

# Opiniones y Actitudes

# 73

**Evolución de la cultura  
tributaria, coyuntura  
económica y expectativas  
vitales**

**Un estudio longitudinal**

**Luis Camarero Rioja  
Julio A. del Pino Artacho  
Beatriz Mañas Ramírez**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA

**CIS**

Centro de Investigaciones Sociológicas  
Montalbán, 8 • 28014 Madrid

## Resumen

Esta investigación analiza la evolución de la cultura fiscal a partir de la serie de datos «Opinión Pública y Política Fiscal» del CIS para el periodo 1985-2012. Se exploran dos grandes dimensiones, el funcionamiento económico y la cohesión social, a través de indicadores como el balance, el esfuerzo, el fraude y la progresividad fiscales.

A partir del uso de series temporales se diferencian los efectos de edad, cohorte y período para comprender el cambio de actitudes. La cultura fiscal atiende a tres posiciones: la instrumental, cuando se enfatiza la función de mantenimiento económico; la redistributiva, cuando el foco se sitúa en la capacidad de cohesión social; y la impositiva, cuando se incide en la obligación del pago de impuestos por encima de su utilidad.

La tendencia temporal demuestra el predominio de la cultura instrumental y el progresivo crecimiento de las posiciones impositivas. Buena parte de las actitudes se explican por la posición en el ciclo vital, a la vez que se observan diferencias significativas en la interpretación que las generaciones realizan del consenso fiscal, diferenciándose la cultura fiscal de las generaciones nacidas antes de la guerra, las del franquismo y las de la democracia.

La lectura longitudinal destaca el efecto que el sistema impositivo tiene para asegurar la cohesión en términos generacionales, no solo por el trasvase de riqueza entre grupos de edad, sino también por la asimilación de determinados valores fiscales basada en la experiencia histórica generacional y en expectativas compartidas.

**Luis Camarero Rioja** es catedrático en el Departamento de Teoría, Metodología y Cambio Social de la UNED. Desarrolla su labor docente en el ámbito de la estadística y las técnicas de investigación. Como investigador ha dirigido y participado en distintos proyectos y contratos de investigación sobre procesos sociodemográficos y territoriales, temas en los que ha publicado más de medio centenar de textos. Ha sido Visiting Scholar en la City and Regional Planning School (Wales University) y Director del Departamento de Sociología I.

**Julio A. del Pino Artacho** es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Doctor con Premio Extraordinario. Especialista en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos. Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Sociología I de la UNED. Ha combinado su docencia en Teoría Sociológica con la investigación acerca de procesos demográficos y territoriales y sobre cuestiones de opinión pública. Forma parte del Grupo de Investigación en Cambio Social y ha participado en una docena de proyectos financiados, dando lugar a más de treinta publicaciones.

**Beatriz Mañas Ramírez** es licenciada en Sociología y Doctora Europea con Premio Extraordinario por la UNED. Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Sociología I de la UNED, desarrollando su labor docente en el área de Métodos y Técnicas de Investigación Social y Estadística aplicada a las Ciencias Sociales. Ha participado en distintos proyectos de investigación centrandose fundamentalmente su actividad en el análisis de los métodos y técnicas para el estudio de la opinión pública y su relación con la participación ciudadana, dando lugar a distintas publicaciones.

# **OPINIONES Y ACTITUDES**

## **N.º 73**

EVOLUCIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA,  
COYUNTURA ECONÓMICA Y EXPECTATIVAS VITALES.  
UN ESTUDIO LONGITUDINAL

Luis Camarero Rioja  
Julio A. del Pino Artacho  
Beatriz Mañas Ramírez

Investigación financiada con las ayudas para la explotación  
del Banco de Datos del Centro de Investigaciones  
Sociológicas

## Consejo Editorial de la colección Opiniones y Actitudes

### DIRECTOR

Félix Requena Santos, *Presidente del CIS*

### CONSEJEROS

Luis Enrique Alonso Benito, *Universidad Autónoma de Madrid*; Josebto Beriain Razquin, *Universidad Pública de Navarra*; Joan Botella Corral, *Universidad Autónoma de Barcelona*; Lorenzo Cachón Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*; M<sup>a</sup> Ángeles Durán Heras, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*; Manuel García Ferrando, *Universidad de Valencia*; Margarita Gómez Reino, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Juan Jesús González Rodríguez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Gonzalo Herranz de Rafael, *Universidad de Almería*; Julio Iglesias de Ussel, *Universidad Complutense de Madrid*; Emilio Lamo de Espinosa, *Universidad Complutense de Madrid*; Ramón Máz Suárez, *Universidad de Santiago de Compostela*; José Enrique Rodríguez Ibáñez, *Universidad Complutense de Madrid*; Olga Salido Cortés, *Universidad Complutense de Madrid*

### SECRETARIA

M.<sup>a</sup> Paz Cristina Rodríguez Vela, *Directora del Departamento de Publicaciones y Fomento de la Investigación del CIS*

Camarero Rioja, Luis

Evolución de la cultura tributaria, coyuntura económica y expectativas vitales : un estudio longitudinal / Luis Camarero Rioja, Julio A. del Pino Artacho, Beatriz Mañas Ramirez. - Madrid : Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015

(Opiniones y actitudes ; 73)

1. Política fiscal 2. Cohesión social 3. Situación económica  
336.22

Las normas editoriales y las instrucciones para los autores pueden consultarse en:  
<http://www.cis.es/publicaciones/OyA/>

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

## COLECCIÓN «OPINIONES Y ACTITUDES», NÚM. 73

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Primera edición, Junio de 2015

© Centro de Investigaciones Sociológicas

Montalbán, 8 - 28014 MADRID

Tels.: 91 580 76 07 - 91 580 76 00

© Luis Camarero Rija, Julio A. del Pino Artacho y Beatriz Mañas Ramirez

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

NIPO: 004-15-024-9 (electrónico/pdf); 004-15-025-4 (electrónico/epub); 004-15-023-3 (papel/IBD)

ISBN: 978-84-7476-686-8 (papel); 978-84-7476-687-5 (electrónico)

Depósito Legal: M-21438-2015

Fotocomposición: J. A. DISEÑO EDITORIAL, S.L. - [www.jadiseno.es](http://www.jadiseno.es)

# Índice

1. BOCETO DE LA INVESTIGACIÓN: LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LOS IMPUESTOS DESDE UNA PERSPECTIVA LONGITUDINAL
  - 1.1. Articulación de la investigación
    - 1.1.1. Impuestos y opinión pública: series de datos
    - 1.1.2. Impuestos y opinión pública: indicadores de percepción
  - 1.2. Organización del texto
2. CULTURA FISCAL: APUNTES PARA SU ESTUDIO
  - 2.1. Legitimidad y consenso social
  - 2.2. Modulación de la cultura tributaria: ciclo económico y balance fiscal
  - 2.3. Ética fiscal: la internalización de la cultura fiscal
  - 2.4. Las relaciones generacionales y la sostenibilidad del bienestar: reformulación de las culturas tributarias
  - 2.5. Instrumentos de modernización: el registro de la opinión fiscal en España
3. LA DIMENSIÓN INSTRUMENTAL: CICLO VITAL Y BALANCE FISCAL
  - 3.1. Percepción del balance fiscal
    - 3.1.1. Indicadores del balance fiscal
    - 3.1.2. Evolución del balance fiscal
    - 3.1.3. Evolución del balance por características sociales
    - 3.1.4. Ideología y balance fiscal

- 3.1.5. El ciclo vital
    - 3.1.6. El déficit vital
    - 3.1.7. Saldo fiscal y ciclo vital por características sociales
  - 3.2. La percepción del esfuerzo fiscal
    - 3.2.1. El indicador del esfuerzo fiscal
    - 3.2.2. Evolución de la percepción del esfuerzo fiscal
    - 3.2.3. Ideología política y percepción del esfuerzo fiscal
    - 3.2.4. La relación entre la percepción del balance y del esfuerzo fiscales
    - 3.2.5. Los efectos de la edad y la generación sobre el esfuerzo fiscal
  - 3.3. La dimensión instrumental
4. LA DIMENSIÓN REDISTRIBUTIVA: CULTURA CÍVICA Y COHESIÓN SOCIAL
- 4.1. Indicadores de cultura cívica: fraude fiscal
    - 4.1.1. Evolución y caracterización de la percepción de fraude fiscal
    - 4.1.2. El fraude fiscal según edad y generación
  - 4.2. Indicadores de capacidad de cohesión social: progresividad impositiva
    - 4.2.1. Evolución de la percepción de progresividad fiscal
    - 4.2.2. Relación entre percepción del fraude y de la progresividad
  - 4.3. La dimensión redistributiva
  - 4.4. Una introducción a la cultura fiscal: dimensiones instrumental y redistributiva

5. LA CULTURA TRIBUTARIA: EL CONSENSO INSTRUMENTAL
  - 5.1. Legitimidad y valores tributarios
  - 5.2. Perfil social del consenso instrumental
  - 5.3. Ciclo sociopolítico, expectativas vitales y construcción generacional de la legitimidad tributaria
    - 5.3.1. Tendencia de la cultura tributaria y coyuntura ideológica
    - 5.3.2. Legitimidad tributaria y economías generacionales
    - 5.3.3. Socialización política y cultura fiscal: el efecto generacional
  - 5.4. Cultura y percepción. Legitimidad externa e interna del sistema tributario
6. CONCLUSIONES: CULTURA FISCAL, EXPECTATIVAS Y COHESIÓN GENERACIONAL
  - 6.1. El estudio longitudinal de las opiniones fiscales
  - 6.2. La legitimación del sistema fiscal en el tiempo
  - 6.3. Consenso instrumental y ciclo vital
  - 6.4. La construcción generacional de las opiniones fiscales

## BIBLIOGRAFÍA

## ÍNDICE DE TABLAS

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

## ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

# 1. Boceto de la investigación: la opinión pública sobre los impuestos desde una perspectiva longitudinal<sup>1</sup>

«Calcule  
el efecto de mis versos  
y reparta  
mis ganancias  
en trescientos años»

Maiakovski, *Conversación con el inspector fiscal sobre poesía, 1926*

Probablemente no hay nadie que se sorprenda si al abordar un estudio sobre opinión pública y de cultura fiscal se comienza hablando de la «crisis». Seguramente sea un efecto descontado por el lector, quien presumiblemente entienda que es un mero recurso retórico a la hora de abordar cuestiones económicas y enfatizar los procesos socioeconómicos. Si incluso, como se

---

<sup>1</sup> Esta investigación recibió una Ayuda a Equipos de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas en su convocatoria de 2013 (BOE de 22 de noviembre de 2012 y Resolución del CIS de 15 de abril de 2013). Agradecemos al CIS el estímulo, su ayuda en la obtención de los datos de las encuestas más antiguas y su esfuerzo editorial. Este texto se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, a los que también transmitimos nuestro agradecimiento.

hace en estas primeras páginas, se omite cualquier adjetivación y aparece el sustantivo desnudo, podría llegar a pensarse que se está ante un estudio descriptivo que se encuentra metodológicamente cimentado sobre las arenas movedizas de los flujos monetarios transnacionales.

Efectivamente, la crisis puede convertirse en un demiurgo para ocultar nuestra ignorancia analítica. También, y esa es nuestra sugerencia, es una oportunidad para descender a las profundidades abisales de los fenómenos socioeconómicos, y poder observarlos desde perspectivas novedosas. La crisis es una ventana abierta en el sistema.

La crisis, como un terremoto, nos puede enseñar muchas cosas y, mediante el contraste que se produce en los momentos de profundo cambio, nos puede ilustrar muchos procesos y hacer llegar a comprender mecanismos poco visibles, más bien latentes y profundos, pero relevantes. A los sociólogos la crisis económica actual<sup>2</sup> nos viene permitiendo observar el cambio en las relaciones que se establecen entre generaciones. Tímidamente, desde que a finales de los años ochenta comenzara

---

<sup>2</sup> Las crisis tienen muchas lecturas, bien sea por mor de las causas o de los efectos, y por ello tienen muchos nombres. En nuestro caso, 2007 marca el punto de inflexión en la tasa de paro, que a velocidad epidémica se extiende hasta el presente. Al margen del debate sobre las causas, lo que es cierto es que a lo largo de ese año, el conjunto de la sociedad comienza a experimentar y a convivir de forma cotidiana en la crisis. Antes de que se hablara oficialmente de crisis, esta ya había comenzado silenciosamente.

a hablarse de sostenibilidad, la idea ha venido calando en las ciencias sociales. La preocupación ambiental había surgido dos décadas antes en los trabajos del Club de Roma que se habían interesado sobre el problema del desarrollo económico. Si el desarrollo implicaba crecimiento, la cuestión derivaba en el coste ambiental y en la explotación limitada de los recursos. La aportación de Bruntland<sup>3</sup> es la introducción de la dimensión generacional. Como es conocido, la sostenibilidad ambiental es definida sobre la noción «de no comprometer las capacidades de las generaciones futuras». La noción de sostenibilidad hace referencia a la relación entre generaciones. A pesar del germen social de la sostenibilidad, su incorporación conceptual a las ciencias sociales ha sido lenta y parcial.

En su observación directa en el caso español, la crisis muestra muchos indicios, en la medida en que lo agrava, del cambio en las relaciones entre generaciones. Por ejemplo, los jóvenes han venido retrasando su incorporación al mercado laboral a la vez que su emancipación del domicilio paterno. La convivencia doméstica intergeneracional se alarga a valores que pueden considerarse propios de las sociedades agrarias, con la diferencia de que las unidades domésticas no están basadas en una unidad económico-productiva. Por otra parte, la denominada quiebra del «Estado de bienestar» ha visibilizado el im-

---

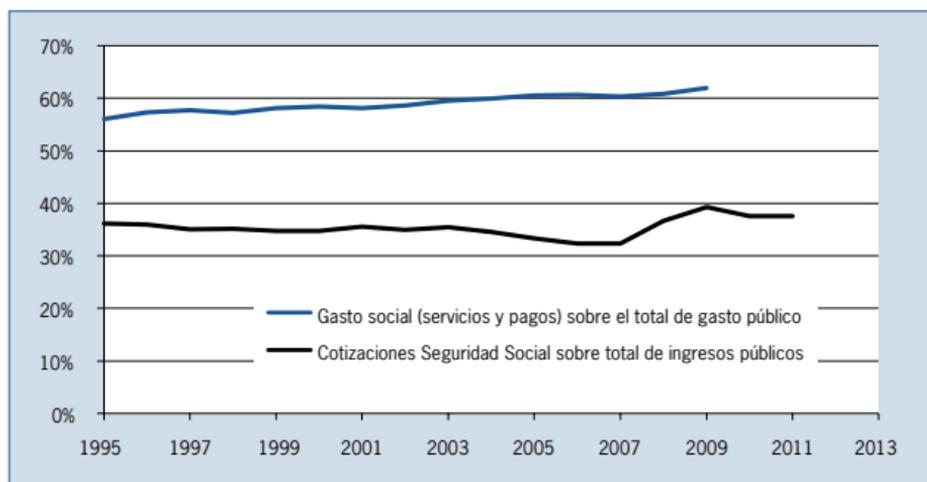
<sup>3</sup> La Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo elaboró en 1987 bajo el auspicio de Naciones Unidas el documento «Our Common Future». Gro Harlem Brundtland, ex presidenta de Noruega, presidió aquella Comisión cuyo trabajo, considerado el germen de la noción de sostenibilidad, se denominó Informe Brundtland.

portante esfuerzo económico que las sociedades realizan para la atención de las generaciones de mayores. Puede parecer anecdótico, pero el término «factor de sostenibilidad», aplicado a la reforma del sistema de pensiones, muestra otra vez la centralidad que adquiere la regulación de los intercambios financieros entre generaciones.

Como se detallará más adelante, la corriente que ha venido denominándose «nueva sociología fiscal» supone de forma implícita que las sociedades se basan en un acuerdo que proporciona formación a las generaciones jóvenes, que luego devuelven en el mantenimiento del sistema de pensiones... Parece evidente que una de las consecuencias estructurales de la actual crisis económica será la reforma de los sistemas de pensiones, es decir de la organización de transferencias económicas entre generaciones.

En este punto resulta crucial reseñar que buena parte de la transferencia económica entre generaciones la realiza el Estado a través del sistema fiscal. El gráfico 1.1 muestra simplemente cuál es la proporción de las cotizaciones a la Seguridad Social respecto al conjunto total de impuestos —renta, consumo, sociedades, especiales—. Más de la tercera parte del dinero recaudado lo es por la Seguridad Social, institución cuya misión es transferir dinero entre generaciones. También desde el gasto, el volumen que gestiona el Estado de redistribución es relevante. Más de la mitad del gasto público es gasto social tanto en la prestación de servicios como en pagos directos. Ambas cifras, cotizaciones y gasto social, son además crecientes.

## Gráfico 1.1. Peso de las cotizaciones a la Seguridad Social y del gasto social en las cuentas públicas



Fuente: Datos procedentes de la serie de Contabilidad Nacional alojada en el banco de datos de la OCDE.

Se trata de la conocida función de legitimación de la que habla O'Connor en su obra *La crisis fiscal del Estado*. Sin embargo, en sociedades como la española, el sistema fiscal no solo mantiene la cohesión social como práctica redistributiva, sino que también legitima la relación entre generaciones.

La crisis no solo acelera la reformulación de los sistemas de pensiones sino que también lo hace en la propia concepción de las políticas sociales. En el seno de la Unión Europea se habla de forma creciente de inversión social como fórmula alternativa a las políticas basadas en el Gasto social. Las políticas

de inversión social inciden de nuevo en la lógica generacional. Mientras las políticas de gasto social se basan en sistemas de subvención y de incentivos, las políticas de inversión se centran en el retorno de las ayudas. El caso de las becas en educación resulta paradigmático del cambio de lógica. Con el sistema de gasto social, se subvencionan total o parcialmente los gastos de formación, con el criterio de la reducción de las desigualdades. Con el sistema de inversión social se espera que la contribución pública realizada durante el periodo de formación se reintegre posteriormente, de forma aumentada, bien mediante la devolución monetaria, pero también por el propio aumento de recaudación impositiva y fiscal que puede generar la actividad de los beneficiarios. En esa secuencia generacional, las políticas de inversión social se centran en la infancia, antes que en las familias.

Crisis, económica o demográfica, falta de dinero o exceso de dependientes. Crisis al fin y al cabo que nos señala un nuevo rumbo en la relación, al menos en la parte públicamente regulada, entre las generaciones.

Desde esta preocupación se ha venido desarrollando el proyecto *National Transfer Accounts: Understanding Generational Economy*. Este proyecto, abreviadamente NTA, busca medir de forma agregada y en términos de contabilidad nacional los flujos económicos entre generaciones. La gran aportación de este proyecto fundacional de la economía generacional es la estimación de los ciclos económicos vitales.

Esta perspectiva, la redistribución generacional, resulta novedosa frente a la concepción tradicional de redistribución social.

Se amplía así el marco de las grandes cuestiones de cultura fiscal, cuestiones que han venido siendo señaladas desde la nueva sociología fiscal. Este conjunto de autores han incidido en el balance fiscal de los individuos. La lectura que hacen desde perspectivas cercanas al individualismo metodológico se enmarca en la continua negociación entre el Estado y los individuos, quienes buscarían maximizar su balance en términos positivos. El balance fiscal de los individuos ha sido señalado como el gran predictor del comportamiento. Nosotros simplemente hemos querido colocar la cuestión en función del tiempo, pero del tiempo en su dimensión sociológica: edad y generación.

## **1.1. Articulación de la investigación**

Como se habrá dado ya cuenta el lector, hemos querido hacer una reflexión sobre la cultura fiscal porque esta permite realizar un ejercicio de sociología exploratoria que trasciende el ámbito de la demoscopia fiscal. De forma genérica, los impuestos no son sino una forma de relación entre el individuo y la sociedad. La cultura fiscal, como conjunto de actitudes que soportan dicha relación, nos permite explorar el vínculo que se establece entre la trayectoria vital del sujeto y nuestra conformidad con el Estado. Nuestra percepción sobre los impuestos no puede estar alejada de nuestra identidad como ciudadanos respecto a nuestras expectativas de organización social y vida colectiva, así como tampoco puede estar alejada de nuestras expectativas vitales. La conciliación del interés doméstico con el interés público configura la cultura fiscal. Los impuestos nos

permiten observar con gran nitidez la relación entre lo personal y lo colectivo, porque tienen una base material fácilmente identificable y objetiva, y en este sentido la cultura fiscal no resulta, como otras actitudes basadas en mayor medida en valores, tan abstracta.

En este sentido, no resultará extraño que, como demuestra este estudio, las opiniones fiscales estén firmemente asentadas en su carácter instrumental. Si de algo estamos convencidos los españoles en materia impositiva es que el pago de impuestos responde a la necesidad de pagar servicios y prestaciones públicas. Este rasgo de modernidad fiscal se encuentra tan firmemente asentado en la opinión pública como la sensación de que se recibe menos de lo que se aporta. Incluso en series de indicadores de opinión tan inusualmente largas como las que encontramos en este estudio, las diferencias a lo largo del periodo resultan extraordinariamente pequeñas y, sobre todo, ligadas a momentos coyunturales de crisis (a principios de los años noventa y desde 2007). Pudiera parecer innecesario, entonces, cualquier intento de aproximación a la cultura fiscal, pues de manera constante encontraríamos una mayoría de personas que pagan impuestos con cierto disgusto entendiendo que deben hacerlo para mantener lo común. El estudio puntual de la estructura de las opiniones en materia fiscal así lo revela.

Cuando evaluamos el perfil social de este consenso instrumental hallamos, no obstante, una pequeña pero significativa variación según la edad. Las personas mayores y también los más jóvenes tienden a declarar un balance entre sus impuestos y los servicios públicos más positivo que aquellos en edades medias. Y ello guarda relación con la situación objetiva que cada grupo

de edad tiene en relación con el pago de impuestos. Los más jóvenes reciben retornos de la sociedad a través de la educación, mientras que los mayores se benefician de los servicios sanitarios y las pensiones. En medio, los ocupados son los que sostienen con sus impuestos buena parte de este trasvase de rentas entre generaciones. Desde una perspectiva sincrónica, este enfoque sobre el ciclo vital (denominado por la literatura como el enfoque de las economías generacionales) es capaz de arrojar luz sobre el material del que está hecho el consenso sobre el pago de impuestos. Mientras algunas generaciones (particularmente, las mayores) reciben la mayor parte de los beneficios, otras (especialmente, en edades activas) aportan sus impuestos.

Esta desigualdad entre generaciones que dan y generaciones que reciben permite explicar buena parte de las variaciones que se observan en el consenso instrumental. Pero lo más relevante es que, a pesar de establecer diferencias, el consenso no se rompe. Incluso en las edades centrales en las que el saldo es más negativo, la aceptación del pago de impuestos por servicios permanece. Emerge de este modo otra clave esencial para comprender el estado de opinión sobre el sistema fiscal: junto al balance instrumental del momento (la opinión sobre el saldo entre lo que se paga y lo que se recibe), existe una lectura longitudinal, que incorpora experiencias y expectativas acerca de lo que a cada uno le corresponde dentro del sistema fiscal. Así, por ejemplo, una persona que haya cotizado muchos años espera recoger el fruto de sus impuestos a través de una próxima jubilación o de la utilización de los servicios públicos de salud. El sistema impositivo funcionaría así, principalmente, asegurando la cohesión en términos generacionales, no solo por el trasvase de riqueza entre grupos de edad según sus

necesidades y capacidades sino también por la asimilación de determinados valores fiscales basada en la experiencia histórica generacional y en expectativas comunes.

La pregunta que recorre la investigación es, entonces, acerca del efecto que tienen la edad y la generación sobre la cultura fiscal. Es decir, en qué medida nuestro recorrido vital —que recoge la variable edad— es más o menos determinante de nuestra concepción fiscal que nuestro momento histórico —que recoge la generación.

Evidentemente, ambos efectos (de edad y de generación) son indistinguibles en un estudio transversal, donde el año de nacimiento determina la posición en el ciclo vital. Sin embargo, un estudio longitudinal como este nos permite diferenciar el efecto de la edad y de la generación gracias a la recolección de la opinión de 40.000 personas a lo largo de más de veinte años. De este modo obtenemos datos significativos para cualquier grupo de edad (de 18 años en adelante) y para cualquier grupo generacional decenal (desde 1907 hasta 1994).

Con el objetivo de indagar en los efectos del tiempo sobre las opiniones fiscales, nuestro análisis recoge tres tipos de comparación, que responden a diversas formas de agregar los datos:

- Comparación por periodo, cuyo estudio se basa en la comparación de indicadores a lo largo del periodo de recogida (desde 1985 a 2012, con variaciones según el indicador).
- Comparación por edad o fase del ciclo vital, en la que se agregan los datos de toda la serie para analizar el efecto de la edad.

- Comparación por generación o cohorte, en la que se agregan los datos de toda la serie de un indicador para analizar el efecto de la fecha de nacimiento.

La perspectiva adoptada podrá seguirse a lo largo del texto y también observando el eje de abscisas de los gráficos, donde se consigna el año, la edad o la generación, según sea el tipo de comparación realizada.

Puesto que la simple utilización como variable independiente de la edad o la generación no aísla por sí misma el efecto conjunto que cada una de estas variables tiene sobre la otra, ni tampoco sus interacciones con el momento de recogida de los datos (efecto periodo), se ha realizado un esfuerzo por conocer más precisamente el peso que tienen aisladamente la edad y la generación en la conformación de las opiniones fiscales, siguiendo técnicas propias del análisis de edad, cohorte y periodo.

En un primer momento se perfila y analiza la tendencia de transformación de las opiniones fiscales en España durante el periodo 1985-2012. Este análisis de tendencia permite también, en un segundo momento, separar los efectos coyunturales de la crisis, que tienen una influencia muy directa en los estados de opinión.

Los efectos de periodo, edad y generación se han representado conjuntamente para los principales indicadores e índices. Se trata de gráficos complejos que permiten establecer visualmente el peso que cada efecto tiene en la conformación de las opiniones fiscales y de la cultura tributaria. Para su comprensión, el lector deberá tener en cuenta que la relación más general que se representa es la que se observa con la edad, de la que se ofrece la serie completa y la recta de regresión cuadrática con

sus coeficientes, constante y grado de ajuste. Las diferentes líneas que se superponen a lo largo del ciclo vital representan cada uno de los grupos generacionales estudiados (desde 1907 a 1994). En cada generación puede observarse el efecto periodo a través de la semejanza en la forma que adopta la serie respecto a las del resto de generaciones. El efecto generacional, en cambio, se nota atendiendo a las diferencias entre líneas generacionales que no se corresponden con efectos de periodo (trazos comunes a todas las generaciones) ni a efectos del ciclo vital (alineación con el efecto de la edad representado).

Para observar mejor los efectos de edad y generación, se ha procedido a neutralizar el efecto periodo en los principales indicadores, ofreciendo una modelización de los efectos principales de edad y generación, que despreja los términos de error para obtener mayor claridad. En estos gráficos se observa más fácilmente el efecto de la edad, atendiendo a la alineación de las diversas generaciones a lo largo del ciclo vital, de manera encadenada. Por el contrario, el efecto de la generación se hace más visible a través de la distancia entre las diferentes generaciones a una determinada edad.

