

El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal

María Goenaga y César Pérez

Instituto de Estudios Fiscales

1. Introducción

La Sociología Fiscal tiene como finalidad explicar los factores que determinan una realidad fiscal concreta, es decir, analizar y estudiar el conjunto de rasgos que definen la cultura fiscal en un contexto histórico, geográfico y político concreto, para poder explicarla. Y dentro del Instituto de Estudios Fiscales (en adelante I.E.F.), aunque ya en los años 70 fue la institución encargada de aportar datos sociológicos acerca del clima fiscal entre la ciudadanía, no fue hasta hace aproximadamente 20 años cuando creó dentro de su organigrama una nueva línea de investigación de Sociología Tributaria (inserta en la Subdirección General de Estudios Tributarios) con el objetivo de proporcionar una información continua acerca de la percepción social de la fiscalidad en España.

Esta rama de la sociología es una disciplina fundamentalmente aplicada, es decir, utiliza una metodología propia de la investigación social para analizar y estudiar los diferentes aspectos en los que se concreta la realidad fiscal y explicarla. Esta metodología se basa en la aplicación de técnicas cuantitativas (encuestas principalmente, y también simulación en laboratorio), de técnicas cualitativas (entre las que destacan los grupos de discusión, las entrevistas, etc.) y de otras técnicas de análisis de contenido (de textos jurídicos, históricos y periodísticos) así como el análisis secundario de datos estadísticos. En definitiva, la Sociología Fiscal constituye un instrumento básico para la toma de decisiones de los responsables de la Administración tributaria en el sector público. Sin duda, no es posible llevar a cabo una política fiscal verdaderamente eficaz sin contar con el elemento humano que la diseña, que la aplica y aquél a quien se dirige.

El estudio “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles”, cuyos principales resultados se presentan en la serie *Documentos de Trabajo del I.E.F.*, se enmarca en esta línea y representa una investigación cuantitativa clave para el seguimiento longitudinal de la opinión fiscal en España.

Actualmente, el Barómetro Fiscal cuenta con un total de dieciséis ediciones desde el año 1995 hasta el año 2010, estando la edición del último año pendiente todavía de publicación. Con esta investigación, el I.E.F. se propone analizar la evolución de la demoscopia fiscal en relación con ciertas variables

que configuran el núcleo básico de las ideas fiscales de la población española. La información relativa a este núcleo de ideas procede de una investigación cualitativa previa: “Los creadores de la opinión fiscal”, sobre la que se ha basado el diseño del barómetro, la mayoría de cuyas ediciones anteriores² ya han sido publicadas en la misma colección de *Documentos de Trabajo*.

2. Objetivos y metodología

Podríamos sintetizar en dos los objetivos principales del estudio “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles” del I.E.F.:

- Por un lado, pretende medir la evolución de las opiniones y las actitudes básicas relativas a la fiscalidad;
- Por otro, medir la opinión sobre temas relacionados con la fiscalidad que interesan por las circunstancias específicas del momento o que introducen novedades importantes en el sistema fiscal.

Las variables de estudio se distribuyen en cuatro bloques temáticos, siendo los tres primeros repetidos anualmente para su comparativa longitudinal, y el último y cuarto, específico según la coyuntura e intereses de investigación existentes:

1. Relación entre los impuestos y la oferta pública de servicios y prestaciones

- Utilización de los servicios y las prestaciones.
- Índice de satisfacción de los usuarios.
- Evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones.
- Evaluación de diferentes servicios públicos y prestaciones sociales.

¹ Ver DÍAZ, C. y DELGADO, M.L. (1994): “Formación de la opinión fiscal: ¿Influyen los mensajes de los líderes de opinión?”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales n° 9/94, Madrid*.

Ver ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA: “Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en... (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000)”, *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales n° 3/95, 1/97, 2/98, 2/99, 1/00, 2/01*.

² “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en... (2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)”, *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales n° 14/02, 11/05, 10/06, 21/07, 15/08, 15/09*.

2. El comportamiento de los contribuyentes

- Percepción del grado de cumplimiento fiscal.
- Opiniones relativas al fraude fiscal.

3. Imagen corporativa de la Hacienda Pública

- Cumplimentación de las declaraciones tributarias.
- Valoración de los servicios al contribuyente de la Agencia Tributaria.
- Valoración de la Hacienda Pública como institución.

