se reducen las proporciones de quienes entienden que esta redistribución es escasa o excesiva.

Es posible que estos juicios valorativos estén pesando en el momento en que los ciudadanos manifiestan sus preferencias acerca de los distintos modelos de financiación y de gestión de los servicios y las prestaciones. Si bien se sigue exigiendo una mejor administración del dinero recaudado y una gestión más eficiente de los servicios y las prestaciones, la opinión pública continúa prefiriendo el modelo actual de servicios públicos financiados mediante impuestos. Para mantenerlo, algunos de estos ciudadanos estarían incluso dispuestos a colaborar aún más con la Administración pagando algún tipo de ta-

sa. Pero parece existir cierta desconfianza con respecto a la opción de financiación pública y gestión privada de los servicios, rechazándose la opción de privatización con pago directo de los usuarios.

Los ciudadanos españoles continúan manteniendo una opinión mayoritaria positiva acerca de la evolución del cumplimiento fiscal en los últimos años. Pero donde más han cambiado sus opiniones es en relación con la evolución del incumplimiento fiscal: la percepción de disminución del fraude ha pasado de ser minoritaria a aglutinar a la mitad de la población, viéndose superados los pesimistas por los optimistas por primera vez en 1997.

A pesar de lo cual, la opinión pública se mantiene muy polarizada en relación con el tema del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias: la población española se divide en dos mitades entre quienes piensan que, en general los impuestos se pagan de modo aceptable y quienes creen que, por el contrario, el fraude fiscal está muy generalizado. Es posible que este dato no sea tan contradictorio con los dos anteriores. Sucede que se mantiene la percepción de un comportamiento fiscal desigual según el grupo o categoría a que pertenezca el contribuyente. Así, se tiende a pensar que, mientras que determinados colectivos (los más controlados por Hacienda, a través del sistema de retenciones principalmente) mantienen y aun mejoran su honestidad fiscal, existen otros colectivos (cuya actividad está sujeta a menor control fiscal) instalados en el fraude. De manera que esta percepción de desigualdad puede estar pesando de manera diversa en la representación conceptual de los entrevistados en el momento de emitir sus juicios valorativos, inclinándoles hacia posturas más o menos optimistas en relación con la extensión del incumplimiento fiscal.

Se mantiene la postura mayoritaria de rechazo del fraude fiscal sin paliativos. También se observa una creciente irritación con respecto a la conducta defraudadora, especialmente debida a los perjuicios que causa el incumplimiento tributario en aquellos aspectos más sensibles para la ciudadanía: provisión pública de servicios y prestaciones y presión fiscal. Pero, al mismo tiempo, se advierte un cierto repunte de la tibieza en la condena de la deshonestidad fiscal que, aunque por el momento es muy leve, conviene tener presente para observar su evolución en años sucesivos.

No obstante, la lectura conjunta de los datos anteriores permite sugerir una tendencia hacia una creciente legitimación de las obligaciones tributarias en la opinión pública española. Esta sugerencia puede verse reforzada con otro dato: se mantiene en alza, y en proporciones muy elevadas; el reconocimiento social de la función social básica y necesaria que desempeña la Hacienda Pública, al mismo tiempo que sigue siendo muy minoritaria, y decreciente, la adhesión a la idea de que se viviría mejor sin pagar impuestos.

Entrando en aspectos más concretos y relacionados con la práctica del ejercicio impositivo, se observa que los esfuerzos de la Agencia Tributaria para reducir la presión fiscal indirecta, parecen estar dando resultados. Así, y aunque la mayoría de los contribuyentes sigue necesitando ayuda externa para cumplimentar sus declaraciones tributarias, recurren en mayor proporción que en años precedentes a las distintas modalidades de ayuda gratuita; siendo los servicios de la propia Agencia Tributaria, así como los proporcionados por las entidades financieras, los que han experimentado un mayor incremento de utilización en los últimos tres años.