### 1.1.1. *Impuestos y opinión pública: series de datos*

Buena parte del trabajo realizado, desde la consolidación del Estado keynesiano en algunos lugares y de bienestar en otros, se ha preocupado básicamente por la legitimación de los sistemas fiscales. Así, el grado de conocimiento y de aceptación ha sido periódicamente auscultado demoscópicamente. Gracias a ello la

colección de datos resulta grande. En el caso de España, desde 1984 el CIS, en concurrencia con la Hacienda Pública, viene ocupándose de registrar las opiniones. En el cuadro 1.1 se ha detallado la serie de datos de *Opinión pública y política fiscal* producida por el CIS, que compone la materia prima del análisis realizado.

### **Cuadro 1.1. Encuestas utilizadas<sup>4</sup>**

Nº Estudio	Fecha	Título	n
2953	10/07/2012	Opinión pública y política fiscal (XXVIII)	2.471
2910	11/07/2011	Opinión pública y política fiscal (XXIX)	2.468
2841	08/07/2010	Opinión pública y política fiscal (XXVII)	2.469
2809	01/07/2009	Opinión pública y política fiscal (XXVI)	2.470
2770	14/07/2008	Opinión pública y política fiscal (XXV)	2.459
2727	12/07/2007	Opinión pública y política fiscal (XXIV)	2.473

(Continúa)

---

<sup>4</sup> A la serie *Opinión pública y política fiscal* se ha añadido el estudio 2394, correspondiente al Barómetro de junio de 2000, en el que se había utilizado una parte significativa del cuestionario sobre política fiscal de años anteriores y que sule para este año la laguna detectada en la mayor parte de las series de indicadores sobre el tema para el periodo 2000-2004. Por el contrario, se ha desechado el estudio que inicia la serie, en 1984, por el carácter exploratorio del cuestionario, no encontrándose indicadores adecuados para el establecimiento de series.

<b>N° Estudio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Título</b>	<b>n</b>
2650	03/07/2006	Opinión pública y política fiscal (XXIII)	2.479
2615	01/07/2005	Opinión pública y política fiscal (XXII)	2.483
2569	02/07/2004	Opinión pública y política fiscal (XXI)	2.495
2533	09/07/2003	Opinión pública y política fiscal (XX)	2.483
2462	05/07/2002	Opinión pública y política fiscal (XIX)	2.481
2427	06/07/2001	Opinión pública y política fiscal (XVIII)	2.497
2395	07/07/2000	Opinión pública y política fiscal (XVII)	2.491
2394	23/06/2000	Barómetro junio	2.490
2366	01/07/1999	Opinión pública y política fiscal (XVI)	2.493
2293	01/07/1998	Opinión pública y política fiscal (XV)	2.491
2253	03/07/1997	Opinión pública y política fiscal (XIV)	2.496
2219	09/07/1996	Opinión pública y política fiscal (XIII)	2.496
2187	05/07/1995	Opinión pública y política fiscal (XII)	2.490
2111	08/07/1994	Opinión pública y política fiscal (XI)	2.498
2063	10/07/1993	Opinión pública y política fiscal (X)	2.500

(Continúa)

Los estudios desde 1998 a 2012 se descargaron desde la página web del banco de datos del CIS. Para los estudios anteriores a 1999, cuyos microdatos y documentación técnica no se encuentra disponible o solo parcialmente en la web, se solicitó ayuda a los Departamentos de Investigación y al Banco de Datos del CIS.

Nº Estudio	Fecha	Título	n
2017	15/07/1992	Opinión pública y política fiscal (IX)	2.488
1971	02/07/1991	Opinión pública y política fiscal (VIII)	2.462
1880	12/07/1990	Opinión pública y política fiscal (VII)	2.485
1849	05/12/1989	Opinión pública y política fiscal (VI)	2.494
1752	13/06/1988	Opinión pública y política fiscal (V)	2.485
1674	11/06/1987	Opinión pública y política fiscal (IV)	2.497
1535	01/05/1986	Opinión pública y política fiscal (III)	2.496
1465	18/06/1985	Opinión pública y política fiscal (II)	2.489
1417	01/06/1984	Opinión pública y política fiscal (I)	No se utiliza

Y gracias a ello nosotros podemos plantearnos distintas cuestiones para comprender la evolución reciente de la sociedad española. La opinión pública registrada no nos permite observar muchos indicadores centrales, pero sí algunos para comprender las actitudes y el comportamiento fiscal de los españoles.

### 1.1.2. *Impuestos y opinión pública: indicadores de percepción*

Es un reto utilizar la información que ha sido producida con una utilidad instantánea y sin grandes preocupaciones analíticas, más allá de la lectura de distribuciones marginales, con el fin de adentrarse en lógicas sociales de producción de

actitudes. No se trata de analizar los datos como respuesta a una intervención política o a un contexto económico sino, por el contrario, de observar cuáles son los elementos en la tensión que se produce entre edad y generación que modelan la percepción fiscal. Teóricamente resulta osado y metodológicamente complejo, pero por ello especialmente interesante y atractivo. No es habitual disponer de series temporales, no es corriente poder hacer contrastes longitudinales y resulta infrecuente poder hacerlo sobre percepciones, como la cultura fiscal, que no sean tan volátiles como las series de valoración política.

Ante un problema tan complejo, nuestra aproximación ha primado la sencillez procurando optimizar la información disponible respecto a los intereses de la investigación.

Dos grandes ejes han orientado el marco analítico. La cuestión fiscal, el hecho de pagar impuestos, es un elemento central del consenso democrático en el que se fundamentan los Estados contemporáneos. Hay dos funciones que concentran, explican y legitiman el pacto fiscal: por una parte se pagan impuestos para el mantenimiento del Estado y de los servicios básicos y públicos que este presta. Es una función de mantenimiento comunitario. Por otra parte, se pagan impuestos para reducir las desigualdades y contribuir a la cohesión social. Es la función redistributiva, que soporta el Estado social y del bienestar.

Los individuos interiorizan dichas funciones de forma diversa, incluso hay quienes niegan el interés de una de ellas o de ambas. Es lo que se denomina cultura fiscal, la forma en

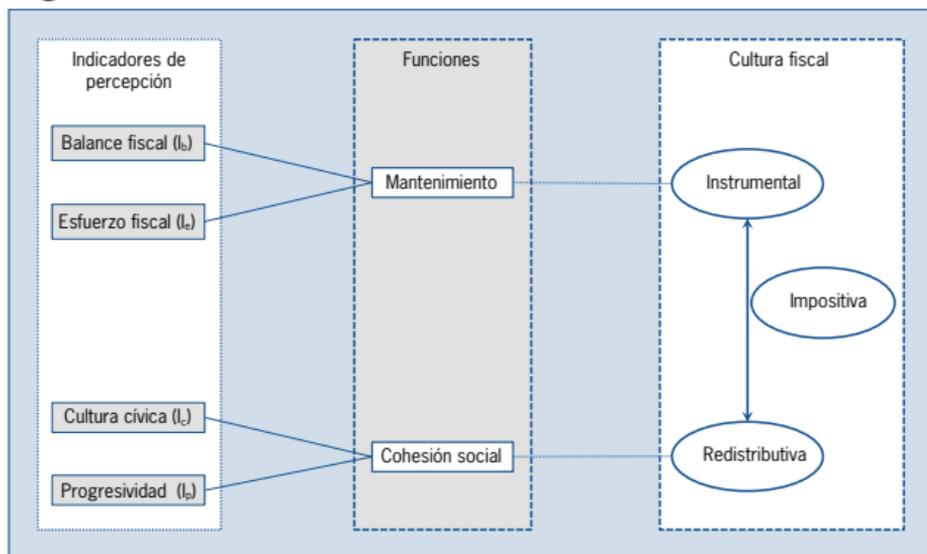
la que los sujetos conciben e interpretan el consenso fiscal. Pueden enfatizar la dimensión de cohesión social a través de la valoración de la redistribución, o pueden enfatizar la función de mantenimiento mediante posiciones instrumentales. También, hay negacionistas que simplemente consideran que pagan porque no hay alternativa, dando lugar a la cultura impositiva.

Para acercarnos a nuestro propósito vamos a construir varios indicadores que nos permitan observar ambas dimensiones: instrumental y redistributiva (cuadro 1.2).

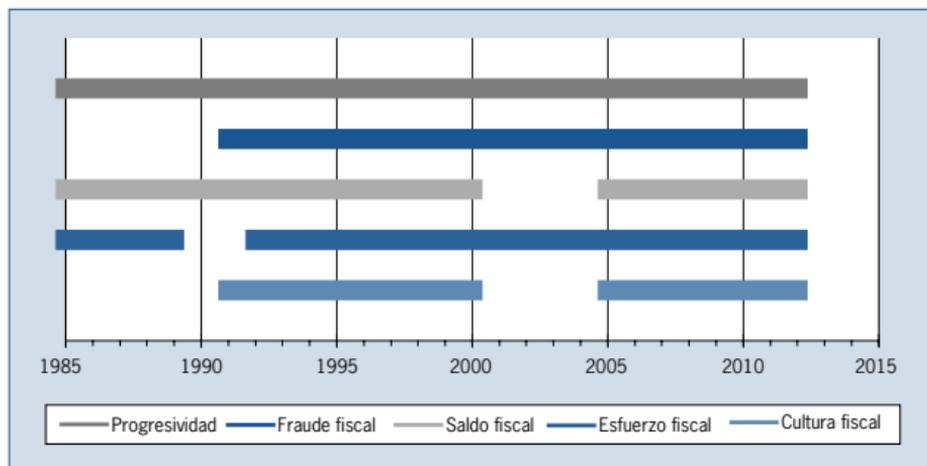
Además de la serie de cultura fiscal, hemos conseguido reconstruir 4 indicadores, para acercarnos de forma operativa a las dimensiones con la suficiente continuidad temporal (cuadro 1.3). De forma resumida:

- Tenemos información sobre la percepción del saldo fiscal, es decir, el sentimiento de ser beneficiario o solo contribuyente en la relación entre el individuo y el Estado.
- También tenemos datos sobre el esfuerzo fiscal, es decir, el detrimento percibido de la renta personal, la sensación de equidad mediante el principio de progresividad en el tratamiento fiscal.
- Hemos podido incluir un indicador que nos permite acercarnos a la cultura cívica en relación con el hecho fiscal, como es la percepción del fraude.
- Existe una serie sobre la percepción del grado de progresividad del sistema fiscal.

# Figura 1.1. Cultura fiscal: dimensiones e indicadores



# Figura 1.2. Disponibilidad temporal de los indicadores analíticos empleados



Las series de datos permiten el diseño de un modelo simple, pero suficiente, para ver el efecto longitudinal de la cultura fiscal. Por una parte, tenemos indicadores sobre el rendimiento impositivo para el individuo. El saldo fiscal nos indica el beneficio, y que el esfuerzo fiscal, el precio, o eficiencia en términos personales del beneficio. La combinación de ambos nos genera el índice de compensación: ¿qué recibo y qué me cuesta? Este índice nos permite explorar la dimensión instrumental.

Por otra parte, tenemos dos indicadores, la percepción de la progresividad y la del fraude fiscal, que nos permiten indagar en la cuestión de la confianza que tienen los ciudadanos sobre el sistema fiscal. Abordan la cuestión de si estamos ante un sistema justo en cuanto a la recaudación y, añadida a esta cuestión, sobre su capacidad de progresividad. Justicia y progresividad recaudatoria han permitido valorar la capacidad que atribuyen los entrevistados al sistema para generar redistribución. Es decir, en qué medida los ciudadanos consideran que el sistema fiscal es un instrumento de cohesión social. La combinación de las ideas de justicia y participación ofrece un indicador para una segunda dimensión a analizar, la legitimación propiamente dicha del sistema fiscal como sistema público.

Las dimensiones latentes, que subyacen en los indicadores de percepción, son evaluadas por la población de forma conjunta a través del indicador de cultura fiscal. La cultura fiscal sintetiza los distintos valores que orientan la interpretación, bien hacia la función instrumental, bien hacia su capacidad redistributiva o bien hacia la valoración meramente impositiva o deslegitimadora, que hacen los entrevistados del sistema fiscal. A partir de estas tres posiciones se traza el mapa va-

lorativo que ha venido sustentando el pago de impuestos en España. Como podrá comprobarse, la cultura fiscal ha venido fundamentalmente determinada por la posición instrumental, pero con variaciones significativas en las opciones redistributivas e impositivas según diferentes periodos y generaciones.

Los indicadores de percepción de forma separada y conjunta, así como el indicador de cultura tributaria, han constituido la variable dependiente sobre la que aislar el efecto periodo y determinar los coeficientes de los efectos principales de edad y generación. Los coeficientes han permitido el análisis de las series modelizadas y observar los efectos de los ciclos vitales y generacionales.

Una vez modelizados los fenómenos, se ha realizado un esfuerzo especial en la representación gráfica de los datos, de forma que pudieran extraerse las conclusiones de una forma evidente sin necesidad de leer largas y farragosas tablas de datos.

## **1.2. Organización del texto**

El presente volumen recoge el análisis realizado y apunta las conclusiones del mismo. Después de este primer capítulo, el lector se acercará a un recorrido por la literatura que pone en diálogo las distintas corrientes —*tax moral, new fiscal sociology, generational economy, social investment*— que, desde el ámbito académico, han venido desarrollándose. Este conjunto de lecturas ha inspirado la investigación, orientando el análisis para ser debatidas en las conclusiones.

El tercer y cuarto capítulo se han centrado en el análisis de los indicadores de cada una de las dimensiones —instrumental y redistributiva—. En la última parte del capítulo cuarto se realiza una comparación de ambas dimensiones para introducir el capítulo quinto, dedicado al análisis de las posiciones en el espacio de la cultura fiscal.

Un sexto capítulo recoge de forma sintética las principales constataciones y lo hace principalmente mediante ideas que puedan orientar otros trabajos, pero también otras formas de recogida de información en las encuestas.

Observará el lector que el análisis ha sido fundamentalmente gráfico, las tablas que se han incluido a lo largo del análisis han sido las mínimas, para que el lector pudiera seguir de una forma ágil el texto.

## **2. Cultura fiscal: apuntes para su estudio**

Cuando hablamos de impuestos nos referimos a una forma fundamental de relación entre el Estado y la ciudadanía. En la medida en que el Estado tiene capacidad para decidir sobre la asignación de los recursos recaudados entre los distintos grupos sociales, los impuestos constituyen además una relación entre los ciudadanos y la propia sociedad. Una relación que se articula a través del desarrollo, desde mediados del siglo pasado, del llamado *Estado de bienestar* en los países occidentales. Por tanto, el estudio de la percepción pública sobre los impuestos, sus determinantes y las formas en que tal percepción se expresa, se inserta en un marco analítico más amplio que ha constituido un debate fundamental en las últimas décadas, y que se hace especialmente explícito en la actual situación de crisis económica: el papel del Estado de bienestar en la sociedad y sus posibilidades de sostenibilidad.

### **2.1. Legitimidad y consenso social**

La descripción del funcionamiento moderno sistema fiscal se la debemos al sociólogo y economista norteamericano J. O'Connor. En su conocida obra *La crisis fiscal del Estado* (1973/1981), este autor señalaba que el Estado, a través del gasto y de las inversiones públicas, además de intervenir en el crecimiento económico, promueve también la integración y la cohesión social. La política fiscal no solo ejerce una función de acumulación económica sino que también responde a la función de legitimación del sistema asignando recursos que

favorecen un consenso social básico que abarca a todo el espectro de los miembros de la sociedad.

Desde este enfoque de la función de legitimación se formula la cuestión del consenso social como base de la cultura fiscal. Si se admite que la redistribución vía gastos sociales es el «precio» que el Estado paga por obtener legitimidad y que son las capas activas de la población quienes afrontan el mantenimiento de esos gastos sociales, la cohesión se mantendrá siempre que los sistemas fiscales no incurran en la percepción de sobrecarga impositiva. Se generaría entonces desconfianza, desilusión y resistencia en el ciudadano contribuyente y de esa forma se obtendría el resultado contrario: la deslegitimación de los fundamentos del Estado de bienestar y de los mecanismos para la obtención de ingresos.

La oposición a la función de cohesión ha propiciado movimientos de «rebeldía fiscal» que han llevado incluso a hablar de «cleptocracia» entre determinados posicionamientos liberales como denominación de la específica forma que adoptarían las democracias occidentales (Sloterdijk, 2010): entidades hipertrofiadas y gradualmente deudoras que, amparadas en un marco jurídico, gravan sistemáticamente a las clases productivas mientras las restantes quedan exentas, con la única finalidad de mantener la paz social.

El logro de un consenso fiscal que permita la sostenibilidad del sistema, incluso ante los devenires del ciclo económico, ha suscitado en el debate teórico y académico una serie de interrogantes relacionados con los elementos principales de la opinión fiscal. Parece claro que en los Estados modernos la actitud del contribuyente respecto a la función de los impuestos modula el

comportamiento tributario, su conformidad hacia los mismos, e incluso la propia continuidad del sistema. El sugerente análisis de O'Connor apunta a la estrecha interrelación que existe en un Estado democrático entre la legitimación de los mecanismos fiscales que lo hacen posible y el logro de la cohesión social. Sin embargo, ¿cómo podemos entender esa «legitimación»? Es esta una cuestión central para comprender la relación entre los ciudadanos y el Estado, y este análisis se vincula a la búsqueda de las dimensiones en que tal legitimación —o falta de ella— se expresa. Por un lado, la relación entre el Estado y la ciudadanía puede entenderse como un «contrato» que establece las obligaciones mutuas de ambas partes. El individuo recibe servicios y prestaciones públicas a cambio de su contribución fiscal (Martin, 2009a: 6), y el «saldo» resultante de esa contraprestación genera un consenso en términos instrumentales. El individuo entiende que la percepción de esos servicios es más eficiente desde la gestión pública que a través de canales privados. Por otro lado, el Estado puede entenderse, en su función más clásica, como un agente que gestiona los recursos públicos con el fin de atender las necesidades de los distintos grupos sociales, procurando equilibrar sus posiciones diferenciales en la sociedad (Lieberman, 2009). El consenso se genera entonces priorizando la función redistributiva del Estado. Ambas dimensiones, instrumental y redistributiva, constituyen formas de legitimación del Estado que contrastan con la percepción del sistema fiscal como mera imposición, como una obligación que es necesario cumplir para evitar sanciones o simplemente como precio por seguir siendo ciudadano en sociedad.

Los determinantes de estas dimensiones que sintetizan la actitud fiscal han sido estudiados desde diferentes perspectivas

dependiendo del contexto concreto de investigación<sup>5</sup> (Martin *et al.*, 2009), pero lo que parece determinante a la luz de los trabajos recientes que de forma más o menos explícita abordan la sostenibilidad del Estado de bienestar (Berenguer, 2005; Gil y Patxot, 2005; Patxot, 2011) es que el ciclo vital, el momento de la vida en que se encuentra el individuo en relación con su situación fiscal, así como la generación a la que pertenece, modulan claramente su percepción sobre los impuestos. Incluso Busemeyer *et al.* (2008) han planteado que en las democracias industriales avanzadas la edad y la generación son determinantes más importantes en la actitud fiscal que el clásico clivaje del grupo socioeconómico de pertenencia.

Y tal como se verá a continuación, la idea de consenso fiscal no es constante ni inmune a los ciclos económicos y políticos, pero tampoco demográficos. En los siguientes apartados introduciremos las claves para interpretar los cambios que los ciclos y la relación entre generaciones han producido en la conformación de la cultura fiscal.

## **2.2. Modulación de la cultura tributaria: ciclo económico y balance fiscal**

El actual régimen fiscal del que habla O'Connor se gesta tras el fin de la Segunda Guerra Mundial mediante el éxito de las

---

<sup>5</sup> Estas aportaciones se sistematizan en la llamada «New Fiscal Sociology». Una relación de estos trabajos puede encontrarse en Martin *et al.* (2009).

políticas keynesianas. Se inicia entonces en Occidente un período de crecimiento económico presidido por la fuerte presencia del Estado en la actividad económica. Durante los treinta años que transcurren desde 1945 hasta la crisis del petróleo de 1973 —los «treinta gloriosos», en términos de Fourastié (1979)— la expansión del capitalismo fue acompañada por el desarrollo del Estado y la consolidación de un sistema fiscal capaz de proveer a la sociedad de una serie de servicios públicos básicos, fundamentalmente relacionados con la sanidad, la educación y las pensiones de jubilación.

El nacimiento y desarrollo del Estado de bienestar supone la legitimación de un sistema de normas e instituciones reguladoras de la actividad tributaria que se concretan en un determinado régimen fiscal. Un sistema que, al tiempo que redistribuye los recursos de la sociedad, asegura las condiciones de reproducción del sistema capitalista. En esas condiciones de fuerte crecimiento —sin parangón en toda la historia, como señala Piketty (2014)— el consenso fiscal resulta sencillo.

Durante esos años dorados para la acumulación capitalista y para el protagonismo del Estado en el crecimiento económico, las condiciones fiscales no plantean demasiados problemas en el mantenimiento del sistema, puesto que las cargas tributarias que soportan los individuos son reducidas en comparación con los beneficios que obtienen de su funcionamiento. En efecto, los años cincuenta y sesenta delimitan una etapa de relativa tranquilidad en la opinión pública que no supone amenaza alguna para la continuidad de la financiación del Estado. Sintomáticamente, los impuestos tienen escasa presencia en el debate político y no constituyen un foco primordial de las campañas

políticas de esos años (A. Campbell, 2009: 60). En la base de esta conformidad se encuentra el crecimiento económico del período: los ingresos disponibles están subiendo y, por tanto, se reduce el esfuerzo fiscal que han de afrontar los ciudadanos para obtener prestaciones y servicios públicos.

El alto crecimiento hace que el sistema fiscal sea un sistema en el que todos ganan. En estas condiciones de saldo positivo entre lo que el individuo recibe del Estado y el esfuerzo o carga que ello le supone, se admite sin cuestión la idea de Schumpeter para entender la fiscalidad como un *contrato social* (Martin, 2009: 6), pero un contrato que puede ser expresado en términos instrumentales. Un contrato que establece las obligaciones entre los individuos, el Estado y la sociedad delimitando el marco de acción de los gobernantes, y proporcionando un sentido de identificación y diferenciación a través de la definición fiscal de los distintos grupos sociales. Las condiciones en las que se dirime esta «negociación», y el resultado que finalmente *percibe* el ciudadano, constituyen elementos clave para el mantenimiento de la legitimidad del sistema. Este resultado condicionará el consentimiento del contribuyente, no tanto como mera reacción a la coerción del Estado, sino incorporando «la voluntad» del individuo: la relación del ciudadano y el Estado a través de los impuestos vendría determinada por la idea de un pacto colectivo asumido por la ciudadanía, en el que los contribuyentes ofrecen sus recursos *a cambio* de bienes públicos que aumentan la capacidad productiva y el bienestar de las sociedades y de los propios individuos como integrantes de ellas.

Si bien este pacto se mantuvo sin dificultades durante el crecimiento económico, el fracaso de las políticas keynesianas

para resolver la crisis de estanflación de los años setenta abre un cambio de ciclo en el que emerge con fuerza el paradigma neoliberal y la presión por introducir reformas en la política fiscal para reducir impuestos y gastos sociales (Block, 2009). Cuando los efectos de la crisis del petróleo se hacen notar a nivel mundial, tanto las cargas como el esfuerzo fiscal de las familias crecen sustancialmente respecto al período anterior. La dificultad para redistribuir recursos cada vez más necesarios en un contexto de crisis, y el elevado esfuerzo que para el ciudadano supone la tributación cuando sus ingresos disminuyen, introduce en el debate político y económico la cuestión de la hipertrofia del Estado y la pertinencia de la autorregulación de los mercados para solucionar los problemas socioeconómicos.

Este planteamiento, que contempla los impuestos como elementos que distorsionan las decisiones de los agentes económicos privados, tuvo su correlato político en 1978 con el apoyo a la conocida Proposición 13 en California para limitar el impuesto sobre la propiedad —la llamada «revuelta fiscal»—. El estudio de A. Campbell sobre el ciclo norteamericano (2009: 65) revela que este período está marcado por la insatisfacción y la resistencia hacia el aumento de impuestos, entendiéndose que de ello no se derivan suficientes ventajas o beneficios individuales o colectivos. Ello coincide además con una mayor presencia del debate fiscal en la agenda mediática (J. Campbell, 2009: 259), hasta convertirse en un elemento dominante de la competición electoral desde mediados de los años ochenta.

En España, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el inicio de esta década coincide con la consolidación de la transición democrática y la retórica tributaria aparece como una

novedad, como un signo de modernidad y democracia que contrasta con la anterior etapa franquista. Se puede decir que es en esos años cuando el sistema fiscal aparece por primera vez en España en el discurso político. Y tal como ocurre en otros países del entorno occidental, aunque por diferentes razones, la política fiscal pasa a convertirse a partir de esos años en un ingrediente central de la agenda pública (Block, 2009).

La dificultad para mantener la función redistribuidora del Estado cuando la base de contribución se reduce, bien sea por cuestiones estructurales (envejecimiento de la población, baja fecundidad), bien sea por razones coyunturales (desempleo y disminución del número de cotizantes), por decisiones de la agenda política (reducción de impuestos o de las cargas impositivas) y/o por motivos culturales (débil predisposición a la conformidad fiscal), plantea la denominada *crisis fiscal del Estado*.

Las reformas fiscales del mundo occidental durante las décadas de los años ochenta y noventa pondrán en evidencia la crisis de legitimidad del Estado fiscal que O'Connor había anticipado en la década anterior. Esta situación propició un renovado interés por el análisis social de la cuestión impositiva que hasta ahora se había desarrollado de forma dispersa en teorías generales de sociología y ciencia política, como las clásicas teorías de la modernización y de las élites, y la explicación militarista del desarrollo impositivo (Martin, 2009a:7). El abordaje propiamente sociológico de la cuestión fiscal comienza a ser sistemático cuando la crisis de legitimidad que se produce a partir de los años setenta se hace explícita en los países de Occidente. En condiciones en las que el pacto fiscal no resulta

tan ventajoso la cuestión reside en la internalización normativa por parte de los contribuyentes.

### **2.3. Ética fiscal: la internalización de la cultura fiscal**

El análisis de la legitimidad del sistema incorpora ahora como elemento explicativo la *percepción del contribuyente* que si bien no parecía suscitar mayor interés durante los años de fuerte crecimiento económico y estabilidad del sistema fiscal, podía constituir ahora un síntoma de clara rebeldía, reflejo del cambio de ciclo económico y político. Retomando la idea del «contrato» o «pacto» colectivo por el que los ciudadanos acuerdan transferir sus recursos al Estado a cambio de bienes públicos y prestaciones sociales, a nivel analítico la percepción fiscal se sintetiza en términos de «balance»: si el contribuyente percibe que el pago que realiza al Estado no es proporcional a lo que recibe, es decir, si considera que la asignación recibida de gasto público no compensa las aportaciones de recursos que transfiere vía impuestos, se entiende que existe un saldo negativo en la relación —en el «contrato»— entre el ciudadano y el Estado. Un saldo que, resulte positivo o negativo, implica un *esfuerzo fiscal*, un precio en forma de renta individual transferida desde el contribuyente. Ambos elementos, saldo y esfuerzo fiscales, contribuyen a generar la *dimensión instrumental* de la cultura tributaria, es decir, la perspectiva del ciudadano como *usuario-beneficiario* de los servicios públicos financiados con sus impuestos. Esta dimensión resulta crucial para entender, en perspectiva longitudinal, la relación de la actitud fiscal del individuo con su situación tributaria en determinado momento

de su ciclo vital, inserto además en un determinado contexto económico y político.