4. Bloque específico anual:

- 1995, corrupción y fraude fiscal.
- 1996, educación fiscal.
- 1997, reforma del IRPF.
- 1998, comunicación de noticias sobre fraude fiscal.
- 1999, algunos efectos de la descentralización fiscal.
- 2000, el Catastro.
- 2001, tipo medio real “versus” tipo medio percibido.
- 2002 y 2003, reforma del IRPF.
- 2005, 2006 y 2007, cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal.
- 2008, crisis económica; inmigración.
- 2009, medio ambiente y fiscalidad.
- 2010, financiación local.

Para la investigación de estas variables se ha utilizado la técnica de encuesta, mediante el procedimiento de entrevista cara a cara, con aplicación de un cuestionario estructurado. Como novedad metodológica en 2010 destaca el un nuevo procedimiento de aplicación del cuestionario estructurado utilizando la técnica HAPI (*Handly Assisted Personal Interviewing*).

La población objeto de estudio ha sido el conjunto de ciudadanos mayores de 18 años residentes en el territorio nacional. El diseño muestral contempla la segmentación de la población según su principal actividad económica, con el objetivo de captar las opiniones de los sectores más significativos dentro de la dinámica fiscal. Así, se han considerado los siguientes segmentos:

1. Pequeños y medianos empresarios de diferentes sectores productivos: industria, construcción, servicios, comercio, transporte, etc.
2. Agricultores pequeños y medianos empresarios agrarios.
3. Profesionales liberales de diferentes especialidades y sectores.
4. Trabajadores asalariados y empleados, del sector público y del sector privado.
5. Inactivos y no ocupados, objeto a su vez de la siguiente subsegmentación:
 - 5.1. Desempleados.
 - 5.2. Jubilados y pensionistas.
 - 5.3. Amas de casa.
 - 5.4. Estudiantes universitarios.

El tipo de muestreo utilizado es el de conglomerados, politépico con estratificación y subestratificación de las unidades de primera etapa (secciones censales). Las unidades muestrales han sido:

- Unidades de primera etapa: secciones censales.
- Unidades de segunda etapa: hogares.
- Unidades de tercera etapa: individuos.

El criterio básico de estratificación es la actividad económica de los individuos. Posteriormente, se ha realizado una estratificación geográfica de las unidades de primera etapa (secciones censales) a partir de dos variables:

- Comunidad autónoma: 17 estratos.
 - Municipios de menos de 10.000 habitantes.
 - Municipios entre 10.001 y 50.000 habitantes.
 - Municipios entre 50.001 y 200.000 habitantes.
 - Municipios entre 200.001 y 500.000 habitantes.
 - Ciudades de más de 500.000 habitantes.

“Con esta investigación, el I.E.F. se propone analizar la evolución de la demoscopia fiscal en relación con ciertas variables que configuran el núcleo básico de las ideas fiscales de la población española”

Se parte de un tamaño muestral total de 1.500 unidades, considerando los siguientes criterios de asignación por estrato:

- Afijación muestral no proporcional en los cinco segmentos de ocupación o actividad económica. De este modo, los segmentos de población económicamente activa –cuya opinión es más interesante a efectos de demoscopia fiscal– ven optimizada su muestra y, por tanto, se dispone de un tamaño muestral suficiente para analizar las opiniones de cada segmento por separado. Posteriormente se restituye la proporcionalidad mediante el adecuado equilibrio muestral y coeficientes de ponderación.
- Distribución del conjunto de la muestra por todo el territorio nacional, según comunidades autónomas y tamaño de municipio, con asignación proporcional.

La selección de las unidades muestrales se ha realizado del siguiente modo:

- De primera etapa (secciones censales): aleatoria en cada estrato.
- De segunda etapa (hogares): con probabilidad igual mediante muestreo sistemático con arranque aleatorio en cada sección censal.
- De tercera etapa (individuos): muestreo aleatorio simple con postestratificación por ocupación-actividad.

3. Principales resultados y usos para la investigación

A continuación, se ofrecen de forma resumida los principales resultados de la encuesta en relación con las distintas variables que integran los cuatro bloques temáticos contemplados en el estudio, incluyendo diversos indicadores de la evolución de la opinión a lo largo de estos años (1995-2009) para aquellas variables medidas del mismo modo en las quince ediciones del barómetro fiscal publicadas hasta la fecha.

Con respecto a la relación de intercambio fiscal, destacar que son los servicios sanitarios, las infraestructuras y los transportes públicos los que han sido utilizados por una proporción mayor de hogares españoles en el último año. Así mismo, se aprecia una moderada satisfacción de los ciudadanos con la oferta pública de servicios y prestaciones considerada en su conjunto pero no obstante, la ciudadanía considera que aquella todavía presenta un amplio margen para mejorar, situando las demandas de mejora en la sanidad, principalmente. Destacándose además que la responsabilidad recae en la propia Administración que no gestiona la oferta pública de servicios y prestaciones de manera correcta, ya que según los encuestados ningún servicio público o prestación social se considera inútil o innecesario.