Pero quizá el dato más importante sea observar cómo se está produciendo un cambio en el usuario-tipo de los servicios de información y asistencia al contribuyente de la Agencia Tributaria. Ya no son principalmente los asalariados y los pensionistas quienes recurren a ellos en la campaña de renta; sino que aumenta la proporción de los empresarios y profesionales que los conciben como el ámbito lógico donde acudir para resolver las dudas y problemas de muy distinta índole que les surgen, en cualquier momento del año, en el conjunto de sus relaciones con Hacienda. Además, aquellos ciudadanos que conocen o han utilizado estos servicios, tienen una imagen muy positiva de los mismos, así como de los funcionarios que trabajan en ellos.

Es muy posible que la actitud de los propios funcionarios de la Agencia Tributaria no sea ajena a dicho cambio actitudinal y a la positiva imagen de tales servicios. El grado de identificación con la institución donde trabajan estos profesionales y con la función que desempeñan es satisfactorio, especialmente en los niveles medio y alto. Lo que se traduce, no solo en el desempeño cotidiano de sus tareas (aspecto percibido y valorado por la ciudadanía), sino también en una reflexión crítica sobre su profesión bastante estimulante, tanto para para sí mismos, como para los más altos responsables de la Hacienda Pública.

Finalmente, y en relación con el modelo de participación de las Comunidades Autónomas en el sistema fiscal, la opinión pública española mantiene su apoyo mayoritario al rol del Estado como garante de la solidaridad e igualdad entre las diferentes Comunidades con distinto nivel de desarrollo. Salvando esta condición, no parece que la ciudadanía tenga muy definidas sus opiniones acerca del sistema específico que deba adoptarse para instrumentar la corresponsabilidad fiscal. Lógicamente, existen Comunidades más “centralistas” o más “descentralizadoras”, según el apoyo otorgado por sus residentes a los diferentes modelos presentados. Pero, en conjunto, y con tal de que se mantengan los mismos niveles de presión fiscal y de oferta pública de servicios y prestaciones en todas las Comunidades, parece que la ciudadanía dejaría las decisiones sobre este tema al criterio de los técnicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVIRA MARTIN, F. y GARCÍA LÓPEZ, J. (1987): “Los españoles y la pérdida de la ilusión financiera”, en *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, pp. 90-105.
- CIS (1993): *Desigualdades sociales: comparación internacional*, estudio 2046, enero 1993 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 4, pp. 7-8).
- (1995): *Opinión pública y política fiscal*, estudio 2187, julio 1995 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 2, pp.6-9).
- (1996): *Los ciudadanos y el Estado*, estudio 2206, enero 1996 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 4, pp. 4.6).
- (1996): *Opinión pública y política fiscal*, estudio 2219, julio 1996 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 8, pp.8-10).
- (1997): *La cultura económica de los españoles*, estudio 2224, noviembre 1996 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 9, pp. 6-9).
- (1997): *Opinión pública y política fiscal*, estudio 2253, julio 1997 (ver resumen en *Datos de Opinión*, nº 14, pp.5-8).
- (1997): *Series Temporales: Valoración de los servicios públicos*, (ver resumen en *Datos de Opinión* nº 14, pág. 10).
- CIS-IEF (1994): “Percepción social del fraude. Percepción por el conjunto de la sociedad”, en UNIDAD ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL FRAUDE (1994): *Informe sobre el fraude en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994 (pp. 53-63).
- DIAZ, C. y DELGADO, M.L. (1994): *Formación de la opinión fiscal ¿Influyen los mensajes de los líderes de opinión?*, Papeles de Trabajo 9/94, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DIRECCION GENERAL DE TRIBUTOS (1993): *Los españoles y la política fiscal a través de las encuestas del CIS (1985-1992)*, Madrid (mimeo).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1995): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995*, Documento IEF 3/95, Madrid.
- (1997): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996*, Documento IEF 1/97, Madrid.
- (1998): *Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1997*, Documento IEF 2/98, Madrid.