La crisis fiscal focaliza su atención en el fraude fiscal. Por una parte merma los recursos, pero por otra parte mina la confianza en la función redistributiva<sup>6</sup>. La idea de justicia social resulta central como argumento para la internalización de la cultura cívica. En este sentido no parece que el incumplimiento fiscal pueda analizarse únicamente desde una perspectiva instrumental y utilitaria, como resultado de un cálculo entre lo pagado y lo recibido, incluso aunque el individuo pueda encontrarse en situaciones vitales que impliquen saldos fiscales deficitarios. Hay algo más, que se relaciona con la forma en que los individuos han interiorizado el deber de tributar como norma colectiva que da sentido a la función redistribuidora del Estado.

Desde esta perspectiva se ha considerado el fraude fiscal como manifestación de una determinada cultura tributaria (Torgler y Shaltegger, 2005; Torgler y Schneider, 2007; Alm y Torgler, 2012), cuyo análisis debe incorporar otros elementos sociales y culturales que se sintetizan en la dimensión ética de la fiscalidad (*tax morale*). El cumplimiento fiscal se entiende como parte de una ética formada por normas sociales y culturales que ponen en valor la responsabilidad personal en la distribución colectiva de los recursos. Se puede entender la ética fiscal como una norma social que se impone simbólicamente para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Es decir, la ética

---

<sup>6</sup> Según datos del Ministerio de Hacienda, en 2010 el fraude fiscal se situaba en España alrededor del 23% del PIB (Giachi, 2014: 74).

fiscal funciona como una obligación moral subjetiva hacia el pago de impuestos en la creencia de que ello contribuye al bien de la sociedad (Torgler y Schneider, 2007: 6). El énfasis en la «moralidad fiscal» no niega la importancia de otras variables en la predisposición al cumplimiento fiscal, tales como la carga impositiva, las variables sociodemográficas o la densidad de la regulación fiscal. Sin embargo, se amplía el foco de atención hacia la dimensión ética implícita en las actitudes y decisiones de los individuos.

En concreto, la actitud hacia el fraude puede considerarse un buen indicador de la ética fiscal si se complementa con la percepción sobre la importancia de la progresividad en la recaudación. Por un lado, la percepción del fraude y su posible normalización cultural incide en la importancia que el ciudadano atribuye al gasto social y a los servicios públicos como forma de asignación de recursos a toda la sociedad. Por otro lado, la progresividad fiscal supone la interiorización de la equidad recaudatoria como fórmula redistributiva para equilibrar las desigualdades sociales. Desde ambos puntos de vista, la ética fiscal constituye un elemento de legitimación del sistema en la medida en que supone una percepción internalizada de lo que socialmente se entiende que debería ser el comportamiento del contribuyente respecto a sus obligaciones con la sociedad.

El ciudadano cumplirá sus obligaciones fiscales si asume que la conformidad es una norma común para toda la sociedad. Inversamente, si percibe que el fraude es un comportamiento generalizado —«todo el mundo lo hace»—, la obligación simbólica será menor y, por tanto, será más fácil para el individuo evadir la tributación (Alm et al., 2012: 37). Y para dotar

de sentido a esta obligación, las prácticas institucionales y culturales que tradicionalmente caracterizan a una sociedad son fundamentales, muy especialmente aquellas que generan confianza o desconfianza en el Estado (Torgler, 2007; Giachi, 2014). La hipótesis básica es que el desempeño responsable y transparente de la acción gubernamental, fundamentalmente en el ámbito de la política fiscal y presupuestaria, proporciona incentivos simbólicos para el compromiso social con las instituciones y, por tanto, para el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía. Si los contribuyentes perciben que el Estado representa y salvaguarda adecuadamente los intereses generales, entonces la motivación colectiva hacia la conformidad fiscal será mayor. De este planteamiento se desprende que el Estado vendría a constituir una especie de referente que proyecta el grado de ética fiscal que podría esperarse de la ciudadanía: cuanto más respetables sean las instituciones en términos de responsabilidad y transparencia, menor incidencia del fraude fiscal y de la economía sumergida en la sociedad. En cambio, la corrupción institucional y la falta de transparencia de la actividad gubernamental actúan como elementos inhibidores: no puede esperarse que la obligación de pagar impuestos sea socialmente aceptada como una norma si la falta de confianza en las instituciones frustra las expectativas de los ciudadanos.

Bajo el supuesto de que un Estado más inclusivo y participativo es una precondition necesaria para la disminución del fraude fiscal, el objetivo es lograr la identificación de la sociedad con las instituciones para que la política pública sea más eficaz. Diversos estudios (Einhorn, 2009; Tilly, 2009) han mostrado que la influencia del sistema político es una dimensión relevante

para la consecución de esa identificación y, por tanto, para la conformación de la ética fiscal. En concreto, la trayectoria más o menos democrática de los Estados proyecta determinadas prácticas políticas en cada generación que inciden positiva o negativamente en la percepción de normalidad fiscal. Alternativamente, el desarrollo democrático de una sociedad se ha analizado también como una consecuencia de la trayectoria fiscal de una sociedad. La participación en el sistema fiscal «empodera» al individuo, convirtiéndole en un «ciudadano político» con derechos y obligaciones hacia el sistema. De ahí que, según C. Tilly (2009), la «conformidad» hacia los impuestos se produce al dotar a la ciudadanía de mayor poder político, de mayor capacidad para reivindicar, negociar y decidir sobre la política pública. La participación en la vida política y en las decisiones públicas generaría un incentivo hacia la responsabilidad fiscal.

El contribuyente no actúa meramente como un calculador previsible y mecanicista, sino como un miembro de la sociedad con determinada trayectoria sociopolítica e institucional que, en su comportamiento fiscal, considera aspectos culturales y éticos interiorizados a lo largo de su vida.

Estas trayectorias sociopolíticas que enmarcan las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones han ido adoptado históricamente formas características que cada generación de individuos ha ido incorporando de forma diferencial. Por ello, como veremos más adelante, la generación tiene un importante papel explicativo en la conformación de la ética fiscal, muy especialmente porque esta está fuertemente condicionada por la percepción de la calidad institucional y por la confianza

pública en las instituciones. Puesto que un indicador de la calidad institucional es la capacidad del sistema para implicar a la ciudadanía en el compromiso fiscal y para proveer canales que faciliten la participación pública en el proceso político (Torgler y Schneider, 2007: 28), será precisamente la generación más anciana, la que ha experimentado tanto la ausencia de mecanismos públicos de redistribución en sus años de actividad como la organización de un sistema fiscal del que ahora se beneficia en forma de pensiones y gastos sanitarios, la que muestra niveles más elevados de compromiso redistributivo.

## **2.4. Las relaciones generacionales y la sostenibilidad del bienestar: reformulación de las culturas tributarias**

La actual crisis económica ha puesto sobre la mesa el debate, ya iniciado hace décadas en foros de economía política y financiera, sobre las *condiciones estructurales* de sostenibilidad del Estado de bienestar. Obviamente, la existencia de políticas sociales (educación, sanidad, pensiones de jubilación, subsidios de desempleo...) que protegen a los individuos a lo largo de su vida ha constituido un logro social de los países desarrollados. Como señala E. Berenguer (2005), desde mediados del siglo XX los países occidentales han hecho uso abundante de la política fiscal, dedicando al gasto público una parte importante del producto interior bruto. Sin embargo, la redistribución de transferencias de recursos entre los distintos grupos sociales remite inmediatamente a la cuestión de la financiación del Estado y a la sostenibilidad de la política

fiscal, que va a estar condicionada en muchos países por la evolución demográfica. En este sentido, no solo han cambiado las condiciones de crecimiento económico, sino que han cambiado las condiciones para la sostenibilidad del sistema, y especialmente la capacidad regulatoria del Estado, de las transferencias entre generaciones. El sistema de solidaridad intergeneracional, regulado por el Estado, da paso progresivamente a sistemas de capitalización individual cuya gestión queda fuera del mismo.

En este contexto de cambios demográficos se ha hecho claramente visible la combinación de dos tendencias: el aumento de las demandas de gasto y la disminución progresiva de la base social con capacidad para cotizar. El fuerte envejecimiento y la reducción del grupo de activos, en consonancia con la denominada segunda transición demográfica<sup>7</sup>, alteran de forma sustantiva la relación entre generaciones: aumentan los dependientes sobre los cotizantes.

Para hacer frente a estos cambios y a las consecuencias que para el sistema de bienestar pueden tener a medio y/o largo plazo, se ha introducido el concepto de *inversión social* en marcos normativos y en recomendaciones institucionales. Concretamente, la «Comunicación de la Comisión al Parlamento

---

<sup>7</sup> Además del envejecimiento y la caída continuada de la fecundidad han cambiado las formas de reproducción de las familias —retraso en la edad al primer nacimiento, alargamiento del periodo previo a la formación de parejas o aumento de solteros y de hogares individuales (Van de Kaa, 2002).

Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones» (febrero de 2013) señala explícitamente, como parte de la *Estrategia Europa 2020*, la necesidad de orientar las políticas públicas de los Estados miembros hacia la inversión social para mantener la cohesión social en el futuro. Ello supone introducir en el discurso una nueva vía de legitimación del Estado de bienestar que viene a sustituir al «gasto social» como clásica función de redistribución. El gasto social se contempla como un *reparto* solidario de recursos —a fondo perdido— entre los distintos grupos sociales, sin recuperación de los recursos en formas capaces de generar nueva riqueza. Una función de redistribución solidaria que, como veremos en el estudio empírico que aquí desarrollamos, no tiene gran fortaleza en la percepción de los ciudadanos como forma de legitimar el sistema fiscal.

El discurso institucional sobre la inversión social se ha articulado incorporando la perspectiva del *ciclo vital* en las políticas públicas: la inversión social implica aplicar políticas que mejoren las capacidades actuales y futuras de las personas, buscando beneficios económicos y sociales que se prolonguen en el tiempo. Se trataría de «capacitar a priori» a la sociedad para afrontar posibles situaciones de riesgo, en lugar de reparar «paliativamente» cuando estas situaciones se produzcan. Dados los retos que para la sostenibilidad del sistema plantean las tendencias demográficas, este enfoque supone aplicar políticas sociales en las diferentes fases de la vida, incorporando la variable *edad* como determinante en el análisis de la sostenibilidad fiscal. En efecto, la Comisión Europea plantea en el documento «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo

2014-2020» la necesidad de invertir en capital humano desde las edades más tempranas de la vida. Teniendo en cuenta que la tasa de desempleo juvenil en la UE es del 23,4% (un 54% en España en el tercer trimestre de 2013) y que casi un 13% de los jóvenes europeos no sigue ningún tipo de formación ni empleo, se plantea la necesidad de dedicar activamente recursos a las primeras etapas de la vida para evitar que los jóvenes se instalen en situaciones estructuralmente precarias. Ello es especialmente relevante por cuanto el paulatino envejecimiento de la población (efecto combinado de la elevada esperanza de vida y la baja fecundidad), junto a las elevadas cifras de desempleo, suponen una reducción importante de la población activa y, por tanto, contribuyente. Las políticas orientadas hacia la inversión social tendrían como finalidad corregir la estructura generacional del gasto, entendiendo que el posible desvío de recursos hacia la vejez ha de compensarse necesariamente con el apoyo financiero a la infancia y a las familias.

El discurso normativo sobre la importancia del componente generacional en la política fiscal<sup>8</sup> encuentra soporte teórico y empírico en un enfoque que se acerca al ciclo vital desde el análisis económico y demográfico. La llamada *economía*

---

<sup>8</sup> Aunque en el documento referido la alusión a la dimensión generacional de la sostenibilidad fiscal ocupa un lugar principal, se señalan también otros elementos que han de englobarse en una política de inversión social: desigualdad de género en el mercado laboral y en las tareas domésticas, política de vivienda, políticas de salud, mejoras de la recaudación, simplificación burocrática y lucha contra el fraude fiscal.

generacional, desarrollada a partir de un amplio proyecto de alcance internacional —*National Transfer Accounts (NTA) Understanding the generational economy*<sup>9</sup>—, constituye una línea de investigación relativamente reciente dedicada al estudio de las transferencias de recursos entre las distintas edades a lo largo de la vida (Mason y Lee, 2004). El proyecto recoge las contribuciones de un buen elenco de investigadores que han aplicado este marco teórico a sus respectivas economías nacionales, desarrollando por primera vez un análisis de las transferencias de recursos públicos y privados que, sin pasar por el mercado, tienen lugar entre individuos de diferente edad. Utilizando datos históricos se pretende medir las transferencias intergeneracionales de forma agregada, construyendo proyecciones que puedan aplicarse en diferentes contextos económicos, sociales y políticos. Se trata, en definitiva, de observar la influencia de la estructura etaria de la población sobre la economía de los distintos países (Mason y Lee, 2011a), analizando las deudas implícitas de recursos que se producen entre generaciones y que habitualmente no recogen las mediciones ordinarias del déficit público.

El punto de partida es sencillo: el comportamiento económico de los individuos evoluciona a lo largo de la vida, y estos cambios, junto a los del tamaño de los distintos grupos de edad, influyen en las circunstancias económicas. La perspectiva del ciclo vital permite entender las relaciones que se producen

---

<sup>9</sup> Una completa información sobre el proyecto NTA, su metodología, datos, publicaciones y países participantes, puede encontrarse en <http://www.ntaccounts.org/web/nta/show>.

entre la estructura de edades de la población y los flujos económicos que tienen lugar entre ellas (Mason y Lee, 2011b). Si bien los individuos necesitamos ingresos para dedicarlos al consumo durante tres períodos de la vida (infancia, edad activa y la jubilación), solo podemos obtener la mayor parte de esos ingresos (salvo posibles réditos de capital) durante la etapa de actividad laboral. De ahí que se necesiten canales o mecanismos que permitan transferir esa renta desde la etapa activa hacia la infancia y hacia la jubilación. La economía generacional trata de cuantificar esos intercambios entre generaciones para conocer la *cuenta generacional* y el *saldo* que resulta de la diferencia entre la proporción de renta que se consume y la que se transfiere en cada generación<sup>10</sup>. Este análisis permite visibilizar las consecuencias generacionales de la política fiscal y valorar sus posibilidades de sostenibilidad.

Los resultados de las series de datos para los países occidentales muestran que los efectos conjuntos de la transición demográfica y de una política de gasto público centrada fundamentalmente en las transferencias ascendentes (hacia la población

---

<sup>10</sup> La metodología empleada se basa en análisis longitudinales de series de datos para luego realizar proyecciones hacia el futuro. Así, la cuenta generacional indicaría el valor actual de los pagos (netos de transferencias) realizados por cada generación (por un individuo representativo de la misma según sexo) desde el año base del análisis hasta el final de su vida (Patxot, 2009). La explicación y el detalle metodológico para el cálculo de la cuenta generacional puede consultarse en Gil y Patxot (2005), y en Mason y Lee (2011b).

mayor y anciana) han terminado por generar un *déficit positivo* (resultado positivo de la diferencia entre la renta distribuida a otras generaciones y el consumo de la propia generación) en las capas activas de la población. Es decir, el consumo de la generación activa tiende a ser menor que los recursos que distribuyen a otras generaciones. Estas conclusiones sintonizan con las recomendaciones de la Comisión Europea en materia de política fiscal: existe un claro desequilibrio entre transferencias ascendentes (hacia los mayores y ancianos) y descendentes (hacia la infancia y los jóvenes) en beneficio de las primeras. Se entiende que este desequilibrio, sostenido en el tiempo, podría poner en peligro la sostenibilidad fiscal y debería ser tenido en cuenta en una posible reorientación del gasto público hacia la inversión social.

La cuestión fundamental es que gran parte de los recursos económicos que se transfieren de una generación a otra tienen lugar fuera del mercado. Como señala Patxot (2009), el Estado de bienestar sustituye las funciones que tradicionalmente cumplía la familia extensa en el cuidado de las personas dependientes, donde el cabeza de familia percibía una retribución por su trabajo productivo que le permitía transferir recursos al resto de miembros familiares (cónyuge, hijos y ancianos). Dado que muy pocos individuos poseen capital productivo para vivir de las rentas generadas, el Estado de bienestar instaaura, a través de la política fiscal, lo que podría denominarse un «pacto» entre generaciones para asegurar las transferencias que antes se producían en el seno de la familia: por un lado, las transferencias que fluyen en sentido ascendente para el sostenimiento de los ancianos —en forma de gastos sanitarios y, sobre todo, de pensiones de jubilación— y, por otro lado, las transferencias descendentes de

padres a hijos, que consisten fundamentalmente en gastos sanitarios —en los primeros años de la vida— y gastos educativos.

¿Qué reto plantea el horizonte demográfico a una política fiscal que, hasta ahora, ha mantenido este pacto tácito entre generaciones? Desde la economía generacional se ha subrayado la existencia de dos características del actual sistema fiscal que pueden obstaculizar seriamente su sostenibilidad en el medio y largo plazo. En primer lugar, la sustitución de funciones que antiguamente asumían privadamente las familias es, en muchos países, incompleta y da lugar a transferencias asimétricas: si bien se han sustituido prácticamente por completo los flujos de recursos hacia los ancianos, no ha sido así para las transferencias descendentes hacia los hijos que, en buena medida, son todavía hoy asumidas en el seno de las familias. Por otro lado, el Estado transfiere recursos siguiendo una lógica de reparto (Patxot, 2005) y no de capitalización, de tal forma que las cotizaciones de la población en edad activa pasan a los pasivos (niños y ancianos) en el mismo período, sin posibilidad de generar un fondo que permita su utilización en el futuro.

Los trabajos realizados en España parten de series de datos que llegan únicamente hasta el año 2000, de tal manera que la información proporcionada para años posteriores procede de proyecciones<sup>11</sup>. El análisis de economía generacional

---

<sup>11</sup> El proyecto National Transfers Accounts está representado en España por el grupo de investigadores del CAEPS (Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials), encabezado por la profesora de economía Concepció Patxot. El análisis contempla tres formas de asignar

revela que para el año 2000 los españoles menores de 26 años y mayores de 58 consumían en promedio más renta de la que obtenían con su trabajo. Es decir, el grupo poblacional de individuos entre los 27 y los 57 años es el que asume el peso de las transferencias intergeneracionales. En consonancia con los planteamientos generales de este enfoque, se observa igualmente que en España la mayor parte del gasto infantil es asumida por la familia, mientras que el gasto de los ancianos es cubierto por las transferencias públicas y por el recurso al mercado de capitales. Un elemento interesante es la constatación de que en la edad de la jubilación las transferencias familiares son negativas, lo cual implica que, en nuestro país, las personas de esas edades transfieren directamente renta a los miembros más jóvenes de su familia en lugar de recibirla (Patxot, 2012). Ello supone una asimetría en la asignación de transferencias públicas: es importante durante la jubilación y es escasa en la niñez. Este hallazgo es relevante, pues no difiere del discurso que vienen manteniendo recientemente las instituciones europeas<sup>12</sup> respecto

---

recursos entre las distintas edades: las asignaciones que se producen a través del mercado de capitales, las transferencias públicas vía gasto social (pensiones, educación, sanidad, etc.) y las transferencias privadas que se producen en el seno de las familias. Un análisis detallado de economía generacional para el caso español puede encontrarse en Patxot et al. (2011).

<sup>12</sup> Véase, como se señaló al comienzo, la Comunicación de la Comisión Europea «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020».

a la necesidad de implementar políticas de inversión social: en España, y en mayor o menor medida en otros países europeos, la política fiscal no ha prestado suficiente atención al gasto en infancia. Si bien se ha conseguido socializar el gasto de los ancianos, el coste de la niñez es asumido en su mayor parte por las familias.

Este sistema de reparto ha permitido asegurar la jubilación de las generaciones de mayores y ancianos que no habían tenido posibilidades de cotizar. La perspectiva generacional tiene aquí notable interés porque los actuales pensionistas constituyen un colectivo que no pudo cotizar durante las etapas centrales de su vida, y que ahora disfrutan, gracias a la tributación de las generaciones activas más jóvenes, de recursos para su jubilación. La experiencia vital de esta generación en relación a los impuestos puede, sin duda, modular su actitud tributaria, sobre todo si la comparamos con la del grupo actualmente cotizante. Desde la economía generacional se afirma que los beneficios de las actuales capas activas de la población tienen pocas posibilidades de llegar a ese mismo nivel si se mantienen las actuales tendencias de envejecimiento y drástica reducción de la fecundidad. La conclusión, desde una óptica de estricto análisis contable, es radical: el aumento progresivo de la tasa de dependientes respecto a los activos hará insostenible el actual sistema de política fiscal al priorizar las transferencias ascendentes en detrimento de las descendentes (Patxot, 2012). Parece entonces que los presupuestos públicos se encuentran bastante sujetos, no solo a circunstancias coyunturales relacionadas con el ciclo económico y la redistribución de recursos a colectivos vulnerables, sino también a los riesgos que plantean las tendencias demográficas.

Los resultados del análisis generacional sugieren que la asimetría en la asignación de transferencias (públicas, privadas) entre los grupos de edad pueden poner en peligro el «pacto» generacional que hasta ahora sustentaba la continuidad de la política fiscal. Para comprobar el riesgo de un debilitamiento de la cohesión generacional y, por tanto, de una deslegitimación del sistema, es necesario observar en qué medida las situaciones generacionales que objetivamente se producen a partir de los flujos de recursos entre distintos grupos de edad «se encuentran incorporadas» en la percepción de los individuos sobre su planteamiento vital familiar y, por tanto, cómo influyen en la opinión sobre la pertinencia —o no— de «los destinos» a los que se dirige la cesión de sus recursos administrada por el Estado. Por eso, un análisis de la percepción pública de la política fiscal debe considerar la edad y la generación como variables de interés. La edad define la etapa del ciclo vital en la que se tiene una posición determinada en relación a las obligaciones fiscales (como receptor de recursos en las edades dependientes o como transferidor de los mismos en las edades centrales de la vida). La generación de pertenencia, como colectivo socializado en una historia compartida, proyecta su propia vivencia a las actitudes y los comportamientos. Podríamos decir que, a la luz de estos intercambios y desequilibrios en las transferencias de recursos, se justifica el interés por introducir edad y generación en el estudio de la opinión pública sobre fiscalidad. Es decir, adoptar la perspectiva de la economía generacional en el análisis de la opinión sobre los impuestos implica comprobar si la existencia de ese «déficit positivo» en el grupo de edades laboralmente activas —cada vez más estrecho— puede dar lugar a determinadas actitudes

hacia los impuestos, relacionadas, entre otras dimensiones, con la sobrecarga fiscal, la percepción del fraude o incluso con la rebeldía fiscal.

El estudio longitudinal de la cultura fiscal descubre la evolución y el cambio de tendencia en la percepción de la política fiscal. Ello, a su vez, permite relacionar esos cambios con el ciclo político y económico. Aunque la importancia mediática del debate fiscal puede actuar como modulador actitudinal dependiendo del signo político de los diferentes gobiernos, se podría decir que en última instancia son otras variables relacionadas con el momento económico del ciclo y con la carga y el esfuerzo fiscal que soportan los individuos —esto es, con condiciones objetivas de la vida de los individuos a lo largo del período— las que inciden en la actitud del contribuyente hacia los impuestos. Como se verá en el desarrollo de este trabajo, la idea del balance fiscal sintetizará bien esta actitud y resultará central, en el caso español, para legitimar en términos generales el sistema fiscal. Los efectos del ciclo económico (bonanza-crisis), junto a otras variables estructurales que definen la situación vital del individuo, se encuentran en la base de la percepción del saldo fiscal (si el individuo se considera o no compensado por su contribución al erario público) y del esfuerzo fiscal que ello supone (precio que paga por obtener esos beneficios). Como veremos, ambas categorías ayudan a entender los desequilibrios que se producen en las transferencias de recursos entre generaciones y son fundamentales en el estudio de la dimensión instrumental de la actitud de los impuestos.

## **2.5. Instrumentos de modernización: el registro de la opinión fiscal en España**

El interés por el estudio de la opinión fiscal se inicia en España durante los años de la transición democrática. El fuerte consenso social propiciaba un nuevo escenario político e institucional. Se necesitaban no solo cambios normativos para modernizar el funcionamiento del Estado y vertebrar su estructura, sino también fuertes inversiones públicas para construir rápidamente un Estado de bienestar capaz de asegurar el desarrollo socioeconómico que amparaba el término Estado social. La maquinaria fiscal debía modernizarse para generar los recursos que vía impuestos soportaran el nuevo proyecto. Con el lema «*Hacienda somos todos*» se hacía explícita la función de legitimación democrática y de garante de la cohesión política que se atribuía al, ya moderno, sistema fiscal.

La introducción en la sociedad de todo un complejo sistema de regulación fiscal desconocido hasta entonces genera la lógica preocupación e inquietud por entender la opinión fiscal, muy ligada al desarrollo de la Hacienda Pública y la Administración Tributaria. En definitiva, había que presentar y explicar a los ciudadanos las nuevas herramientas de la política fiscal. Para el éxito de esa misión pedagógica se demandaban instrumentos demoscópicos que fueran capaces de transmitir la percepción de los ciudadanos en relación al sistema tributario.

En este contexto se ponen en marcha los primeros estudios sobre actitudes fiscales que se orientan fundamentalmente hacia los fines y necesidades pragmáticos y valorativos que

marca el organismo de la Administración Tributaria (Etcheberry, 1998) sin que exista un interés real por comprender la cuestión fiscal desde una perspectiva propiamente sociológica. La Administración se valdrá de los trabajos del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), que desde el primer momento comienzan una serie de estudios con el fin de proporcionar información sobre la percepción social de la fiscalidad en España (Goenaga y Pérez, 2011: 28).

Durante la primera etapa, era necesario fortalecer el consenso de la sociedad española en torno a un nuevo marco de obligaciones fiscales que se sintetizaron en la reforma de 1977. Este primer período del Instituto estará marcado por el interés concreto de conocer las opiniones y determinar los grupos sociales que podrían constituir la base del apoyo o de las resistencias a la reforma, reforma que finalmente logró una amplia aceptación del conjunto de la sociedad (Gutiérrez Lousa, 2005).

Es a partir de la década de los años ochenta, en los años inmediatamente posteriores a esta reforma, cuando se inaugura la serie de encuestas sobre «Opinión pública y política fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas. El establecimiento de un barómetro anual —que coincide con el cierre de la campaña de renta— viene a consolidar el interés institucional por la percepción fiscal de los españoles. Los primeros cuestionarios de la serie del CIS reflejan en buena medida la preocupación de la Administración por su misión pedagógica. Se busca determinar los conocimientos previos de los contribuyentes, y se procura anticipar las reacciones de los ciudadanos hacia las nuevas prácticas recaudatorias que, como el impuesto sobre

la renta (IRPF) o sobre el valor añadido, resultaban fórmulas desconocidas (Gutiérrez Lousa, 2005: 123).