Por lo que respecta al comportamiento de los contribuyentes, la mayoría de los ciudadanos entrevistados en el último año 2009 consideran que el pago de los impuestos ha empeorado en la última década, pero también predomina entre la ciudadanía la percepción de que el fraude fiscal ha aumentado en los últimos diez años. Así pues la lectura diacrónica de los datos obtenidos a lo largo de la serie sugiere una pauta perceptiva popular dubitativa y algo contradictoria en relación con el comportamiento tributario de los contribuyentes (como si la ciudadanía no percibiese que cumplimiento y fraude son las dos caras de una misma moneda), aunque esta distancia se ha ido reduciendo paulatinamente hasta llegar a aproximarse.

Además, es muy posible que los juicios sobre el comportamiento fiscal no sean tan dubitativos ni tan contradictorios como parecen, puesto que a lo largo de la serie los datos reflejan otra idea profundamente arraigada entre la ciudadanía: su convencimiento de que existen colectivos que defraudan habitual y sistemáticamente a la Hacienda Pública. Son aquellos colectivos de contribuyentes cuyas actividades económicas, al no estar sometidas a retención, están menos controladas por la Administración y pueden ocultar con éxito parte de la renta sujeta a pago de impuestos.

Por lo que respecta al fraude fiscal, la opinión pública considera que la impunidad de estos defraudadores es la principal causa del fraude fiscal en nuestro país, aunque la lectura diacrónica de los datos muestra que se considera un fenómeno multicausal. De entre los tipos de fraude considerados socialmente más perjudiciales, la economía sumergida año tras año se impone sobre el resto y de entre

los efectos que produce el fraude fiscal, se mantiene la percepción durante los quince años estudiados en que aquellos aspectos más sensibles para la ciudadanía son: el aumento de la presión fiscal y de ahí, las sensaciones de injusticia y desmotivación. Y destacar por último en lo que respecta al fraude, que en el último año más de la mitad de la población encuestada no encuentra justificación alguna para el fraude fiscal, frente a un 43% que justifica de algún modo la conducta defraudadora, entre los que el argumento autoexculpatorio (“existen circunstancias que obligan a defraudar para salir adelante”) se impone al resto.

Y por lo que respecta a la imagen corporativa de la Hacienda Pública española, destacar que a lo largo de los años se mantiene la tendencia de los declarantes a utilizar la ayuda profesional en detrimento de la ayuda personal en la cumplimentación de la declaración, siendo el uso de asesores y gestores fiscales la que destaca sobre el resto en el ámbito de ayuda profesional, y los servicios de la Agencia Tributaria son los más utilizados entre los que utilizan las opciones de ayuda gratuita.

El conocimiento de los servicios de la Agencia Tributaria (en adelante AEAT) se extiende a lo largo de la serie a dos tercios de los ciudadanos entrevistados, si bien son utilizados por más de un tercio de los mismos. Y de entre los conocedores de estos servicios, la gran mayoría valora positivamente la capacidad de la AEAT para resolver los problemas. A lo largo de la serie parece consolidada la siguiente imagen: se trata de unos servicios eficaces, atendidos por funcionarios que, si bien se muestran algo rígidos a la hora de hacerse cargo de los problemas de los contribuyentes, están bien preparados para realizar su tarea y son correctos e imparciales en su trato con los ciudadanos.

Finalmente, por lo que respecta a esta imagen, destacar que una amplia mayoría de la población encuestada reconoce que la Hacienda Pública desempeña una función básica y necesaria para la sociedad.

Como conclusión, cabría destacar el hecho de que el Instituto de Estudios Fiscales junto con la publicación del estudio “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles” pone a disposición de todos los investigadores, tanto del sector público como del sector privado, los microdatos obtenidos en el estudio ya que son datos que juzga relevantes para todos los interesados en la demoscopia fiscal.

La Matriz de Microdatos del Barómetro Fiscal disponible actualmente (2003-2009, que se irá ampliando conforme se desarrollen más ediciones) abre, sin lugar a dudas, múltiples vías de uso para la investigación: análisis multivariantes avanzados, comparativas con otros estudios similares, etc. Y permite por otro lado, cumplir el objetivo de transparencia que el I.E.F. considera imprescindible.

Es interesante resaltar que el Barómetro Fiscal es actualmente una Operación Estadística del Plan Estadístico Nacional.