La complejidad, precisión técnica y detalle de algunas informaciones que interesaban a la Administración Tributaria hace que desde el propio Instituto de Estudios Fiscales se decida poner en marcha instrumentos de medida propios. En los años noventa el Instituto crea una sección denominada «Sociología Tributaria» para llevar a cabo un barómetro propio que mejore la información que demandaban los técnicos de la administración (Etcheberry, 1998). En 1995 comienza la serie del IEF «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles».

Estos estudios, que tienen una estructura similar a lo largo de la serie<sup>13</sup>, integran las perspectivas temporal y coyuntural combinando preguntas fijas con un bloque del cuestionario dedicado a intereses de investigación específicos. En líneas generales el cuestionario se organiza en torno a cuatro grandes bloques temáticos (relación entre impuestos y oferta de servicios públicos, percepción del fraude fiscal, imagen de la Hacienda Pública y eficiencia de la Administración autonómica) muy relacionados con la imagen y el funcionamiento de la

---

<sup>13</sup> Una síntesis de los objetivos, metodología y principales resultados de la investigación del Barómetro Fiscal puede encontrarse en Goena y Pérez (2011). El informe de resultados de las distintas oleadas puede consultarse en la serie «Documentos» publicada por el IEF, y disponible en [http://www.ief.es/investigacion/temas/sociologia\\_publicaciones.aspx](http://www.ief.es/investigacion/temas/sociologia_publicaciones.aspx) [última consulta: 02/2015].

administración tributaria y con la transmisión al contribuyente de una cierta pedagogía fiscal<sup>14</sup> sobre la necesidad del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude.

En líneas generales los estudios realizados por el IEF muestran que la aceptación de la implantación del sistema recaudatorio no ha sido suficiente para que en la sociedad española cristalice una moral fiscal que soporte la norma tributaria (Gutiérrez Lousa, 2005: 126). Los informes muestran que la colaboración con la Hacienda pública viene inscrita como respuesta a una coacción que se ejerce en un doble sentido. Por un lado, la presión real que ejercen los servicios de inspección, y por otro lado, una coacción simbólica que mezcla varias percepciones, entre ellas, la de que Hacienda es omnipresente —«todo lo sabe y todo lo controla»— y la de que constituye, en definitiva, la llave para mantener el Estado de bienestar.

Por su parte, las encuestas del CIS sobre opinión pública y política fiscal, aunque se han venido realizando casi sin interrupción<sup>15</sup> durante tres décadas, no han producido, sin embargo, demasiados análisis sistemáticos a partir de los abundantes

---

<sup>14</sup> Sobre las acciones educativas abordadas por el IEF, véase *Aspectos educativos, sociales y comunicativos del cumplimiento fiscal*, Documento 7/96. Instituto de Estudios Fiscales, y Delgado, M. L. et al. (2005): *La educación fiscal en España*, Documento 29/05, Instituto de Estudios Fiscales.

<sup>15</sup> Como se detalló en la introducción, aunque la serie no se ha interrumpido desde su inicio, sí que se han producido discontinuidades en los contenidos del cuestionario durante períodos específicos.

datos que proporciona. Es reseñable el estudio de Delgado y San Vicente (1998) que describe la opinión pública como un consenso mayoritario en torno a tres posiciones. Por un lado, se entiende que las aspiraciones hacia una estructura social igualitaria deberían ser desarrolladas por el papel redistributivo que se atribuye al Estado. Por otro lado, se suscita la decepción ante la ineficacia del Estado para mantener esas aspiraciones de equidad. Por último, se desarrolla una posición utilitarista frente al sistema fiscal como consecuencia de las dos posiciones anteriores: el sistema de impuestos se legitima, no como mecanismo más justo de reparto de la riqueza, sino como forma de financiación y sostenimiento de los servicios públicos, de los que a su vez se beneficia el ciudadano contribuyente.

Más adelante, el análisis realizado por De Miguel y De Miguel (2001) introduce la perspectiva temporal para el análisis de los datos disponibles en el período 1980-1998, y desgrena la evolución de aquellas dimensiones sobre la opinión fiscal que serán también materia recurrente en los estudios sociales sobre fiscalidad: el análisis de la presión fiscal subjetiva, el balance y la moral fiscal o el fraude fiscal constituyen los temas sobre los que versará no solo la serie del CIS, sino también el debate fundamental sobre la legitimidad del sistema fiscal. El consenso social en torno a los impuestos a comienzos del siglo XXI se articulará en un tipo dominante de ciudadano integrado, junto a una pequeña minoría de rebeldes como representantes del consenso impositivo.

A grandes rasgos se observa que progresivamente los barómetros del CIS han ido concretando su indagación hacia dimen-

siones específicas de demoscopia fiscal, en la medida en que se iban normalizando en la sociedad los procesos tributarios. De forma paralela, los estudios del IEF se han centrado fundamentalmente en cuestiones específicas para la administración tributaria y en el estudio del fraude. Si bien todos estos trabajos introducen cuestiones clave para el análisis de la opinión fiscal e identifican dimensiones relevantes de la opinión pública sobre los impuestos, sus análisis se circunscriben temporalmente a ciclos económicos y políticos alejados del presente.

El ámbito de la modernización fiscal y la cuestión de legitimación han conducido los análisis realizados. El cambio cultural, la reformulación de las relaciones entre generaciones y la sostenibilidad de los sistemas de bienestar llevan el análisis de la cultura fiscal a otros derroteros. Con la idea de explorar en clave también generacional los cambios y tendencias de opinión se ha puesto en marcha el análisis que sigue. Análisis que aprovecha la existencia de una serie demoscópica que ha superado su veinticinco aniversario para, desde una perspectiva longitudinal, acercarse a los cambios de la cultura fiscal, parte relevante de la cultura política.

### **3. La dimensión instrumental: ciclo vital y balance fiscal**

El trabajo explora dos dimensiones de la relación económica que supone el hecho fiscal: la dimensión instrumental que relaciona al individuo (familia) en términos individuales con el Estado como usuario-beneficiario y la función redistributiva en la que el Estado media en la relación entre individuos en términos de cohesión social. Comenzaremos aquí el análisis de la primera.

El carácter instrumental viene determinado por una ecuación sencilla entre cantidad tributada y servicios y subvenciones recibidas. El pago de impuestos se concibe en su dimensión de precio por el mantenimiento y uso de servicios generales y en su dimensión de pago de cotizaciones de previsión de contingencias. La pregunta que vamos a responder en este capítulo es sobre la valoración que hace la sociedad española del pago de impuestos en términos de compensación. La compensación, aunque puede utilizarse como sinónimo del balance o saldo fiscal, diferencia entre lo entregado y lo recibido, incluye en este caso el componente del esfuerzo. Metodológicamente sería falaz hablar de saldo de forma generalizada sin tener en cuenta las diferencias en términos de renta. Por ello hablamos de compensación, en el sentido de que la cantidad recibida —sea positiva o negativa— compensa o no, no sólo por su volumen sino también por su precio.

### **3.1. Percepción del balance fiscal**

Como hemos referido en las páginas anteriores, el «balance fiscal» es destacado como un importante condicionante de las actitudes fiscales. El balance no es sino la diferencia entre lo pagado al conjunto de administraciones públicas, vía impuestos y tasas, y lo recibido, vía ayudas, subvenciones, prestaciones y servicios públicos por parte de las mismas administraciones. La ecuación del balance resulta sencilla de enunciar aunque difícil de determinar empíricamente.

La capacidad que el balance fiscal tiene para regular el comportamiento fiscal viene determinada en primer lugar por su percepción. Los sujetos actuarán en función de la percepción que tengan del saldo aun cuando dicha percepción pueda discrepar respecto a la situación objetiva.

#### *3.1.1. Indicadores del balance fiscal*

La pregunta que permite observar la percepción de los ciudadanos sobre su saldo fiscal viene realizándose desde 1985 hasta la actualidad, con una única interrupción durante el periodo 2001-2004. El enunciado de la pregunta se ha mantenido casi idéntico hasta la actualidad, contraponiendo lo que el encuestado paga de impuestos con lo que recibe del Estado, teniendo en cuenta tanto los beneficios individuales como los familiares, en términos de sanidad, educación, carreteras, etc. Dicha formulación podría sesgar las respuestas a favor del saldo positivo, pues contrapone el costo individual al benefi-

cio familiar, pero, en todo caso, se trata de un indicador suficientemente válido y contrastadamente fiable. Su continuidad temporal y su homogeneidad en la formulación convierten a la pregunta en un indicador robusto para el estudio evolutivo de la opinión pública. En el cuadro 3.1 se detalla la pregunta. Por su parte, las categorías de respuesta no han variado durante el periodo considerado:

### Cuadro 3.1. Pregunta para determinar la percepción del balance fiscal

Periodo	Enunciado	Observaciones
1985-1993	Teniendo en cuenta lo que Vd. y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, de seguridad social, enseñanza, carreteras, etc. ¿Diría Vd. que recibe del Estado más de lo que paga en impuestos, solo lo que paga o menos de lo que paga?	Antecedida por cantidad de servicios públicos en Europa (1985-88) o calidad de servicios públicos en Europa (1989-1993).
1994	Teniendo en cuenta lo que Vd. y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, de seguridad social, enseñanza, carreteras, etc. ¿Diría Vd. que recibe del Estado más de lo que Vd. paga en impuestos y cotizaciones, o menos de lo que paga?	Antecedida por saldo fiscal de la sociedad en general (1994-2012).
1995-2000 2005-2012	<b>Y más en concreto</b> , teniendo en cuenta lo que Vd. y su familia reciben del Estado en servicios sanitarios, de seguridad social, enseñanza, carreteras, etc. ¿Diría Vd. que el Estado <b>le da más</b> de lo que Vd. paga en impuestos <b>y cotizaciones, más o menos lo que paga</b> o menos de lo que paga <b>en impuestos y cotizaciones?</b>	Para el año 2000 la pregunta se extrae del barómetro 2394 (junio 2000), que no está en la serie de estudios fiscales. La pregunta desaparece en el periodo 2001-2004.

- Más de lo que paga.
- Sólo lo que paga.
- Menos de lo que paga.
- No Sabe.
- No contesta.

En los gráficos que siguen dichas categorías se han etiquetado recalando el sentido de saldo que se atribuye al enunciado: positivo, neutro y negativo.

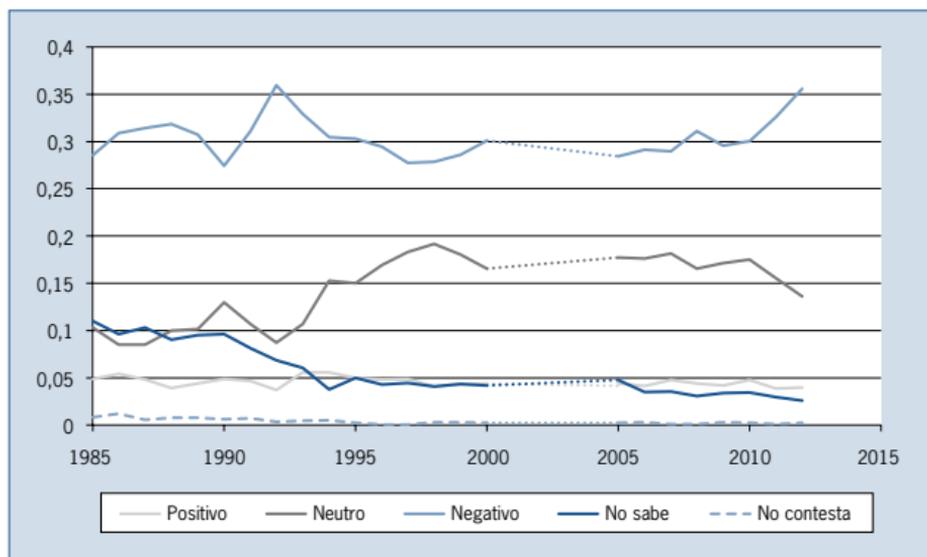
Como podemos observar en la serie temporal de resultados de esta pregunta (gráfico 3.1), esta se ha venido ajustando en el tiempo. Así, la pequeña aclaración que supone la especificación del término genérico de impuestos con la referencia expresa a la inclusión de las cotizaciones tiene un efecto evidente en la reducción de la categoría «No sabe», siendo a partir de los noventa una respuesta muy reducida. También la progresiva contextualización de la pregunta, evitando la ambigüedad, al colocarse después de una pregunta acerca del balance global para el conjunto de los españoles, contribuye a mejorar la calidad de las respuestas.

Para la conversión de las respuestas a la pregunta sobre el balance fiscal personal se puede recurrir al análisis de la proporción de una de las categorías. Otra opción a considerar es la construcción de un indicador sintético ( $I_b$ ) que incorpore en su signo la dirección del saldo. Por ejemplo, la diferencia entre percepción positiva y neutra respecto a la percepción negativa. Dicha diferencia la estandarizamos como proporción del número de casos.

$$I_b = \frac{(\text{Positivo} + \text{Neutro}) - \text{Negativo}}{n}$$

En los cálculos y análisis se ha prescindido de los casos en que no hay respuesta o en que esta era «no sabe». Este indicador se mueve entre  $-1$  y  $+1$ . Para nuestro análisis, cuando es negativo indica que la percepción negativa es mayor que la positiva, dándose la situación inversa con el signo positivo. Lo denominaremos percepción del balance fiscal.

**Gráfico 3.1. Evolución de la percepción del saldo fiscal**



### 3.1.2. Evolución del balance fiscal

En líneas generales los españoles hacen una valoración negativa del balance fiscal. Como se deduce de la observación del

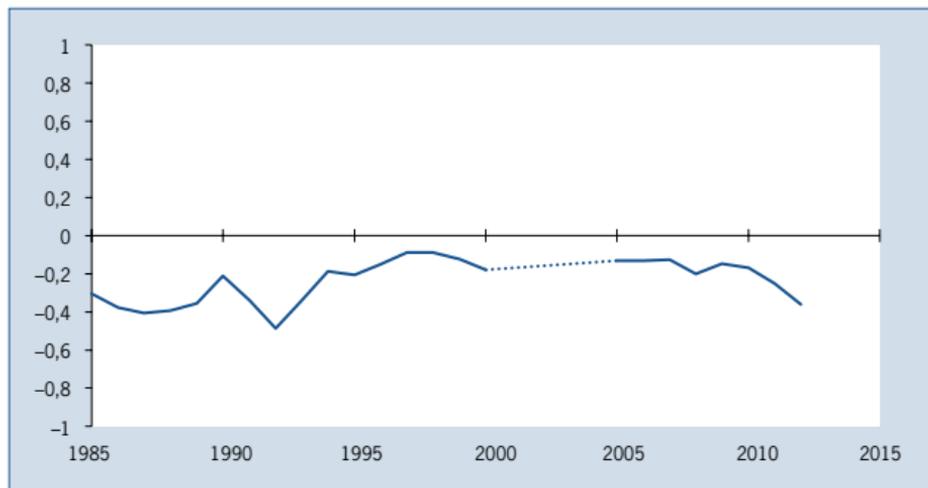
gráfico 3.1, estos consideran que pagan bastante más de lo que reciben. Más de la mitad de los entrevistados señala que no hay una correspondencia entre lo recibido y lo pagado. Ello es así incluso a pesar de contraponer el pago individual de impuestos y el beneficio individual y familiar, lo que, en principio, puede reducir la valoración negativa del saldo en relación con la que resultaría de una consideración del saldo individual en sentido estricto (impuestos y beneficios individuales). No obstante, dentro de la tendencia general que parece ser resultado de una percepción sistemáticamente crítica, se observan algunas variaciones de interés que se corresponden con la periodización de los ciclos económicos. El negativismo alcanza su máximo en el año 1992. La crisis de entonces parece dotar de un mayor consciencia a los contribuyentes, de forma que a partir de ese momento se estabiliza en un tercio la proporción de quienes consideran un balance neutro reduciéndose la percepción de déficit. El actual periodo de crisis, sin embargo, produce un acelerado cambio de percepción, patente desde 2010. En la actualidad, el 35% de los españoles hace un balance fiscal negativo.

Básicamente, las diferencias, desde mediados de los ochenta, se producen mediante el trasvase desde percepciones neutras hacia negativas. Las percepciones positivas se mantienen casi estables durante todo el periodo observado en el entorno del 10%.

Aunque la serie refleje las grandes crisis económicas, en términos absolutos resulta una serie muy plana, apenas hay diferencias entre máximos y mínimos superiores al 5%. Se trata de una serie bastante constante e insensible al ciclo económico y

político. Es decir, el efecto periodo resulta muy reducido. En este sentido el indicador de percepción del saldo fiscal resulta un indicador estructural.

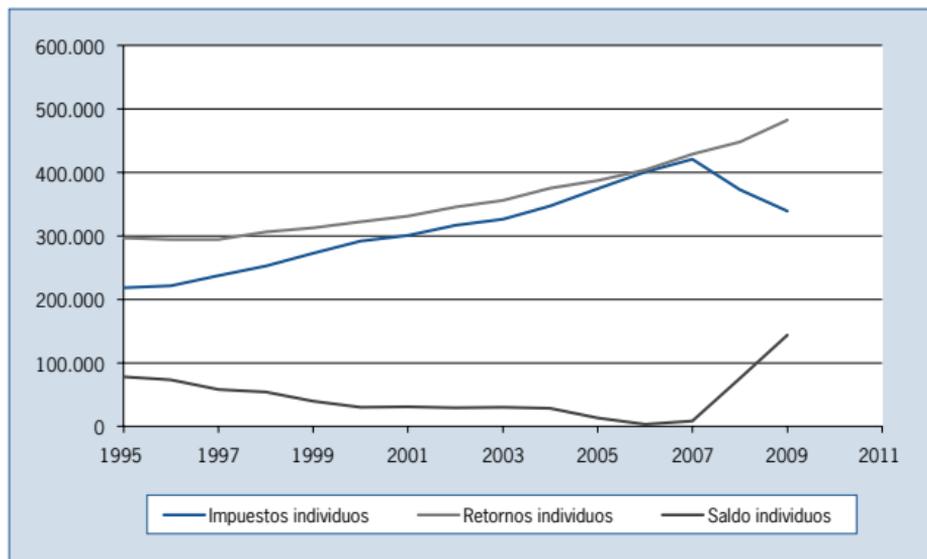
**Gráfico 3.2. Evolución del índice de percepción del balance fiscal**



Como puede apreciarse, el indicador (gráfico 3.2) muestra estos resultados de forma simplificada. Se aprecia el impacto de la crisis actual y la de 1992, son momentos que agudizan la percepción negativa del balance. Hasta la crisis de 2007 el balance se mantenía en valores que oscilan entre  $-0,15$  y  $-0,2$ , lo que significa que hay entre un 15 y un 20% más de consideraciones negativas respecto a positivas. En líneas generales se puede inferir que la percepción de la situación fiscal tiene poca sensibilidad respecto a los posibles cambios de orienta-

ción o de presión fiscal a corto plazo. Únicamente los grandes momentos críticos parecen tener un efecto, aunque limitado en intensidad, sobre la consideración del balance fiscal.

**Gráfico 3.3. Estimación del balance fiscal percibido por los individuos**



Fuente: Datos procedentes de la OCDE.

Nota: Miles de millones (a precios corrientes).

El nivel plano de la serie temporal está en consonancia también con el hecho de que las variaciones que refleja la contabilidad nacional son a largo plazo y de forma tendencial. Por ello no es de extrañar que también la serie de percepción resulte monótona. El gráfico 3.3 es una aproximación a la forma directa

que tendrían los ciudadanos de experimentar el balance fiscal en términos personales de una forma cotidiana. Por una parte se han considerado los pagos. En la rúbrica de «impuestos individuos» se ha incluido un conjunto de tasas y pagos que fácilmente las personas identifican, en concreto: el IVA, el IRPF y las cotizaciones sociales que realizan los propios trabajadores. La estimación de los servicios y pagos recibidos que las personas pueden probablemente percibir con mayor nitidez se refleja en la categoría denominada «retorno individuos». En este rubro se han incorporado los que componen el sector de bienes individuales según la Clasificación de las Administraciones Públicas (COFOG<sup>16</sup>). A partir de estas dos series podría deducirse el hipotético saldo personal que perciben los ciudadanos. En este caso parece positivo aunque tendencialmente decreciente. Aumentan los pagos, aunque no necesariamente la presión fiscal, de forma que se recorta el superávit en beneficios públicos. Sin embargo, en la medida en que la tendencia fiscal resulta monótona difícilmente puede incidir en variaciones en la percepción. Lo hacen en mayor medida las situaciones extremas de ruptura de ciclo (crisis económica).

---

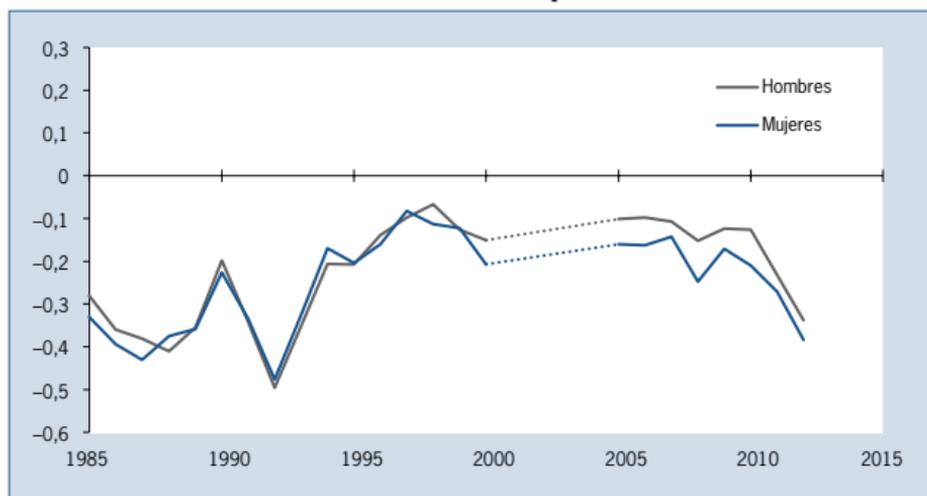
<sup>16</sup> COFOG es el acrónimo de Classification Of the Functions Of the Government. La clasificación ha sido propuesta por la división de estadística de las Naciones Unidas para armonizar los conceptos de gasto de las administraciones públicas. Sobre la clasificación COFOG la OCDE ha incorporado algunas modificaciones, recogidas en la denominada COFOG-Special. Entre dichas modificaciones se incluye el destinatario colectivo o individual. Dentro de bienes individuales se han considerado Sanidad, Cultura y Religión, Educación, Servicios Sociales y Transferencias Sociales en Metálico.

### 3.1.3. *Evolución del balance por características sociales*

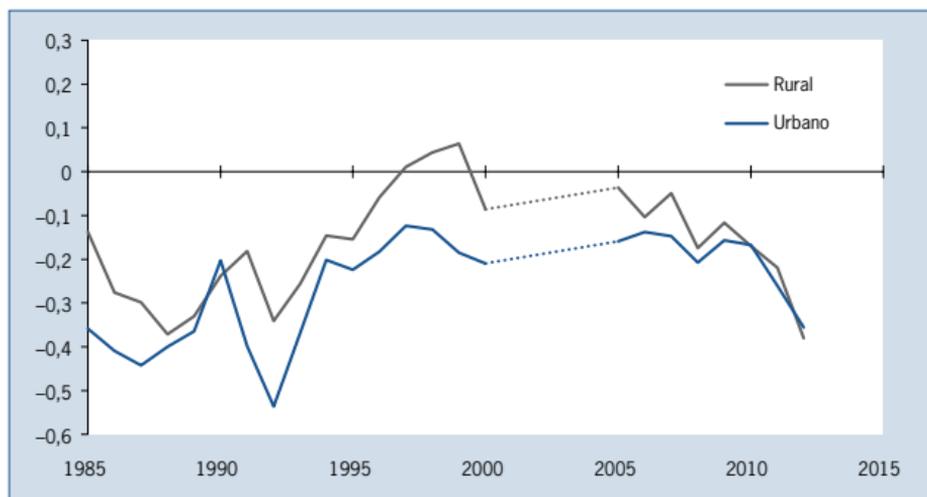
Vamos a explorar a continuación la relación entre distintas variables estructurales respecto a la percepción del saldo fiscal. En el examen de los gráficos no se aprecian diferencias significativas en la variable sexo (gráfico 3.4); si bien en el último periodo, que coincide con la fase de crisis actual, las mujeres resultan más críticas. El tamaño de hábitat muestra también diferencias pequeñas (gráfico 3.5). Parece que las áreas urbanas tienen una percepción más negativa que las rurales. Esta pequeña diferencia podría interpretarse por la existencia de un reconocimiento, al menos implícito, por parte de los habitantes rurales respecto a la inversión vía ayudas al desarrollo y políticas agrarias, pero también, y como se verá más adelante, por el envejecimiento, mayor en las áreas rurales, que está contribuyendo a una sensación de menor déficit. Durante el actual periodo de crisis se acercan posiciones rurales y urbanas.

Respecto al nivel de estudios (gráfico 3.6), el tiempo produce una inversión en la percepción del balance. Los universitarios, quienes tradicionalmente, desde los orígenes del vigente sistema fiscal, destacaban por su visión negativa, con el tiempo se acaban situando en las posiciones de balance más positivo. Sin lugar a dudas es la edad la variable que produce diferencias importantes (gráfico 3.7). No hay duda que el grupo de mayores de 65 reduce su visión negativa en consideración de su caracterización como pensionistas. Con el paso del tiempo, sin embargo, se observa una reducción importante de las diferencias por edad.

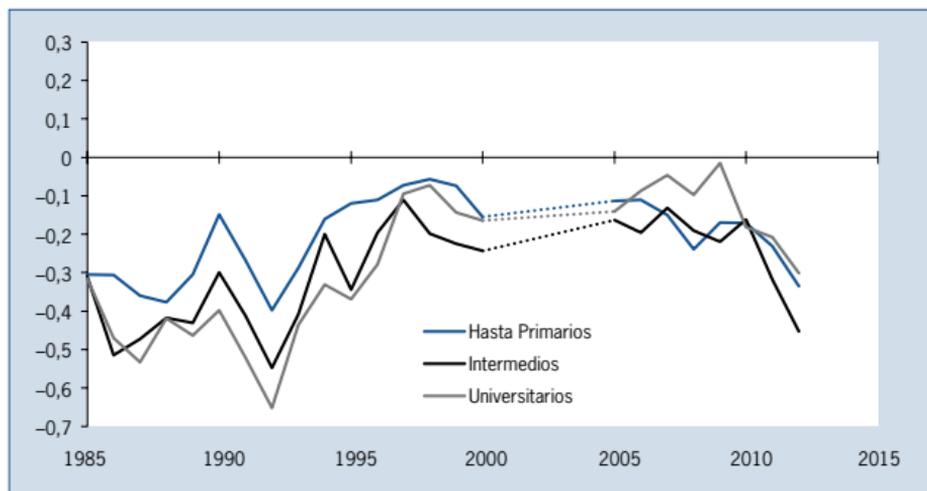
**Gráfico 3.4. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por sexo**



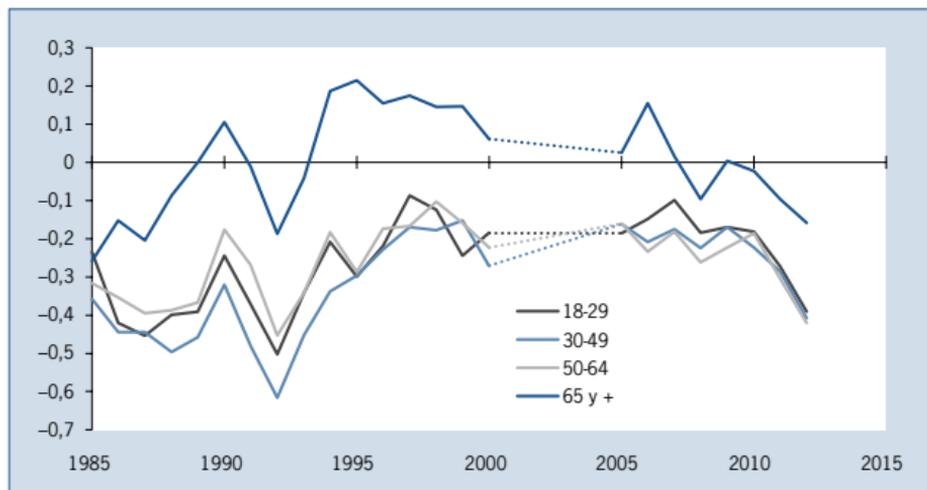
**Gráfico 3.5. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por hábitat**



**Gráfico 3.6. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por nivel de estudios**



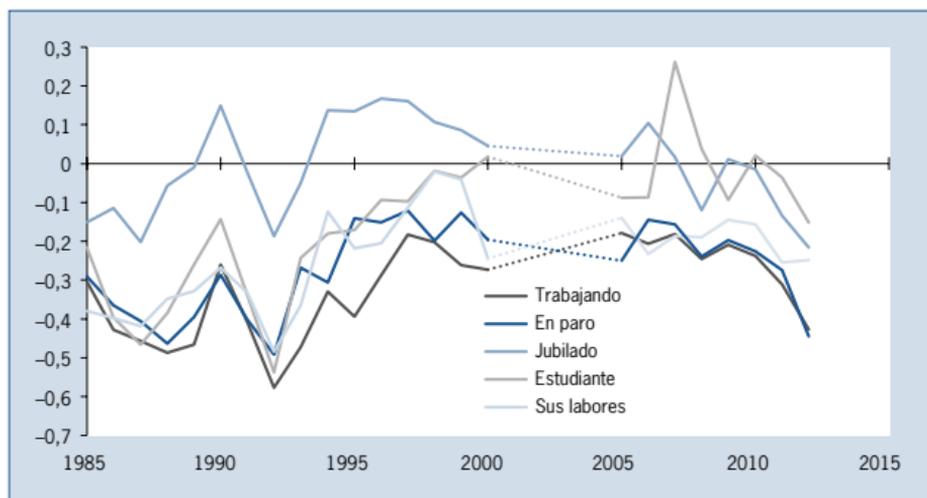
**Gráfico 3.7. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por grupos de edad**



En líneas generales se constata que durante los últimos años hay una convergencia en la percepción del balance fiscal por los distintos grupos sociales, hay un consenso en el nivel de déficit percibido y ello es producto de la creciente y elevada percepción de un balance fiscal cada vez más desfavorable.

Si atendemos a la variación de la serie por los grupos de actividad (gráfico 3.8) observamos que los jubilados se separan claramente de la opinión de los otros grupos. Esta diferencia señala el reconocimiento de este grupo social como receptor neto. Si realizamos un análisis pormenorizado podemos observar cómo las opiniones recogen el impacto de distintas políticas públicas. Así, el grupo de estudiantes comienza a diferenciarse del perfil negativo a mediados de los noventa con el importante crecimiento y extensión del sistema de becas, aproximándose hasta converger con el grupo de jubilados, como grandes beneficiarios netos del sistema de bienestar. Finalmente, el periodo de crisis desde 2007 hace que estos grupos se vayan acercando a la sensación de déficit mayoritaria. Por regla general, y de forma consistente, el grupo de activos se considera en la mayor situación de déficit. El grupo de parados muestra entre 1992 y el final de la década un descenso en su valoración del déficit, correspondiendo con los años de la extensión de distintos programas de subsidios. No obstante, en los últimos años las opiniones separan claramente los grupos de activos, trabajadores más parados, con valoraciones más negativas que los grupos inactivos, jubilados y estudiantes, con valoraciones más favorables del saldo.

**Gráfico 3.8. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por relación con la actividad**

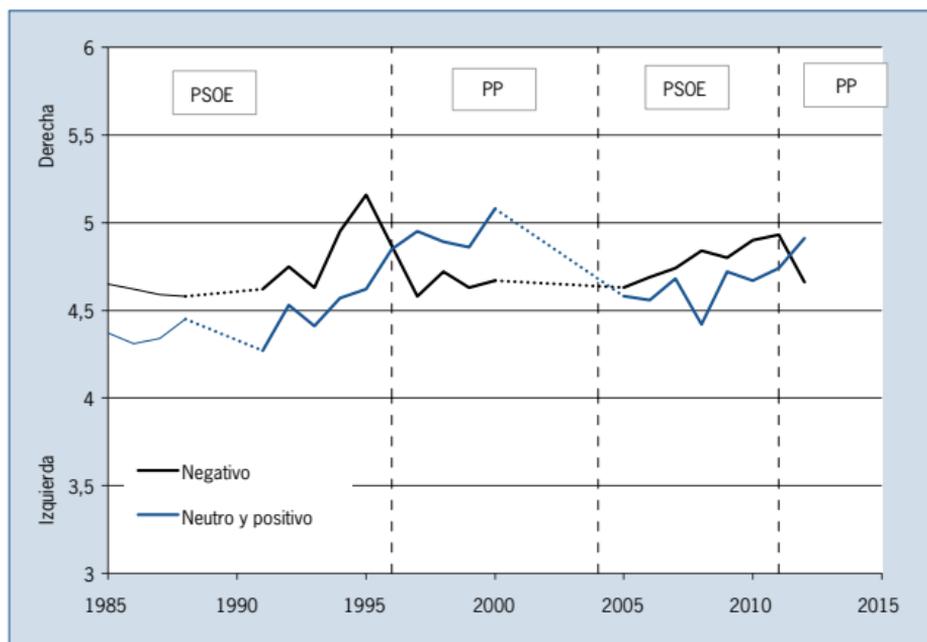


### 3.1.4. Ideología y balance fiscal

Vamos a explorar ahora la existencia de variaciones en la percepción a través de la ideología política. Para ello obtenemos la media en la escala de autoubicación política para las series de quienes señalan un balance negativo frente a quienes señalan un balance positivo o neutro. El gráfico 3.9 muestra las series. En líneas generales puede admitirse, para un nivel de confianza del 95%, la existencia de diferencias ideológicas entre ambos grupos (tabla 3.1). Estas diferencias, sin embargo, se invierten en función del color del gobierno. Cuando ha gobernado el PSOE, la percepción negativa ha concentrado a personas de derechas, sin embargo, cuando gobierna el PP se

invierte la tendencia y el grupo que señala el déficit concentra a más individuos de izquierda.

**Gráfico 3.9. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción del balance fiscal**



Si bien esta inversión podría interpretarse como un mero efecto de simpatía, también hay que considerar que la noción de redistribución y por tanto de beneficio público varía entre las posiciones de izquierda y de derecha. Es decir, no es un mero efecto de simpatía gubernamental sino un reflejo del acuerdo con las políticas públicas.

**Tabla 3.1. Posición ideológica en función del balance fiscal y periodo**

	Negativo	Neutro y positivo
1985''	4,65	4,37
1986''	4,62	4,31
1987'	4,59	4,34
1988	4,58	4,45
1989	—	—
1990	—	—
1991''	4,62	4,27
1992'	4,75	4,53
1993'	4,63	4,41
1994''	4,95	4,57
1995''	5,16	4,62
1996	4,87	4,85
1997''	4,58	4,95
1998	4,72	4,89
1999''	4,63	4,86
2000''	4,67	5,08
2001	—	—
2002	—	—
2003	—	—

(Continúa)

	Negativo	Neutro y positivo
2004	—	—
2005	4,63	4,58
2006	4,69	4,56
2007	4,74	4,68
2008**	4,84	4,42
2009	4,80	4,72
2010**	4,90	4,67
2011*	4,93	4,74
2012*	4,66	4,91

Medias de la escala 1=izquierda; derecha=10. \*\*Diferencias significativas  $p < 0,01$ . \*Diferencias significativas  $p < 0,05$ .

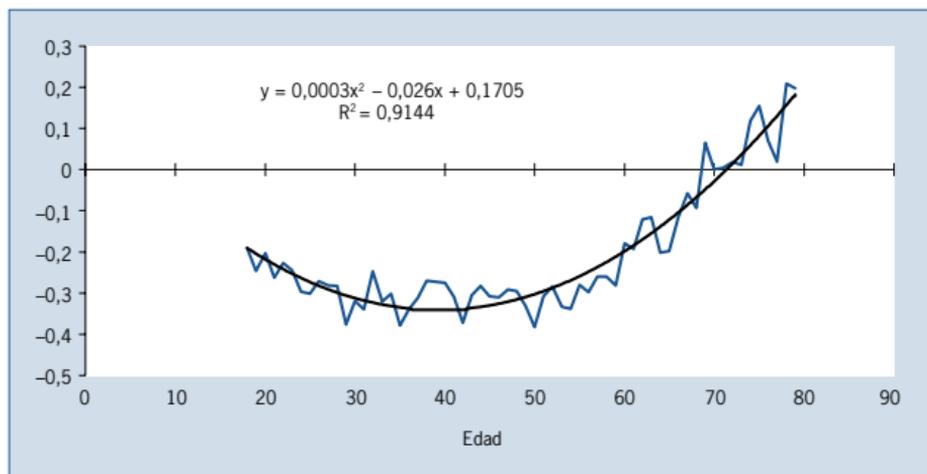
### 3.1.5. *El ciclo vital*

El análisis anterior ha venido mostrando que la percepción del balance fiscal que hacen los individuos tiene una baja sensibilidad respecto a los cambios económicos y políticos así como su relativa independencia a las grandes variables de segmentación. Este comportamiento del indicador, de baja variabilidad, hace sospechar de la existencia de un modelo determinista fuerte que neutraliza la variación del indicador. Los datos anteriores, que diferencian entre activos e inactivos

y entre mayores y jóvenes, dejan vislumbrar la importancia del ciclo vital.

Los datos de las encuestas no nos dejan aproximarnos de forma precisa al conocimiento de la posición en el ciclo vital de los entrevistados. Nuestra única aproximación será la edad. Para la serie temporal de datos no disponemos de información homogénea para determinar si el entrevistado tiene hijos a cargo, ni siquiera sobre si vive en familia. No obstante, como veremos, la edad será una variable suficiente para nuestros propósitos. Observemos en primer lugar (gráfico 3.10) la distribución por edad de la media del indicador para el periodo 1985-2012. El ajuste resulta elevado para una función cuadrática (el valor del coeficiente  $r$  de Pearson es mayor de 0,95).

**Gráfico 3.10. Índice de percepción del balance fiscal por edad**

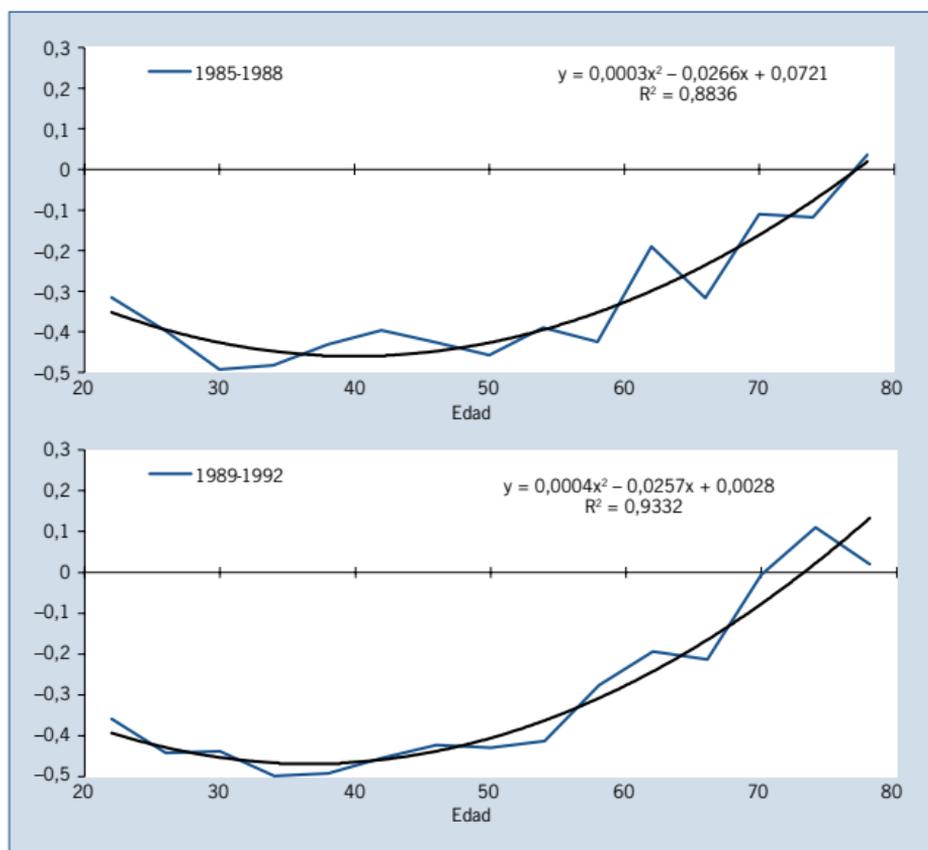


Efectivamente, los entrevistados están respondiendo en función de su edad. El efecto cuadrático de la edad en opinión pública ha sido señalado por distintos trabajos. Aquí destacaremos, como lo hace Galais (2012), el carácter híbrido o compuesto de la variable edad, que además de incluir el efecto del ciclo vital recoge el propio efecto de la generación.

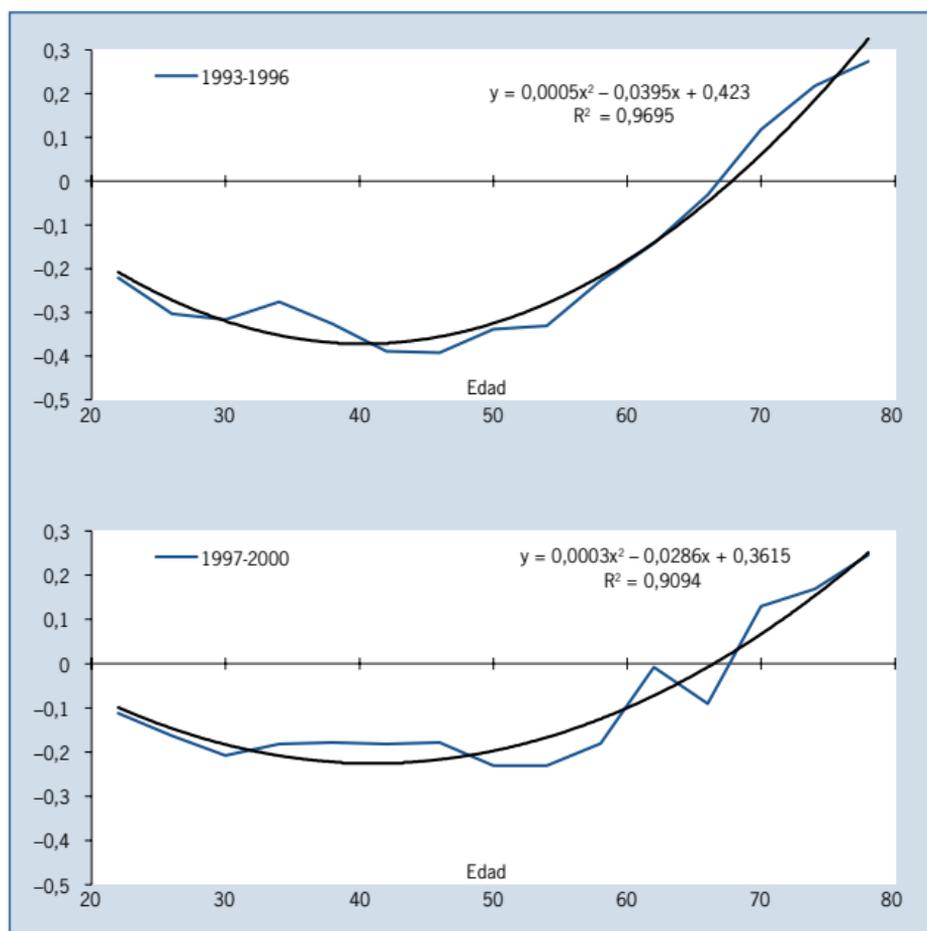
Antes de comenzar a desentrañar los efectos que recoge la edad, y de tratar de aislar los efectos de la generación respecto al momento vital, vamos a observar la influencia del periodo, en cuanto tendencia. Los gráficos señalan que la relación es constante; sin embargo, se aprecia una pérdida de calidad de ajuste en el modelo cuadrático de edad.

Si interpretamos la serie como una secuencia observaremos que en primer lugar los grupos de mayor edad presentan balances crecientemente positivos. Al «optimismo» del balance fiscal de los pensionistas se une de forma evidente desde mediados de los años noventa el de los jóvenes, en su calidad de estudiantes. La crisis, sin embargo, produce un cambio visible sobre todo en la pérdida de percepciones positivas en los mayores.

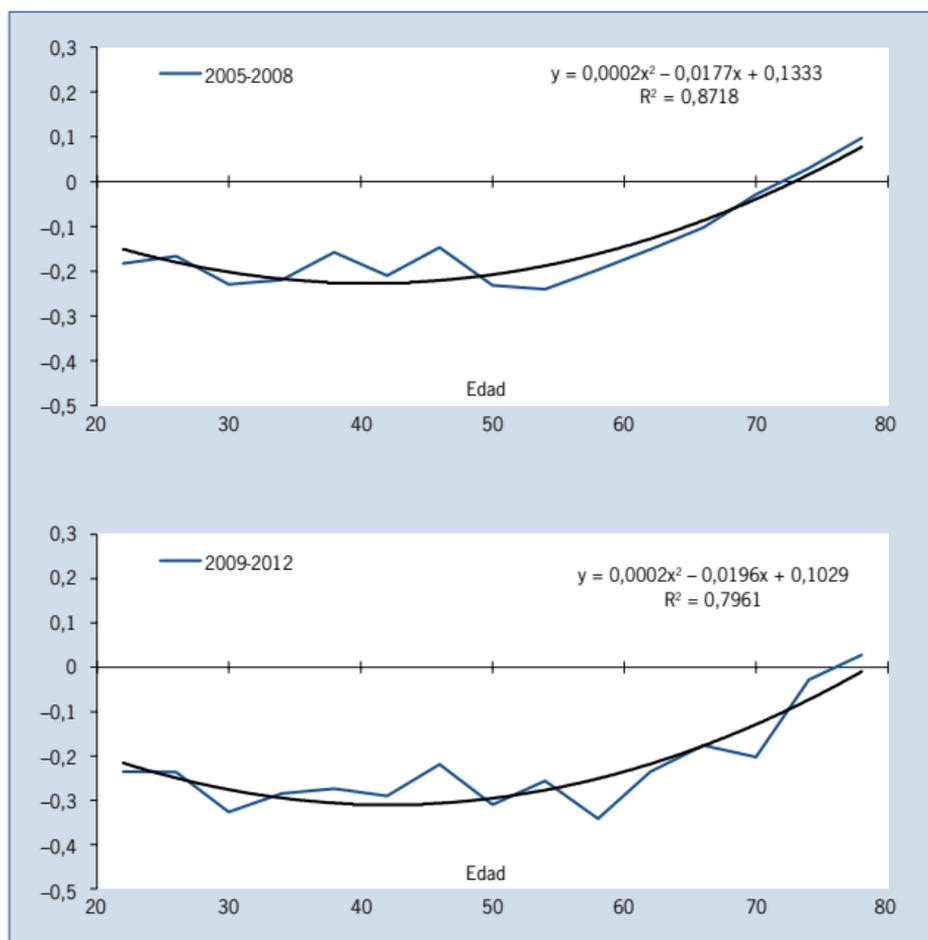
**Gráfico 3.11. Comparación del efecto de edad sobre el indicador de percepción del saldo fiscal por periodo**



**Gráfico 3.11. Comparación del efecto de edad sobre el indicador de percepción del saldo fiscal por periodo (continuación)**

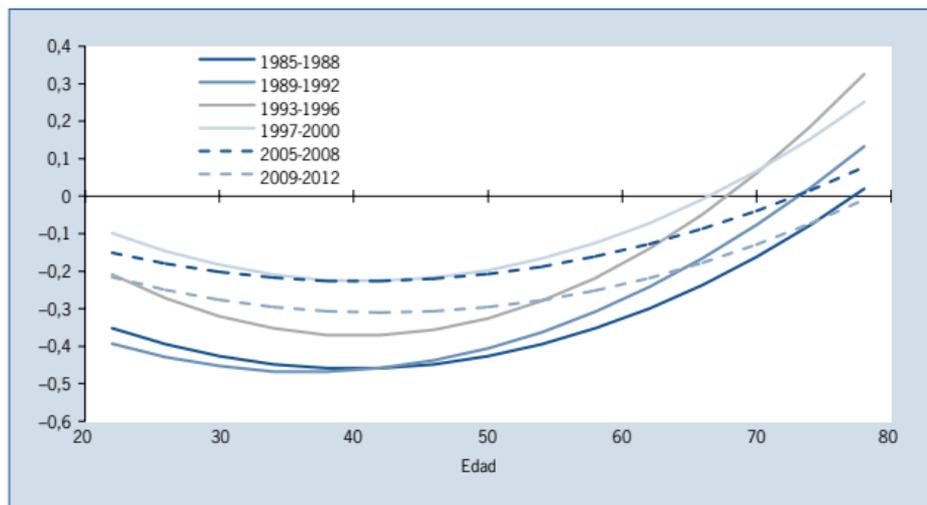


**Gráfico 3.11. Comparación del efecto de edad sobre el indicador de percepción del saldo fiscal por periodo (continuación)**



La secuencia temporal puede observarse en el gráfico 3.12, en el que se ha modelizado el efecto de la edad para los distintos periodos. Hay un efecto que llama la atención. Mientras en las series temporales los efectos de la crisis en la opinión pública no parecen patentes, dentro de la baja sensibilidad de los indicadores respecto al entorno, hasta los años 2010 o 2011 se observa, por el contrario, que en la relación entre la edad y el indicador de balance fiscal sí se producen cambios, presumiblemente adelantando ya el deterioro de las condiciones económicas de 2007 y 2008.

**Gráfico 3.12. Modelización del efecto edad y periodo sobre el índice de percepción del balance fiscal**



**Tabla 3.2. Coeficientes de ajuste del efecto edad y periodo sobre el índice de percepción del balance fiscal**

Periodo	a	b	c	R <sup>2</sup>
1985-1988	3,321E-04**	-2,658E-02**	7,209E-02	0,884**
1989-1992	3,515E-04**	-2,574E-02**	2,795E-03	0,933**
1993-1996	4,230E-01**	-3,948E-02**	4,230E-01**	0,970**
1997-2000	3,615E-01**	-2,861E-02**	3,615E-01	0,909**
2005-2008	2,180E-04**	-1,772E-02**	1,333E-01	0,872**
2009-2012	2,331E-04**	-1,963E-02*	1,029E-01	0,796**
<b>1985-2012</b>	<b>3,298E-04**</b>	<b>-2,639E-02**</b>	<b>1,888E-01*</b>	<b>0,967**</b>

\*\*Significación <1/1.000; \*Significación <5/1.000.

La etapa posterior a la crisis de 1992, 1993 a 2000, muestra los coeficientes «a» más elevados (tabla 3.2), lo que quiere decir que la parábola es más cóncava, mostrando los momentos de mayor desigualdad entre las posiciones de saldo más favorables en las edades extremas y más desfavorables en las edades intermedias. Una fuerte concavidad en la distribución estaría mostrando una situación de mayor solidaridad intergeneracional, en la medida en que los contrastes entre grupos etarios se maximizan. Por el contrario, el periodo actual, desde 2005, con coeficientes bajos —téngase presente que cuando el coeficiente  $a=0$  estamos ante una línea— mostraría una situación de baja transferencia intergeneracional.

No obstante, las distintas observaciones no hacen sino mostrar una importante estabilidad en la forma en que la edad sintetiza no sólo la posición vital, sino también la propia relación con el sistema fiscal. No olvidemos que sobre el indicador del balance fiscal pivota para muchos autores la legitimación del sistema fiscal.

### 3.1.6. *El déficit vital*

Vista la fortaleza de la relación, ahora la cuestión central deviene en explorar en qué medida las opiniones respecto al balance fiscal que hacen los sujetos están fundadas en la realidad. ¿En qué medida las opiniones reflejan la experiencia de los individuos o, por el contrario, en qué medida serían una expresión meramente ideológica o de satisfacción política?

Si bien resulta difícil obtener información objetiva, hay algunas fuentes que permiten una aproximación de conjunto sobre cuestiones fiscales. A partir del proyecto NTA (*National Transfers Accounts*)<sup>17</sup>, dedicado al análisis de las transferencias entre generaciones, dentro de lo que se ha denominado economía generacional se pueden obtener algunos datos de interés para los grupos de edad. En concreto hemos podido aproximar el balance fiscal, a partir de los flujos de entrada y de salida, al consumo público. La serie para España en el año 2000 —de momento único año disponible— puede verse en el gráfico 3.13.

La serie muestra que en el caso español, en el intervalo entre 21 y 63 años, el pago de impuestos resulta mayor que los

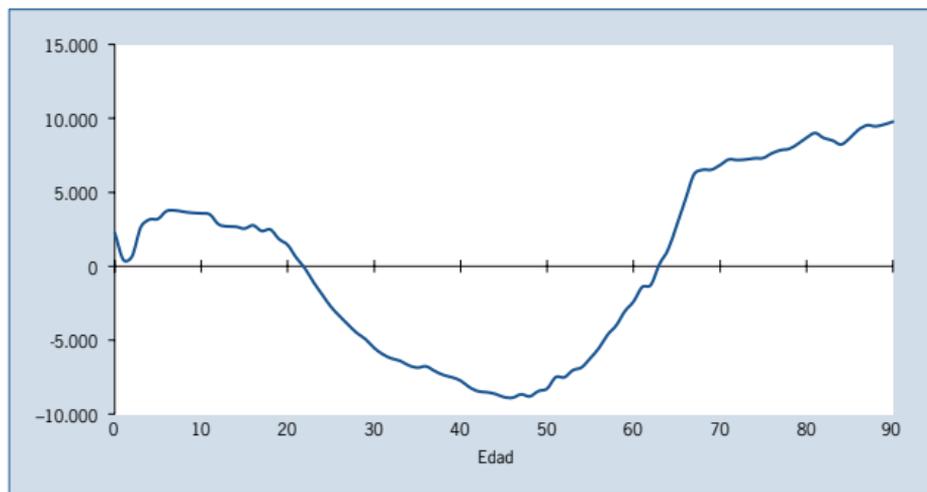
---

<sup>17</sup> <http://www.ntaccounts.org>

servicios públicos que se están consumiendo en ese momento. Los 46 años marcan el máximo del déficit fiscal. En líneas generales, una vez que se sale del sistema educativo y hasta que no se alcanza la edad de jubilación y se intensifica la demanda de servicios sanitarios, se concentra el esfuerzo impositivo, mientras se minimiza el uso de servicios públicos.

En este sentido, podemos interpretar que la intensidad en la percepción negativa tiene un anclaje relativo en la realidad. En la medida en que datos de naturaleza tan distinta lo permitan vamos a contrastar los datos por edad de la encuesta con la serie obtenida de la base NTA (gráfico 3.14).

### **Gráfico 3.13. Aproximación al saldo fiscal per cápita por edad. España, 2000**



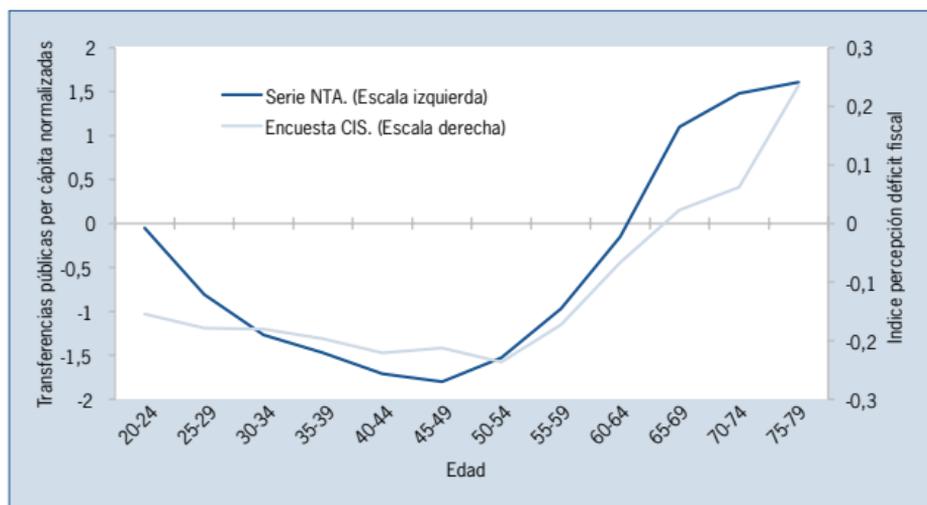
*Fuente:* NTA. Datos en dólares USA. La serie es el resultado de la diferencia entre las series Public Transfers Inflows y Outflows referidas a los individuos.

La serie NTA es la referida al saldo de flujos en transferencias públicas normalizado respecto al valor medio de los ingresos salariales del grupo de 30 a 49 años, con datos para el año 2000. Para aproximarse a la metodología de cálculo de estas series véase Patxot *et al.* (2010). Para la serie de percepción del CIS, se utiliza la media de los años 1998-1999-2000 del indicador de percepción del saldo fiscal agregado por grupos de edad quinquenales. Se utiliza la media trianual para perfilar la tendencia sobre variaciones estacionales y los grupos quinquenales para minimizar el efecto que el error de muestreo pueda tener. La serie no ha podido centrarse en el año 2000, porque no hay datos para el año 2001 al interrumpirse la pregunta entre 2001-2004.

La representación en un eje de doble escala permite, con las cautelas correspondientes, la observación y el contraste de ambas series, que han sido representadas en grupos quinquenales desde los 20 a los 80 años (gráfico 3.14). A grandes rasgos hay una convergencia por edad en la percepción subjetiva del déficit objetivo, las curvas tienen un trazado bastante paralelo. La mayor diferencia se aprecia en los grupos más jóvenes que serían relativamente más críticos con su situación respecto a la situación en la que se encuentran, diferencia que también se aprecia en las edades más elevadas.

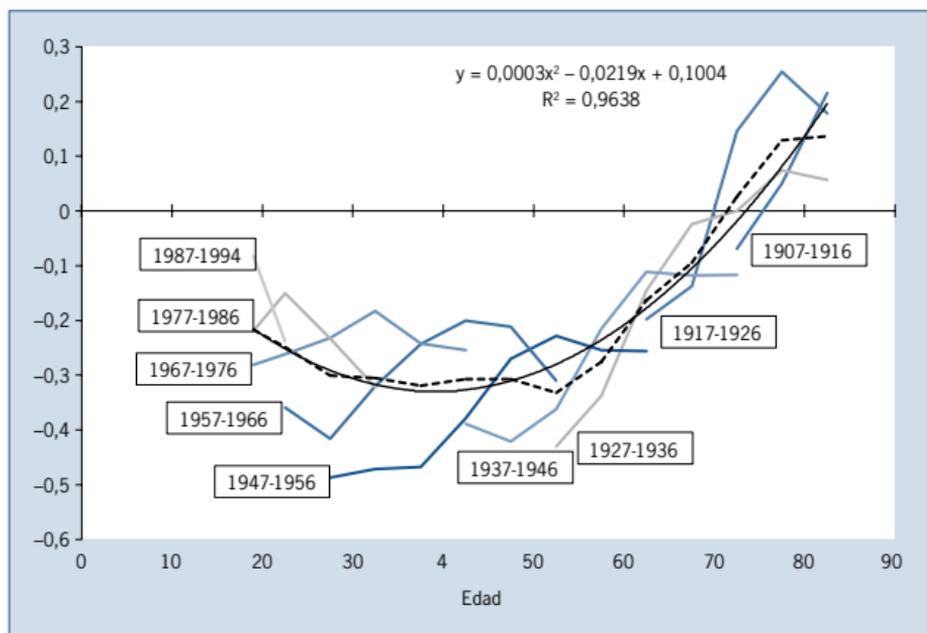
El efecto edad, en cuanto ciclo vital, queda claramente recogido en los datos. La cuestión siguiente será aislar el efecto generación. La generación como grupo sociológico es un conjunto de individuos que comparten el entorno y las circunstancias históricas y han incorporado un sustrato común de experiencias. En este sentido es presumible que compartan también formas similares de comportamiento.

**Gráfico 3.14. Contraste medidas objetivas y subjetivas del déficit fiscal. Datos circa 2000**



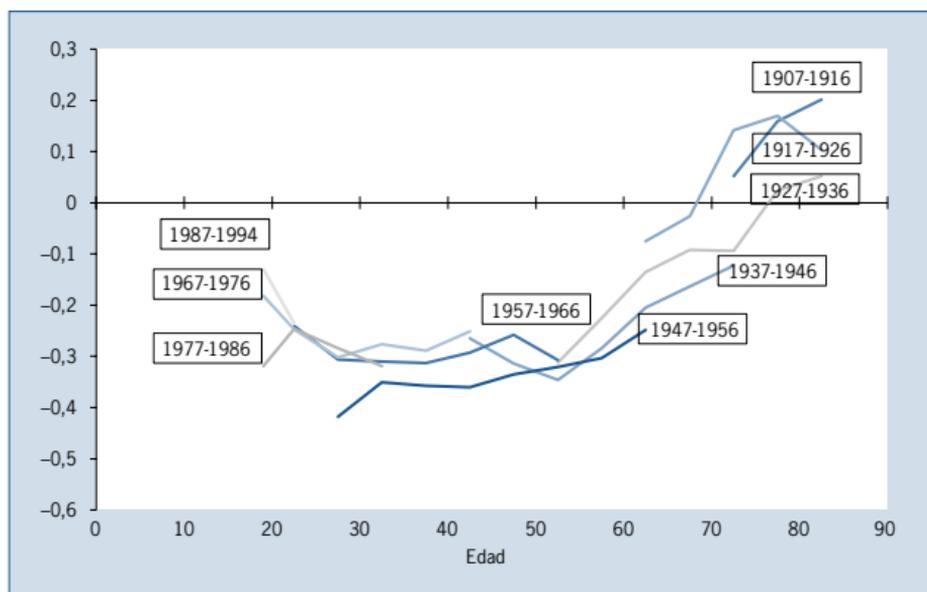
El gráfico 3.15 recoge la respuesta para cada una de las generaciones en función de la edad. En líneas generales destaca la fortaleza que tiene el ciclo de edad, tanto respecto a la generación como al periodo. Vamos a observar en detalle la información que contiene. Por una parte, está el periodo, que es el responsable del efecto quebrado que tienen las líneas. Si observamos las generaciones más contemporáneas, situadas en el extremo izquierdo, muestran una tendencia de caída, de acuerdo con el último momento entrevistado —con caída pronunciada del indicador desde 2010—. Podemos neutralizar el efecto periodo para poder observar la interrelación entre edad y generación.

**Gráfico 3.15. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones**



Una vez aislado el efecto periodo (que básicamente ha neutralizado el efecto de las crisis económicas de 1992 y actual) se observa (gráfico 3.16) un comportamiento muy ordenado por edad para cada generación. Las variaciones entre generaciones no parecen relevantes en la medida en que con pequeñas variaciones cada generación sigue el comportamiento de edad. Para observar de una forma más clara el posible efecto generación, podemos descontar el efecto edad.

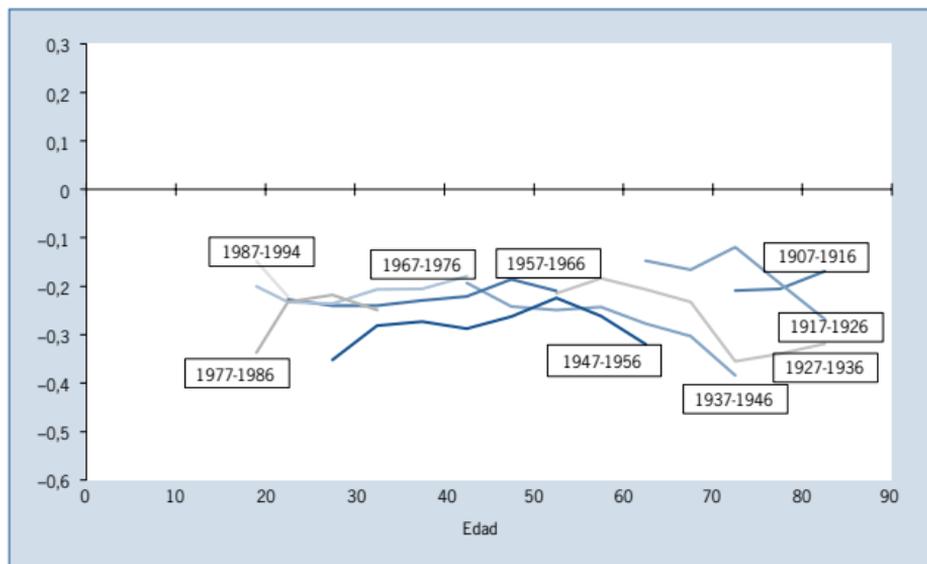
**Gráfico 3.16. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones una vez neutralizado el efecto periodo**



Al hacer desaparecer el efecto edad (gráfico 3.17), la serie de las generaciones se hace independiente de la edad, aunque en edades avanzadas para encuestas realizadas a mediados de los años ochenta aumenta relativamente la dispersión, como efecto de la menor respuesta en esas edades y en aquellas encuestas tempranas. Básicamente el patrón generacional muestra una evolución de progresivo déficit fiscal hasta la generación de nacidos entre 1957-1966, es decir, la generación del desarrollismo y del natalismo, que muestra balances más positivos, que las generaciones más recientes, aunque con menos

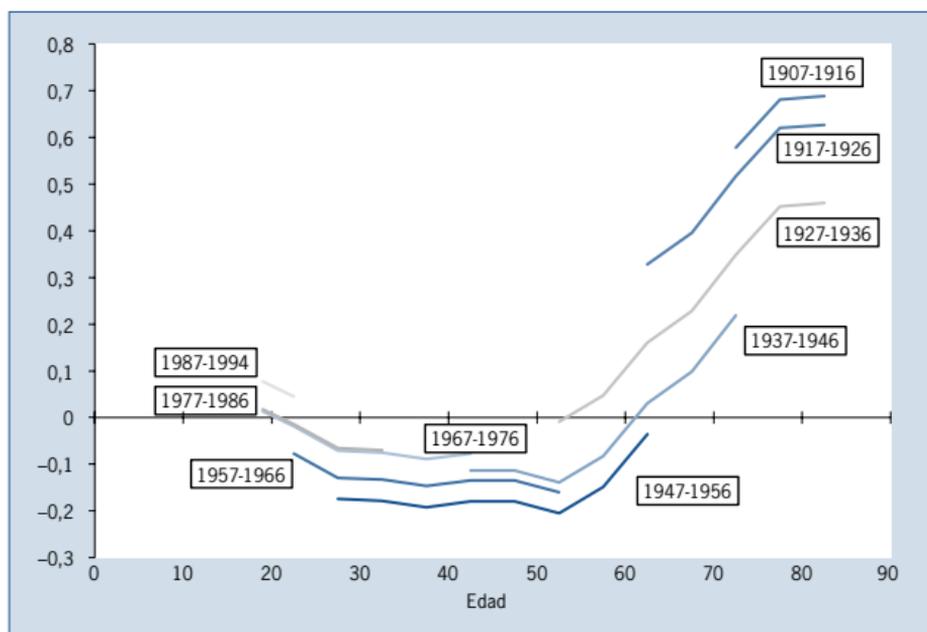
registros para observar su evolución parece que tienden hacia el aumento del pesimismo generacional.

**Gráfico 3.17. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones una vez neutralizado el efecto periodo y edad**



La lectura más clara se puede realizar si analizamos de forma conjunta el efecto de edad y generación, una vez descontado el efecto de periodo y despreciados los términos de error (gráfico 3.18). Para ello hemos modelizado las series utilizando únicamente los efectos principales de edad y generación. Las generaciones siguen de forma ordenada el ciclo vital y varían en la intensidad de la percepción. La generación que nace durante los años del modelo autárquico resulta la más crítica.

**Gráfico 3.18. Índice de percepción del saldo fiscal modelizado por efectos principales de edad y generación**



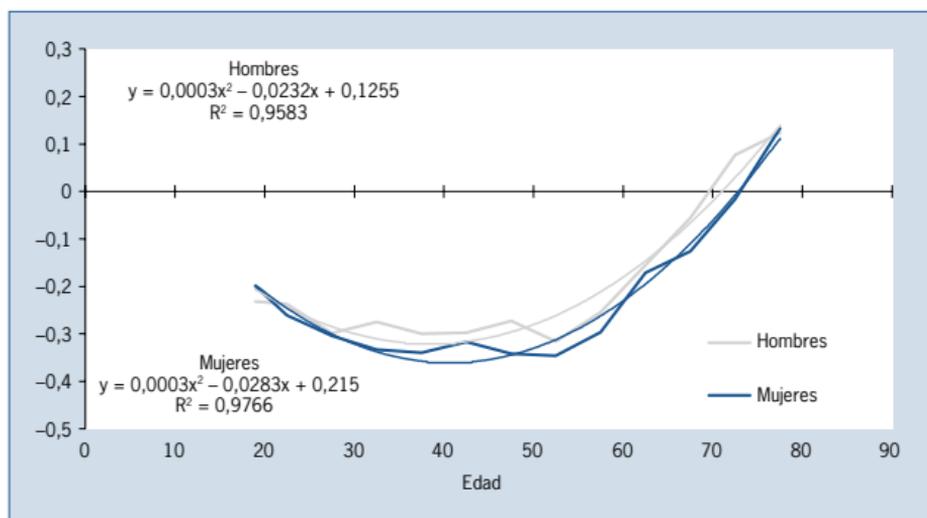
Esta generación 1947-1956 es la que soporta en mayor medida el proceso de cambio y de establecimiento del moderno sistema de bienestar. Cuando nace el IRPF tendrán entre 23 y 32 años. Nacidos en la autarquía, sufren la incertidumbre del cambio en los momentos de formación del núcleo familiar. Esta generación protagoniza el cambio en la tendencia de percepción. Durante los mismos momentos vitales, las siguientes generaciones tienen una lectura más favorable del saldo fiscal, probablemente por la incorporación de expectativas de saldo futuras. La estabilidad esperada de un modelo contribuye

probablemente a que las generaciones más recientes no se diferencien en valoraciones, como en el caso de los nacidos desde finales de los años sesenta.

### 3.1.7. Saldo fiscal y ciclo vital por características sociales

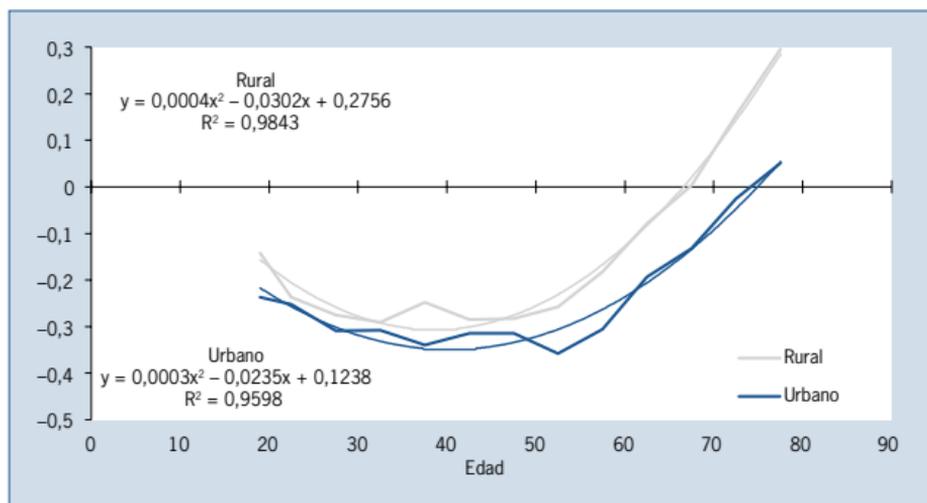
El indicador de percepción del balance nos permite adentrarnos en las diferencias sociales del ciclo vital. De forma gráfica podemos observar que las mujeres (gráfico 3.19) presentan un balance más negativo a lo largo de todo el ciclo aunque las diferencias son tan reducidas que no pueden considerarse significativas.

**Gráfico 3.19. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y sexo**



El tamaño de hábitat (gráfico 3.20) introduce algunas diferencias. Hay un balance de signo más positivo en las áreas rurales y además este es claramente creciente con la edad. Las causas de la diferencia rural urbana difícilmente pueden detallarse de forma precisa. Anteriormente se había destacado el posible efecto de las políticas de desarrollo rural y de la política agraria, pero además ahora, al observar que es creciente la diferencia con la edad, podrían incorporarse también cuestiones relativas a los regímenes de cotización.

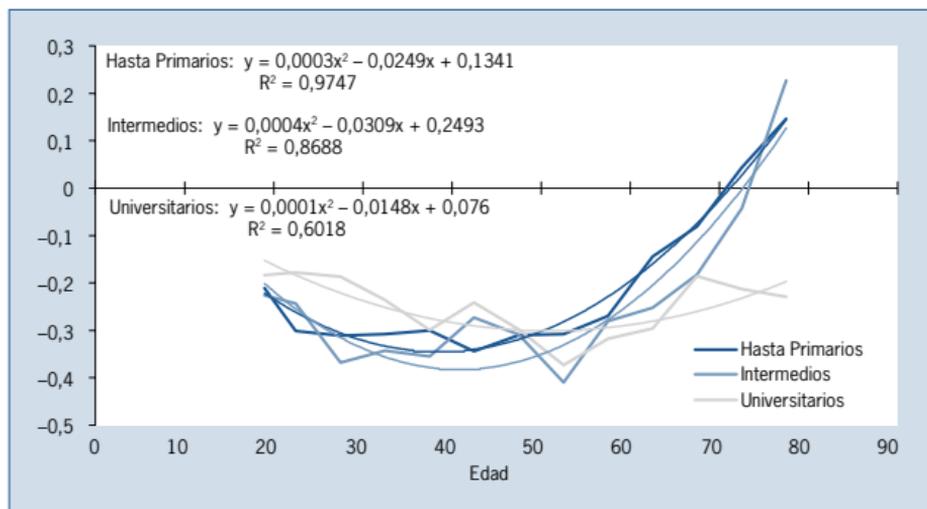
**Gráfico 3.20. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y hábitat**



Respecto al nivel de estudios (gráfico 3.21), aunque hay una gran proximidad en los valores para cada categoría, se observa un comportamiento diferencial en el grupo que tienen estudios uni-

versitarios. Estos pasan de posiciones de balance más positivo, reconociendo presumiblemente el esfuerzo público en el mantenimiento del sistema universitario y de becas, para terminar en posiciones de mayor pesimismo, indicando que sus expectativas respecto al sistema de pensiones resultan algo reducidas.

### Gráfico 3.21. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y nivel de estudios



### 3.2. La percepción del esfuerzo fiscal

Una vez observado el comportamiento del índice de balance fiscal en términos netos, vamos a incorporar la cuestión del esfuerzo. En buena medida el esfuerzo fiscal, es decir la proporción que supone de detracción en el consumo privado el pago de impuestos, puede considerarse en términos de coste para el individuo.

### 3.2.1. El indicador del esfuerzo fiscal

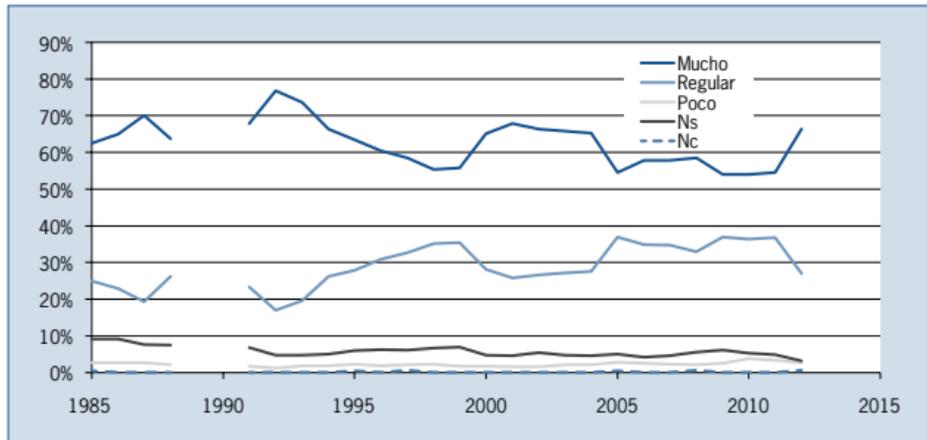
Dentro de las preguntas que incluye la serie de barómetros de cultura fiscal hay una pregunta acerca de la presión fiscal, pregunta que se ha incluido durante todo el periodo, a excepción del bienio 1988-1989, con variaciones irrelevantes en cuanto a su enunciado.

Como puede apreciarse en el gráfico 3.22, las categorías de «Mucho» y «Regular» concentran la casi totalidad de las respuestas, y también la evolución de la opinión. La categoría de «Poco» resulta inapreciable durante toda la serie. El grupo que opta por «No sabe» reduce progresivamente su proporción, estabilizándose en valores que oscilan alrededor del 5%.

### Cuadro 3.2. Pregunta para determinar la percepción del esfuerzo fiscal

Periodo	Enunciado	Observaciones
1985-1987 1990-1993	Para empezar, ¿diría Vd. que lo que los españoles pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?	Es la primera pregunta del cuestionario. Desaparece en 1988 y 1989
1994-1999	<b>Vamos a centrarnos en el tema de los impuestos.</b> ¿Diría Vd. que lo que los españoles pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?	Antecede pregunta sobre posibles áreas de recorte del gasto público
2000-2012	¿Diría Vd. que lo que los españoles pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?	Vuelve a posiciones iniciales y se coloca después de preguntas sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En 2005 se desplaza al centro del cuestionario

**Gráfico 3.22. Evolución de la percepción de esfuerzo fiscal**



Como en el caso anterior, vamos a definir el indicador ( $I_e$ ) de forma que recoja el máximo de información y sus valores nos permitan leerlos de forma intuitiva entre +1 y -1, que corresponden con los máximos, siendo el 0 el valor que indica que la opinión está perfectamente repartida entre quienes piensan que se paga mucho y quienes piensan que se paga poco. El signo, además, nos indica quiénes son mayoría. Valores positivos, cuando dominan quienes piensan que se paga mucho, y valores negativos cuando quienes consideran que se paga mucho quedan en minoría y quienes piensan que se paga lo que corresponde son mayoría.

$$I_e = \frac{\text{Mucho} - (\text{Regular} + \text{Poco})}{n}$$

En un primer momento podría interpretarse el indicador como un índice de percepción de la presión fiscal, es decir, de la proporción de dinero dedicado al pago de impuestos, sin embargo, el entrevistado difícilmente puede ofrecer una valoración de dicha cantidad si no es en relación con la renta per cápita, es decir, en términos de esfuerzo. En el apartado siguiente se justifica esta interpretación.

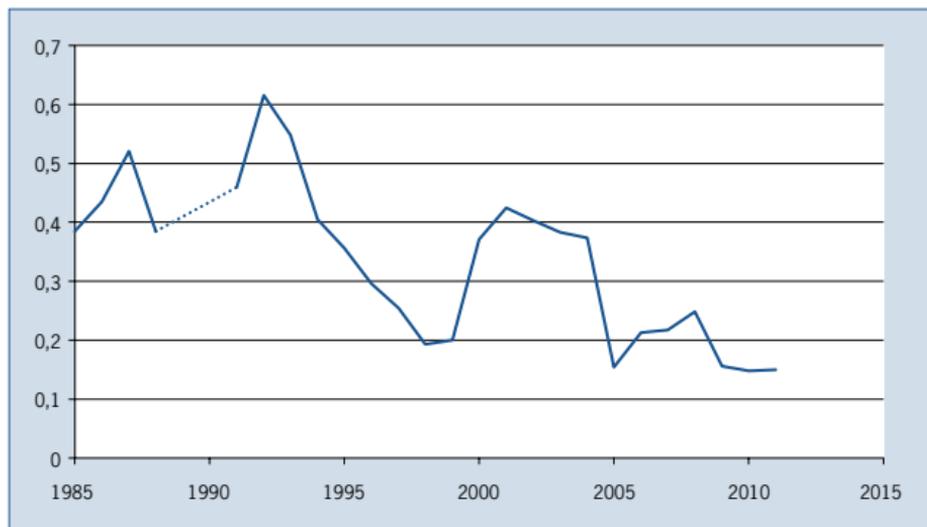
### 3.2.2. *Evolución de la percepción del esfuerzo fiscal*

Los datos (gráfico 3.23) muestran en líneas generales una tendencia progresiva de descenso de la sensación de carga fiscal. Es decir, los ciudadanos vienen a mostrar una situación de creciente adecuación de los pagos respecto a sus posibilidades. Esta situación, que figuradamente podría denominarse de «desahogo», puede sorprender, pero resulta coherente con la tendencia objetiva que marcan los datos macroeconómicos registrados en la contabilidad nacional. El importante crecimiento del PIB<sup>18</sup>, es decir de las rentas (gráfico 3.24), y el relativo mantenimiento de la presión fiscal (gráfico 3.25) determinan una reducción del esfuerzo fiscal (gráfico 3.26).

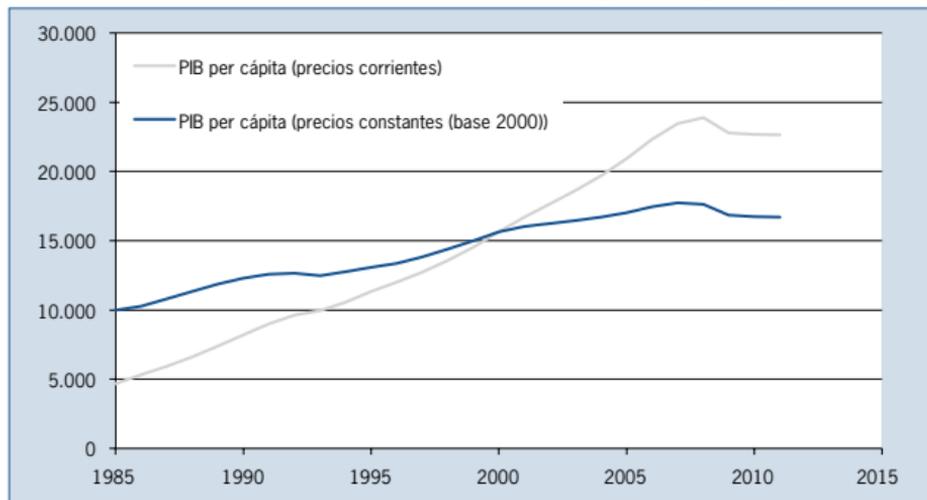
---

<sup>18</sup> Como puede verse a precios constantes la renta per cápita se ha multiplicado por más de 1,5 desde mediados de los 80.

### Gráfico 3.23. Índice de percepción del esfuerzo fiscal

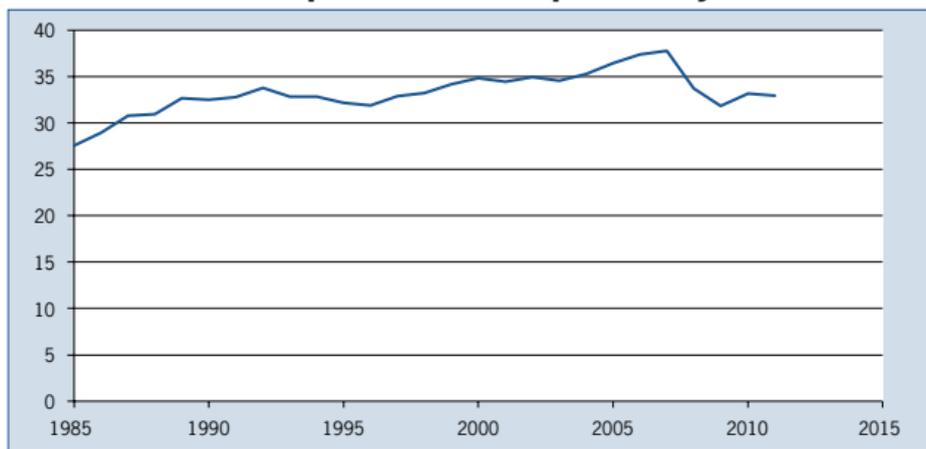


### Gráfico 3.24. Evolución de la renta per cápita (en euros)



Fuente: Datos procedentes de la OCDE.

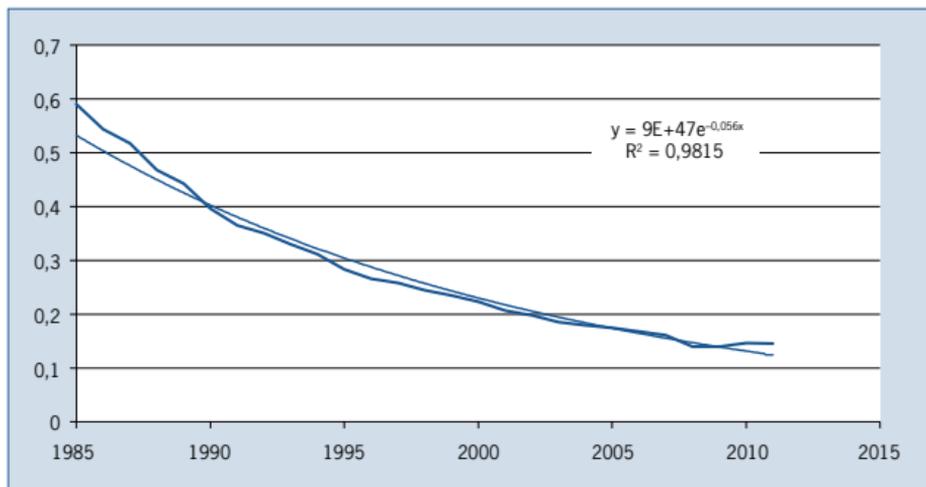
### Gráfico 3.25. Evolución de la presión fiscal. Impuestos como porcentaje del PIB



Fuente: Datos procedentes de la OCDE.

Mientras que la presión fiscal se determina como la proporción de impuestos sobre la renta total del país, el esfuerzo fiscal se define como la presión fiscal entre la renta per cápita. Un crecimiento grande de la renta, aun a pesar del incremento en la presión fiscal, produce que, en términos absolutos, la capacidad de compra aumente.

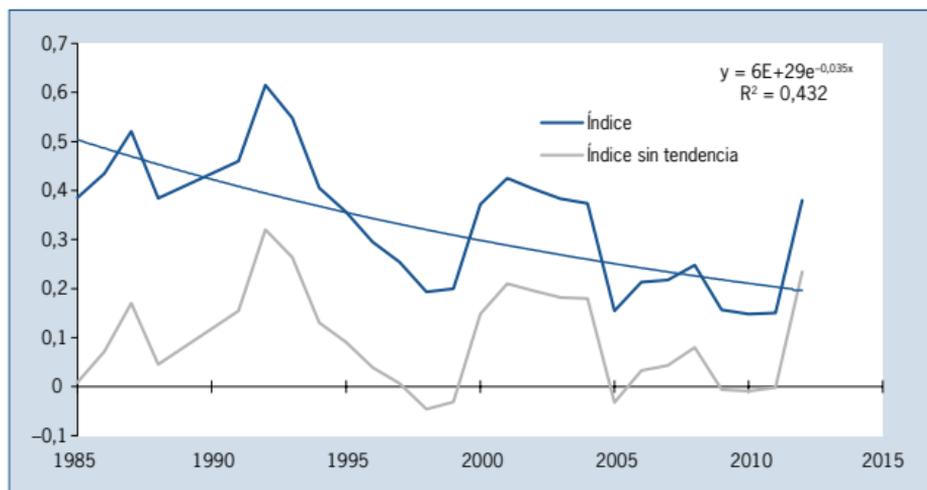
### Gráfico 3.26. Evolución del Esfuerzo Fiscal



Fuente: Datos procedentes de la OCDE.

La correlación entre la percepción que se tiene respecto del esfuerzo fiscal realizado parece clara en el tiempo. Si neutralizamos el efecto de la tendencia en la serie de datos podemos observar de forma más nítida un comportamiento periódico, en el que es visible el efecto de las crisis de 1992 así como la actual. La percepción de un mayor esfuerzo fiscal, además del efecto de las crisis económicas, se hace destacable durante el periodo 2000-2004 (gráfico 3.27).

### Gráfico 3.27. Evolución de la percepción de esfuerzo fiscal

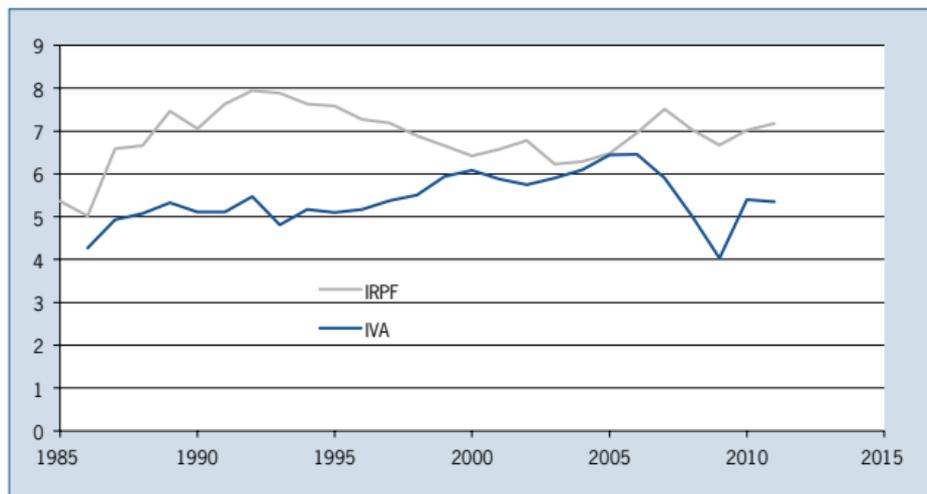


La explicación de los datos para este quinquenio no resulta sencilla. En líneas generales refleja el periodo en el que Cristóbal Montoro fue ministro de Hacienda en el gobierno de Aznar, sin embargo, no parece que pueda atribuirse dicho estado de la opinión a ninguna medida concreta ni tampoco a ningún cambio estructural. Los datos para este periodo (gráfico 3.28), 2000-2005, muestran una tendencia de reducción en términos de esfuerzo del IRPF<sup>19</sup> y aumento del correspondiente al IVA. A pesar de que el ciudadano pueda reflejar, en sus respuestas, el cambio en las formas de políticas recaudatorias, la variación

<sup>19</sup> En el próximo capítulo puede consultarse con mayor detalle los cambios de política fiscal relativos al IRPF.

del indicador de esfuerzo, que alcanza la misma intensidad que en periodos de crisis, no resulta del todo consistente con estas variaciones, que parecen reflejo de variaciones ideológicas, cuestión que podremos comprobar en el apartado siguiente.

### **Gráfico 3.28. Porcentaje sobre la renta per cápita que suponen los impuestos de IRPF e IVA**



Fuente: Datos de Contabilidad Nacional procedentes de la OCDE.

#### **3.2.3. Ideología política y percepción del esfuerzo fiscal**

La opinión sobre el esfuerzo fiscal parece claramente condicionada por el posicionamiento ideológico y por su cercanía o distanciamiento respecto al gobierno. Mientras en el caso del balance fiscal simplemente se observaban tendencias, porque las diferencias, aunque constantes en su dirección, no conse-

guían ser significativas, ahora lo son claramente (tabla 3.3). Por regla general, quienes expresan una mayor sensación de esfuerzo dominan las posiciones ideológicas de derecha, mientras las posiciones de izquierda se concentran en el grupo que indica un esfuerzo relativamente menor (gráfico 3.29).

**Tabla 3.3. Posición ideológica en función del esfuerzo fiscal y periodo**

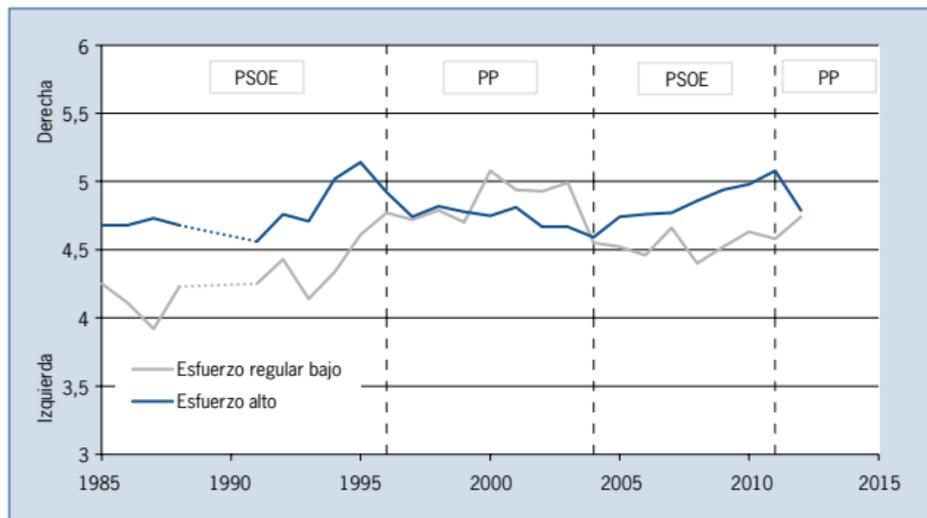
	Regular + Bajo	Alto		Regular + Bajo	Alto
1985**	4,25	4,68	1999	4,7	4,78
1986**	4,11	4,68	2000**	5,08	4,75
1987**	3,92	4,73	2001	4,94	4,81
1988**	4,23	4,68	2002**	4,93	4,67
1989	—	—	2003**	4,99	4,67
1990	—	—	2004	4,55	4,59
1991**	4,25	4,56	2005**	4,52	4,74
1992**	4,43	4,76	2006**	4,46	4,76
1993**	4,14	4,71	2007	4,66	4,77
1994**	4,34	5,02	2008**	4,4	4,86

(Continúa)

	Regular + Bajo	Alto		Regular + Bajo	Alto
1995**	4,61	5,14	2009**	4,52	4,94
1996	4,77	4,92	2010**	4,63	4,98
1997	4,72	4,74	2011**	4,58	5,08
1998	4,79	4,82	2012	4,74	4,79

Medias de la escala: 1=izquierda; derecha=10. \*\*Diferencias significativas  $p<0,01$ . \*Diferencias significativas  $p<0,05$ .

### Gráfico 3.29. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción sobre el esfuerzo fiscal



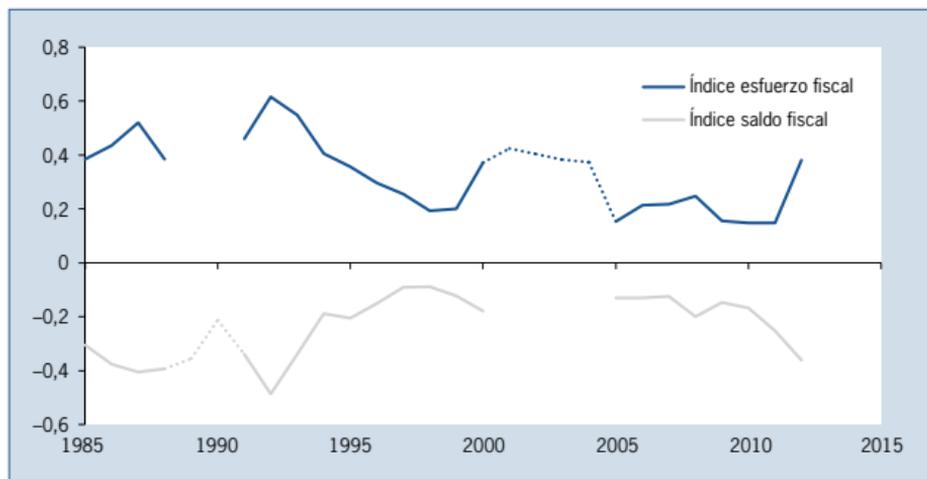
Observando el gráfico 3.29 podemos contrastar la importante inversión que existe entre ideología y percepción de la presión fiscal durante el periodo 2001-2003, periodo que reflejaba, como vimos en el apartado anterior, un aumento considerable de la percepción en la presión fiscal. Esta inversión en la serie significa que durante ese periodo las personas posicionadas a la izquierda son quienes consideran que está aumentando el esfuerzo fiscal y por eso la serie de quienes consideran que el esfuerzo es regular se posiciona más a la derecha, ya que un grupo importante de personas de izquierda cambian su tradicional percepción de menor presión fiscal. Pueden establecerse distintas consideraciones sobre los motivos reales. Por ejemplo, que hubo un aumento real del esfuerzo fiscal en IRPF, a pesar de la bajada de tipos, si se tiene en cuenta que no se deflactaron los tipos en función del IPC, en un contexto de fuerte crecimiento salarial. Pero la principal lectura que muestran los datos es la importante relación que puede establecerse entre percepción del esfuerzo fiscal e ideología.

#### 3.2.4. *La relación entre percepción del balance y del esfuerzo fiscales*

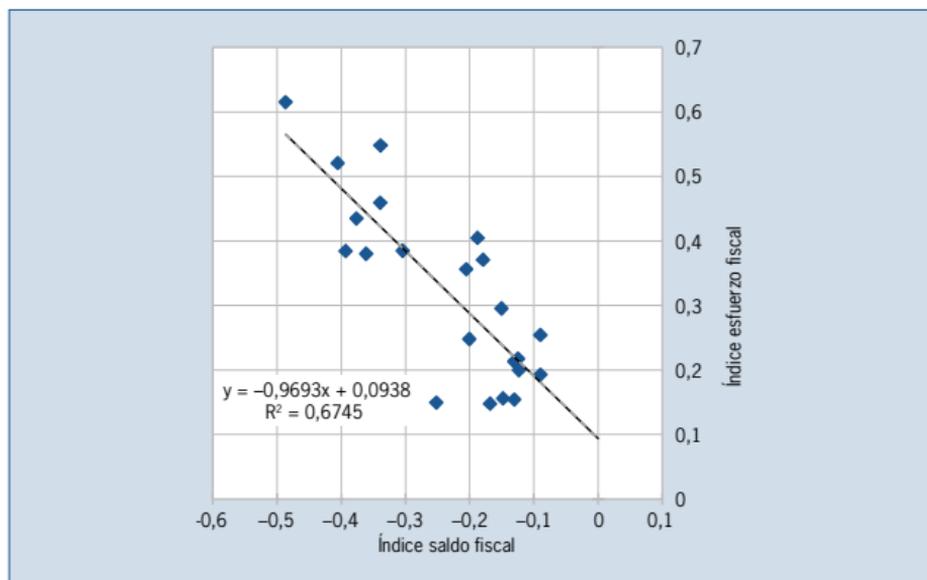
El análisis precedente ha señalado que el indicador resulta variable y poco estable, y los datos sugieren que la relación entre el esfuerzo fiscal y la percepción del mismo tiene una relación débil. No hay relación evidente entre la variación en los datos de percepción respecto a la variación real de los indicadores de presión y de esfuerzo.

Sin embargo, si comparamos el indicador de percepción de esfuerzo fiscal respecto al de balance fiscal obtenemos un perfil simétrico en su evolución temporal (gráfico 3.30). Ello quiere decir que ambos están relacionados o, dicho de otra forma, que el entrevistado está respondiendo con un mismo criterio a ambas cuestiones. Estos ítems pueden considerarse condicionados por una variable latente.

**Gráfico 3.30. Evolución conjunta de los índices de esfuerzo y de saldo fiscales**



**Gráfico 3.31. Correlación entre los indicadores de esfuerzo y de saldos fiscales por años**



La importante relación observada en el tiempo sugiere que examinemos de forma detallada en qué condiciones la correlación temporal se hace mayor o menor (tabla 3.4 y gráficos 3.32 y 3.33).

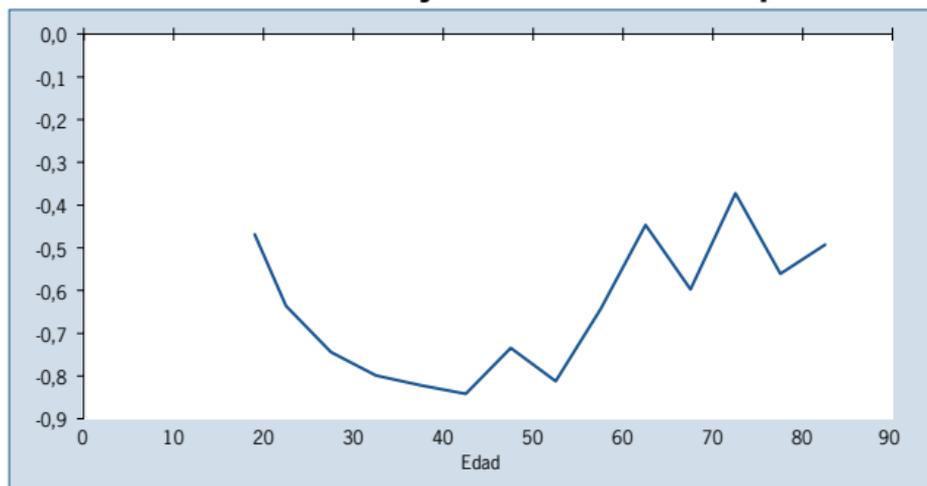
**Tabla 3.4. Coeficientes de correlación de las medias anuales de los indicadores de percepción del saldo fiscal y de la presión fiscal por grupos sociales**

		Coefficiente r	R <sup>2</sup>
	Total	-0,821	0,674
Sexo	<b>Hombres</b>	<b>-0,845</b>	0,714
	Mujeres	-0,768	0,590
Edad	18-19	-0,468	0,219
	20-24	-0,636	0,405
	25-29	-0,744	0,554
	30-34	-0,799	0,638
	<b>35-39</b>	<b>-0,822</b>	0,676
	<b>40-44</b>	<b>-0,842</b>	0,708
	45-49	-0,734	0,539
	<b>50-54</b>	<b>-0,813</b>	0,660
	55-59	-0,643	0,414
	60-64	-0,447	0,199
	65-69	-0,598	0,357
	70-74	-0,373	0,139
	75-79	-0,561	0,315
	>80	-0,493	0,243

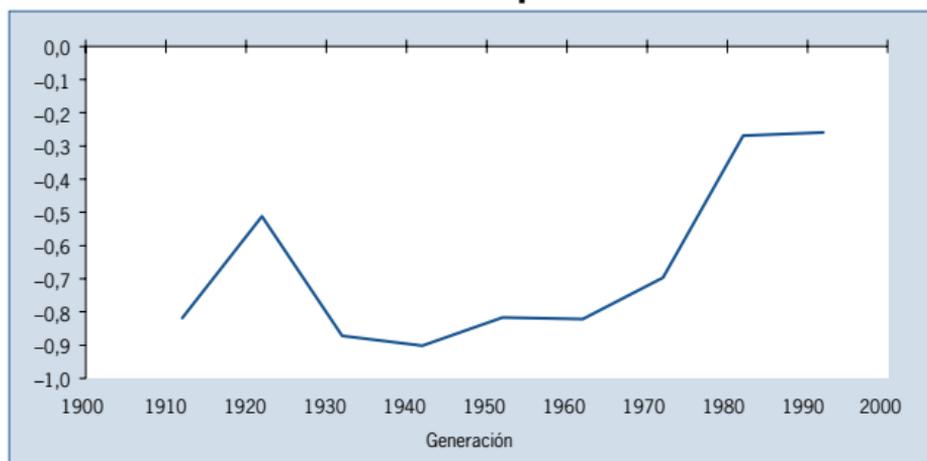
(Continúa)

		Coefficiente r	R <sup>2</sup>
Hábitat	Rural	-0,689	0,474
	<b>Urbano</b>	<b>-0,842</b>	0,710
Situación	<b>Trabajando</b>	<b>-0,869</b>	0,754
	En paro	-0,501	0,251
	Jubilado	-0,552	0,305
	Estudiante	-0,720	0,519
	<b>Sus Labores</b>	<b>-0,803</b>	0,645
Nivel de Estudios	Primarios	-0,794	0,631
	Medios	-0,796	0,633
	<b>Universitarios</b>	<b>-0,885</b>	0,782
Generación	1907-1916	-0,818	0,669
	1917-1926	-0,513	0,263
	<b>1927-1936</b>	<b>-0,872</b>	0,761
	<b>1937-1946</b>	<b>-0,902</b>	0,813
	<b>1947-1956</b>	<b>-0,817</b>	0,667
	<b>1957-1966</b>	<b>-0,822</b>	0,675
	1967-1976	-0,696	0,484
	1977-1986	-0,269	0,073
	1987-1994	-0,259	0,067

**Gráfico 3.32. Coeficientes de correlación entre las medias anuales de los indicadores de saldo y de esfuerzo fiscal por edad**



**Gráfico 3.33. Coeficientes de correlación entre las medias de los indicadores de saldo y de esfuerzo fiscal por año de nacimiento**



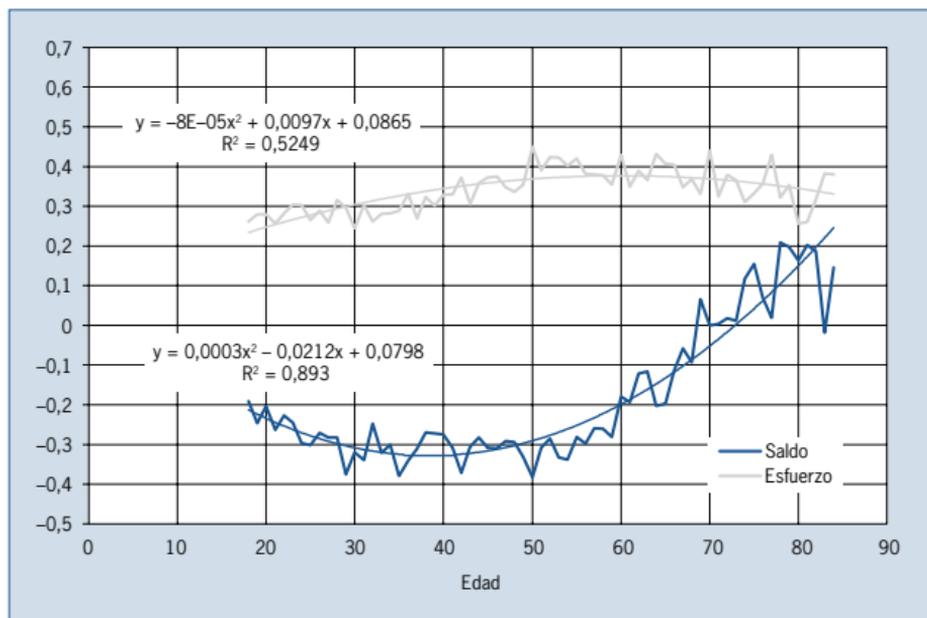
Los datos destacan la relación que se establece entre percepción del saldo y sensación de esfuerzo fiscal. El modelo paradigmático de hombre, de edad intermedia, con trabajo, estudios y urbano es precisamente donde la relación entre ambos indicadores se hace máxima. La edad vuelve a mostrar la importancia del ciclo vital en la posición instrumental.

En este caso, sin embargo, la generación muestra un comportamiento de interés. Parece claro que las generaciones de nacidos después de la guerra progresivamente van diluyendo la mirada del saldo en función del esfuerzo. Por ejemplo, para los nacidos circa 1950, su percepción del esfuerzo puede determinar de forma casi mecánica su percepción del saldo (el valor de « $r$ » está muy próximo a  $-1$ ). Sin embargo, para las generaciones más recientes, saldo y esfuerzo fiscal se van haciendo independientes, el valor de  $r$  se va acercando a 0.

### 3.2.5. *Los efectos de la edad y la generación sobre el esfuerzo fiscal*

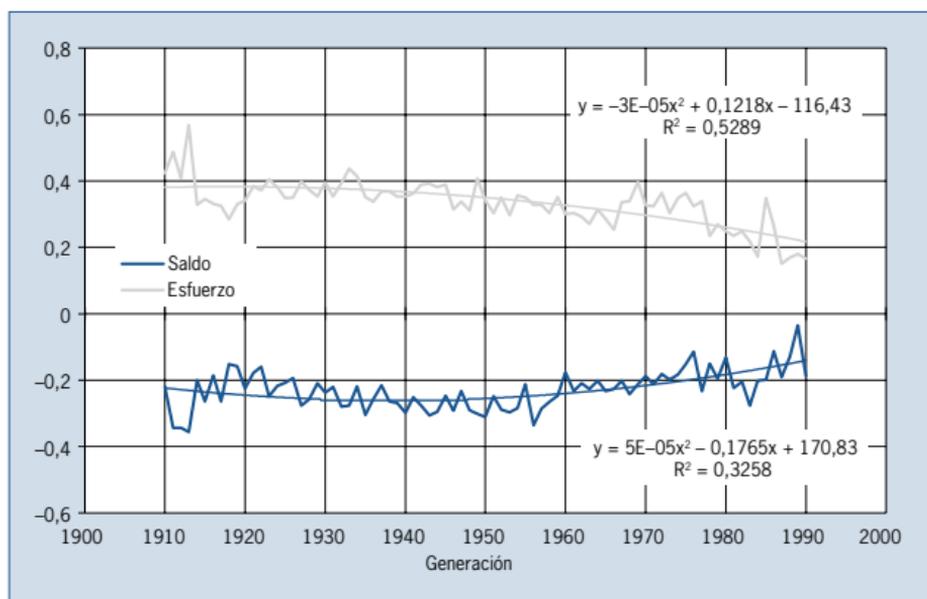
En apartados precedentes observamos la importancia con la que el ciclo vital determina la valoración de los saldos fiscales así como el efecto reducido que tiene la generación en la variación de los mismos. Esta cuestión puede volver a examinarse en detalle mediante el examen comparado de los gráficos 3.34 y 3.35. Nótese que en el gráfico 3.35 del comportamiento generacional se ha eliminado el efecto edad. En dichos gráficos también podemos observar ambas varia-

**Gráfico 3.34. Indicadores de percepción del saldo y del esfuerzo fiscal por edad**



bles de forma comparada para el indicador de esfuerzo fiscal. El efecto cuadrático se mantiene para edad y generación. Del examen conjunto pueden extraerse algunas consideraciones: la edad, como expresión del ciclo vital, interviene en la percepción del saldo, sin embargo, la percepción del esfuerzo no queda explicada con la misma intensidad por la edad. De forma comparativa, respecto a la variación de la serie del saldo, la del esfuerzo varía muy poco en función de la edad. Su coeficiente cuadrático está muy cerca del cero, lo que indica una relación lineal, y el coeficiente de determinación del 52% resulta moderado (gráfico 3.34). Los

**Gráfico 3.35. Indicadores de percepción del saldo y del esfuerzo fiscal por generación. Eliminado el efecto principal de edad**



mismos indicadores analizados por generación muestran, sin embargo, que la generación, con efectos muy pequeños para el balance, tiene en el caso de la presión un efecto moderado, pero idéntico en intensidad que la edad. Las generaciones nacidas circa 1950, correspondiendo con la fase de desarrollo, son quienes relativamente muestran el balance más negativo, consideran que aportan más de lo que reciben y las generaciones inmediatamente posteriores reflejan de forma clara el efecto de reducción progresiva del esfuerzo fiscal.

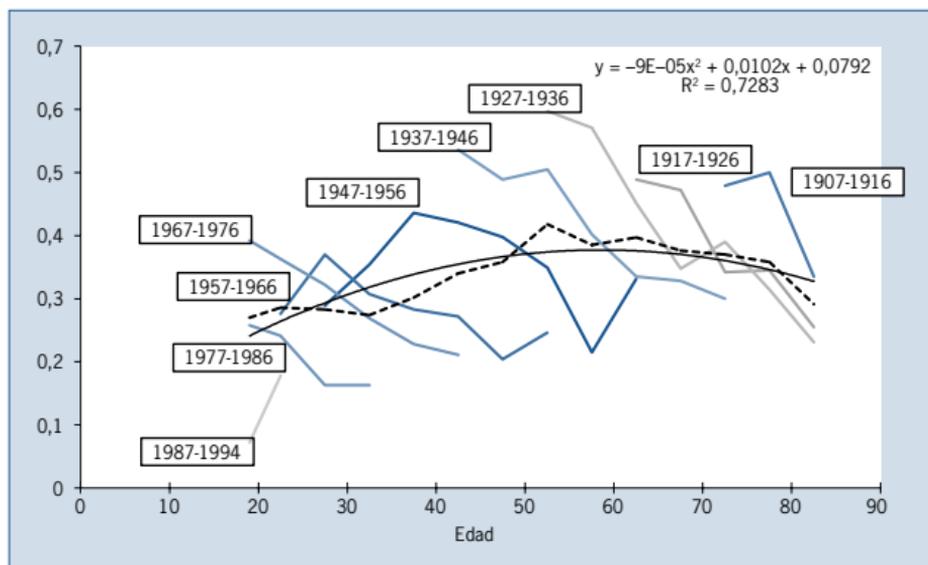
De forma resumida podemos señalar que en el análisis de la percepción del saldo prima la edad, mientras que en la percepción del esfuerzo se añade también el efecto generación. Este resultado, dentro de la lógica de los ciclos vitales y de las transferencias generacionales, podría interpretarse de forma hipotética como un efecto resultante entre el juego de expectativas y de memoria. Es decir, de la forma en la que el entrevistado incorpora el pasado y el futuro en su percepción.

La edad, como indicador del ciclo vital, influiría en una visión desde el futuro mientras que la generación como trayectoria compartida determinaría una visión desde el pasado. Como se puede observar, en el caso del balance la generación se mantiene neutra sobre el efecto edad que determina la posición en el ciclo vital. Podemos considerar que la percepción del balance se haga en términos de expectativa —con lo que he contribuido qué espero recibir—, y en esa medida resulte dependiente de la edad. En el caso del esfuerzo fiscal, la intervención de la generación con la misma fuerza que la edad sugiere que la lectura del «coste» fiscal se esté haciendo en términos acumulados o comparativos, al menos durante un periodo reciente; el pago de impuestos me está costando, ¿más o menos que antes? En esa medida, la generación, como conjunto de experiencias, tendría un efecto más notorio en el indicador de esfuerzo.

Vamos a observar la evolución de la percepción de la presión fiscal para cada generación. El gráfico 3.36 refleja las consideraciones que hemos venido indicando: la variabilidad del efecto periodo, así como la menor dependencia de la edad.

En las edades centrales, aunque se alcanzan los valores más altos, también la variabilidad es mayor.

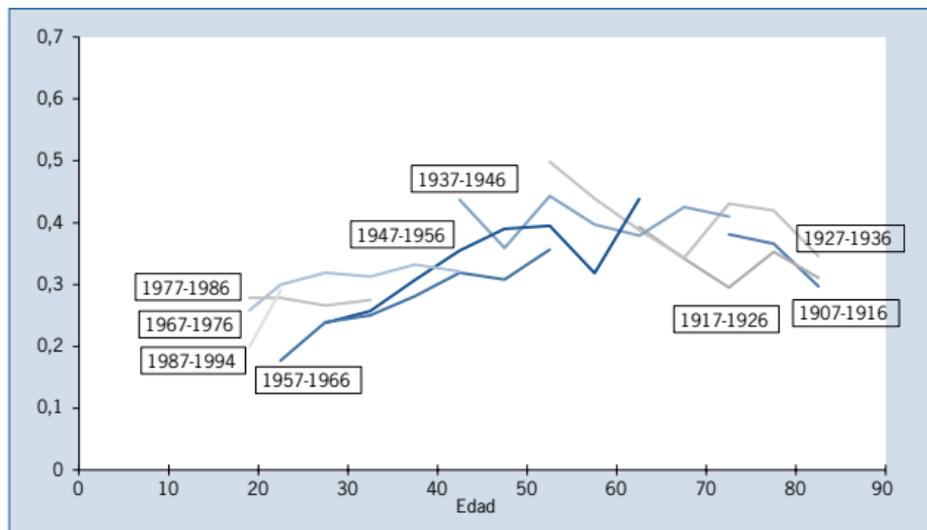
**Gráfico 3.36. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación**



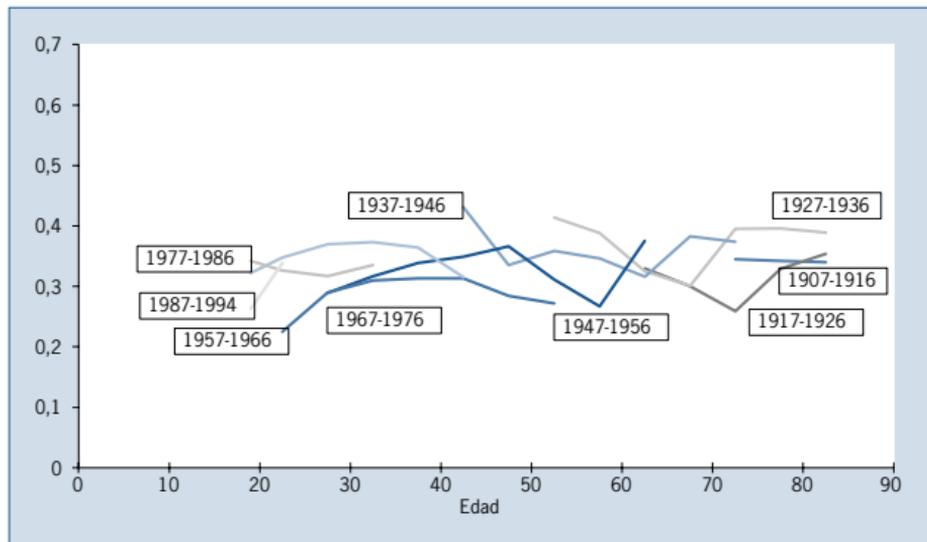
Descontado el efecto periodo, los datos siguen débilmente la estela del efecto edad (gráfico 3.37). Y descontado el efecto edad, las series pierden su curvatura y se comportan, si no fuera por el zizagueo de los residuos, de forma lineal con la edad (gráfico 3.38). Esta relación señala que no hay interacción, efecto de segundo orden, entre edad y generación. Las series modelizadas (gráfico 3.39) por los efectos principales de edad y generación muestran un or-

denamamiento relativo del comportamiento de las cohortes. En líneas generales las distintas generaciones reconocen el descenso en la presión fiscal y así se observa según van reconociendo esfuerzos fiscales menores a los de las generaciones precedentes en la misma edad. Sin embargo, la generación 1967-1976, formada por las cohortes que comenzaron a ser cada vez menos numerosas en efectivos, rompen la racha.

**Gráfico 3.37. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación sin el efecto periodo**

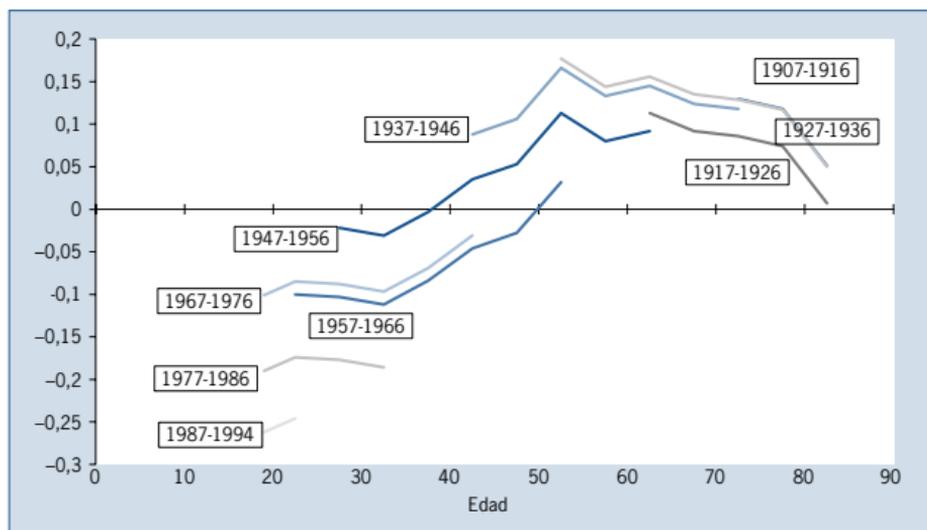


**Gráfico 3.38. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación neutralizado los efectos principales de periodo y edad**



El escalamiento progresivo, por ejemplo medido en la edad de 35-45 años, entre las distintas cohortes respecto al esfuerzo fiscal, vuelve a incidir en el efecto memoria. Las valoraciones anteriores influyen en las posteriores. Por ello, la generación de 1957-1976 llega a repetir valores durante su ciclo vital, porque sus miembros han comenzado su vida activa en momentos en los que el sistema actual de bienestar estaba ya establecido y han compartido también importantes periodos de crecimiento en momentos del comienzo del ciclo de formación de familias.

**Gráfico 3.39. Índice de percepción del esfuerzo fiscal modelizado por efectos principales de edad y generación**



### 3.3. La dimensión instrumental

Para posicionar a los entrevistados dentro de la dimensión instrumental vamos a construir un indicador conjunto que sintetice la acción combinada del saldo y del esfuerzo fiscales. Se trata de un indicador de compensación que relaciona beneficio y precio inspirado en las funciones de optimización. Este indicador es un indicador de beneficio, ponderado por el esfuerzo realizado en el pago de impuestos. El indicador es la simple adición<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ambos indicadores no son estrictamente independientes, tienen un valor de correlación de  $r=-0,235$  ( $p<1/1000$ ). Como se vio en el análisis

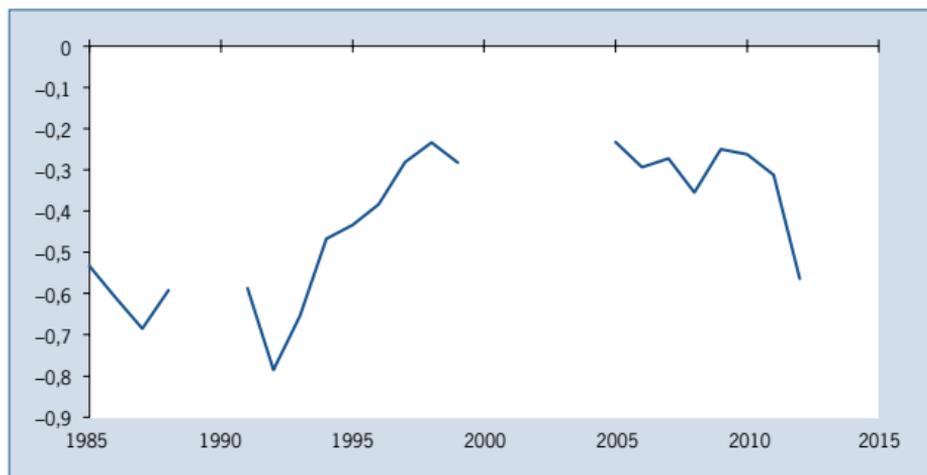
de los indicadores de beneficio y de presión y reescalado para que oscile entre  $-1$  y  $+1$  y tenga una interpretación intuitiva. Valores en torno al  $0$  señalan que la relación beneficio-precio sería óptima. Es decir, que el ciudadano consideraría que hay un ajuste entre lo que paga y lo que recibe, y además que dicha situación no le genera estrés, es decir, que para él no tendría un coste notorio el mantenimiento del sistema fiscal. Por el contrario, un valor  $-1$  significaría que se percibe una enorme desproporción entre lo mucho que se paga y lo poco que se recibe y, además, se entiende como una situación en la que se resiente de forma importante la economía del ciudadano. Valores cercanos a  $+1$  son posibles teóricamente, pero en la práctica resultarían muy poco consistentes (mucho beneficio sin esfuerzo).

La serie (gráfico 3.40) muestra el importante cambio en la percepción fiscal que se ha producido durante la década de los noventa. Los valores a los que se llega en la crisis de 1992 son muy elevados. El valor  $-0,8$  quiere decir que la proporción de quienes consideran que pagan mucho, reciben poco y, además, el pago de impuestos les exige un esfuerzo notable en su situación económica llegó a situarse en un 80%. La salida de la crisis de 1992, supone a todas luces la consolidación de un sistema fiscal que es valorado, en términos de ciudadano-usuario,

---

sis precedente, en datos agrupados por año la intensidad de la relación puede alcanzar valores grandes. El hecho de que el signo sea negativo hace que el indicador tenga un comportamiento menos lineal en los extremos que en las posiciones centrales. En nuestro análisis recorta ligeramente las diferencias entre valores del indicador.

**Gráfico 3.40. Evolución del índice de compensación (saldo + esfuerzo)**



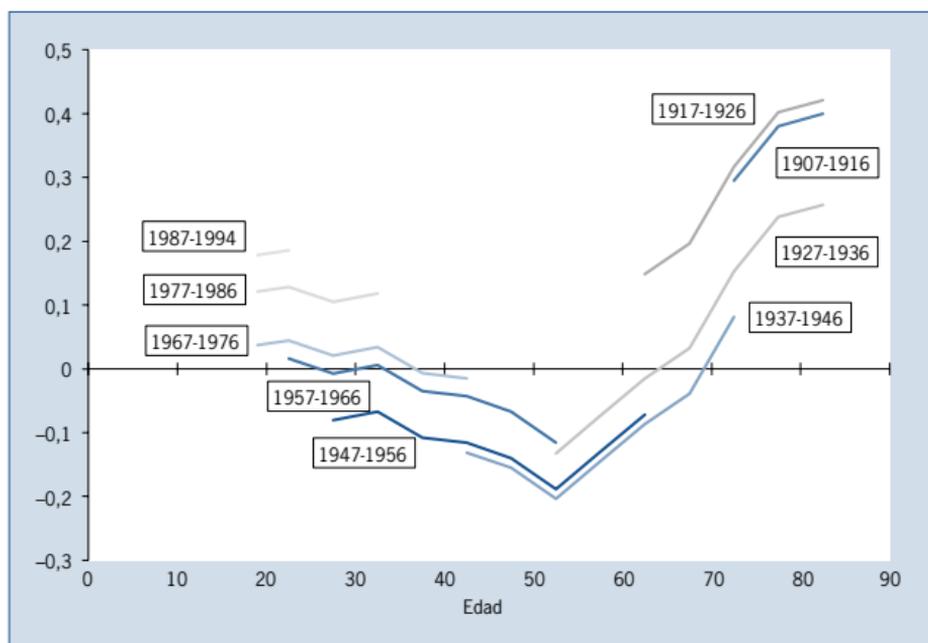
como óptimo. Los valores tienden a 0. La crisis del 2007 vuelve a marcar otro punto en la tendencia. Como hemos ido observando, tanto la presión como la sensación de déficit crecen.

El indicador nos permite observar y caracterizar a grupos de edad y generaciones, una vez eliminada de la serie el efecto periodo, y reducida esta a los efectos principales de ambas variables (gráfico 3.41).

El ciclo vital, con su momento álgido una vez comenzada la cincuentena, marca el vértice sobre la línea parabólica de tendencia. El gráfico permite una lectura muy clara del comportamiento de las generaciones.

Los nacidos durante el primer cuarto del siglo xx, que han conocido el sistema fiscal y de bienestar actual cuando comen-

**Gráfico 3.41. El efecto edad y generación en la dimensión instrumental. Modelización de efectos principales**



zaban su salida de la actividad, valoran muy positivamente. Llegan a valores cercanos a +1 (se sienten beneficiados con bajo esfuerzo).

Los nacidos antes del comienzo de la guerra tienen el mismo perfil pero con una valoración menos positiva. Valoración que cae progresivamente hasta los nacidos entre 1937 y 1956. Esta amplia cohorte mantiene los mismos niveles, y marca las posiciones más negativas. Son los nacidos entre la guerra y el inicio del desarrollo económico. Como grupo generacional

han visto y protagonizado la formación del sistema fiscal y del Estado de bienestar, pero resultan muy críticos.

La situación cambia con los *baby-boomers*, desde 1957 hasta 1966. Este grupo ha conocido ya montado el sistema actual y además de mejorar la percepción, suaviza también el negativismo en el que se sitúan las edades centrales. Las últimas generaciones en llegar tienen valoraciones muy positivas. Son generaciones que han conocido un sistema público ya maduro.

Al margen del comportamiento que suscita la crisis económica actual y de los posibles cambios que puedan producirse en el sistema de transferencias públicas, hay una sensación creciente de reconocimiento y de confianza en el sistema fiscal en términos instrumentales.

## **4. La dimensión redistributiva: cultura cívica y cohesión social**

El Estado de bienestar descansa sobre la confianza en su capacidad como actor, no solo como regulador. Además de la función instrumental, el sistema fiscal es un elemento central en la legitimación de los Estados contemporáneos. Los modelos del bienestar se articulan en torno a las capacidades de redistribución como soporte y garantía de la cohesión social. En este apartado nos centraremos en dos cuestiones —la cultura cívica y el principio de progresividad recaudatoria— que nos permiten delinear el grado de confianza de la población sobre la función de redistribución.

La primera, la cultura cívica, la exploramos a través de la percepción del fraude fiscal. Este indicador es, sin duda, un buen termómetro para conocer el estado de confianza en el sistema fiscal. Niveles altos de fraude pueden indicar baja confianza en la capacidad real que tiene el Estado para mantener la cohesión social vía la redistribución pública.

La segunda, la percepción de progresividad impositiva, incide directamente en el reconocimiento de la propia función de redistribución. El grado de reconocimiento de un sistema como progresivo o regresivo señala la confianza en su capacidad como sistema redistributivo, es decir de su potencia para convertir al Estado en actor y regulador de la sociedad.

## 4.1. Indicadores de cultura cívica: fraude fiscal

Como es habitual en los procedimientos de encuesta, no se pregunta directamente al encuestado por situaciones que pueden resultar engorrosas o sobre actividades que podrían ser sancionables. Para indagar en estas prácticas, suele utilizarse como indicador la percepción que tiene el entrevistado sobre su entorno. Es decir, no se le pregunta a él, sino que se indaga de forma indirecta sobre si conoce a alguien que practique, en este caso, el fraude fiscal. De esta forma se obtienen medidas de cultura cívica, sin necesidad de conocer las prácticas del entrevistado.

Con este propósito, vamos a centrarnos en las dos series temporales que se han mantenido a largo del tiempo y con variaciones mínimas en su formulación. Por una parte, encontramos la serie de fraude fiscal del IRPF, que ha desaparecido en los últimos años (cuadro 4.1), y, por otra, desde 1991, la pregunta sobre reconocimiento general del fraude fiscal (cuadro 4.2).

### Cuadro 4.1. Pregunta sobre fraude fiscal en IRPF

Periodo	Enunciado	Observaciones
1985-1991	<b>A su juicio</b> , entre la gente que conoce, ¿cuántos suelen declarar realmente todo lo que deberían al hacer la Declaración de la Renta?	Hasta 1990 anteceden preguntas sobre posibles recortes públicos. Desde 1991 anteceden preguntas sobre fraude fiscal.
1992-2004	<b>Por lo que Vd. sabe</b> , y entre la gente que Vd. conoce, ¿cuántos cree Vd. que declaran realmente todos sus ingresos al hacer la Declaración de la Renta?	Desde 1997, se indica al entrevistador que lea las respuestas.

(Continúa)

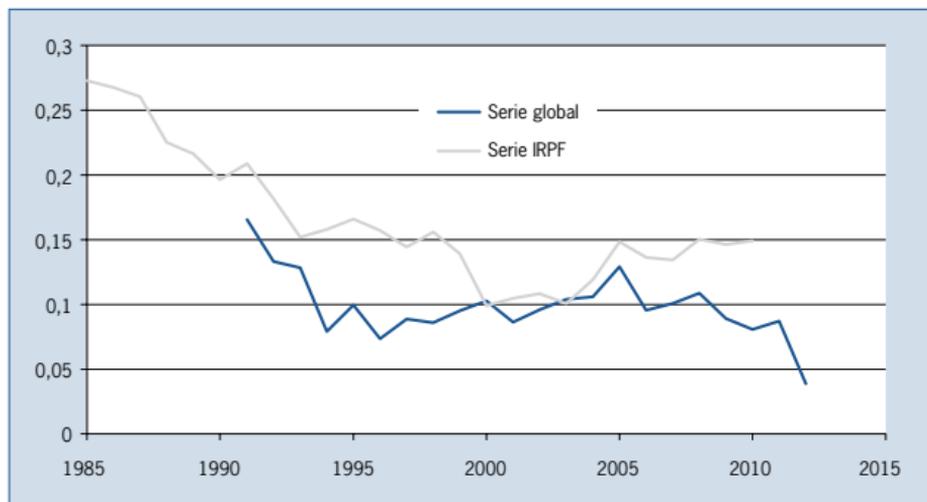
Periodo	Enunciado	Observaciones
2005-2010	Y entre la gente que conoce, ¿cuántos cree Ud. que declaran realmente todos sus ingresos al hacer la Declaración de la Renta?	No se pregunta desde 2011.

## Cuadro 4.2. Pregunta sobre fraude general

Periodo	Enunciado	Observaciones
1991	En general, ¿cree Vd. que en España existe mucho, bastante, poco o que no existe prácticamente el fraude fiscal (que la gente intente engañar a Hacienda)?	Antecedes preguntas sobre pago a impuestos.
1992	<b>En su opinión</b> , ¿cree Vd. que en España existe mucho <b>fraude fiscal</b> , bastante, poco o <b>muy poco</b> ( <b>es decir</b> , que la gente intenta engañar a <b>la hora de declarar sus impuestos</b> )?	Antecede pregunta sobre la relación entre pago de impuestos y servicios recibidos.
1993	<b>En su opinión</b> , ¿cree Vd. que en España existe mucho, bastante, poco o que no existe prácticamente el fraude fiscal (que la gente intente engañar a Hacienda).	
1994-1996	<b>En su opinión</b> , ¿cree Vd. que en España existe mucho <b>fraude fiscal</b> , bastante, poco o <b>muy poco</b> ( <b>es decir</b> , que la gente intenta engañar a <b>la hora de declarar sus impuestos</b> )?	Antecede pregunta sobre la sensación de justicia en el cobro de impuestos. En 1996 antecede pregunta sobre las medidas tomadas por el «nuevo gobierno».
1997-2012	En su opinión, ¿cree Vd. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco <b>fraude fiscal</b> ?	Antecede pregunta sobre la sensación de justicia en el cobro de impuestos. En 2010 antecede pregunta sobre impuestos a rentas altas.

Dichas preguntas tienen cuatro categorías de respuesta — mucho, bastante, poco y muy poco— más una quinta opción correspondiente a «No sabe». Durante los primeros años, el porcentaje de entrevistados que se inhiben ante la pregunta de fraude en el IRPF resulta elevado (gráfico 4.1). Quienes no saben o no responden a esta pregunta llegan a superar el 25% de la muestra. La serie de respuestas de la pregunta sobre el fraude general, aunque cuenta con menos puntos temporales, resulta menos afectada por la indeterminación de los entrevistados. La progresiva adaptación de los enunciados consigue reducir la indeterminación a valores del 10%. Estos valores respecto a preguntas genéricas sobre el comportamiento colectivo de otros sujetos se mueven dentro de lo que suele ser habitual en este tipo de enunciados.

**Gráfico 4.1. Proporción de no sabe y no contesta en las series de fraude fiscal**



El indicador de percepción ( $I_c$ ) que vamos a analizar, una vez excluido el grupo de los que no saben (o no contestan), será la proporción sobre el total de diferencia entre las posiciones de mayor fraude respecto a las de menor:

$$I_c = \frac{(\text{Mucho} + \text{Bastante}) - (\text{Poco} + \text{Muy poco})}{n}$$

Este indicador oscila entre +1, valor que indica el máximo fraude posible, y -1, que supone la situación inversa.

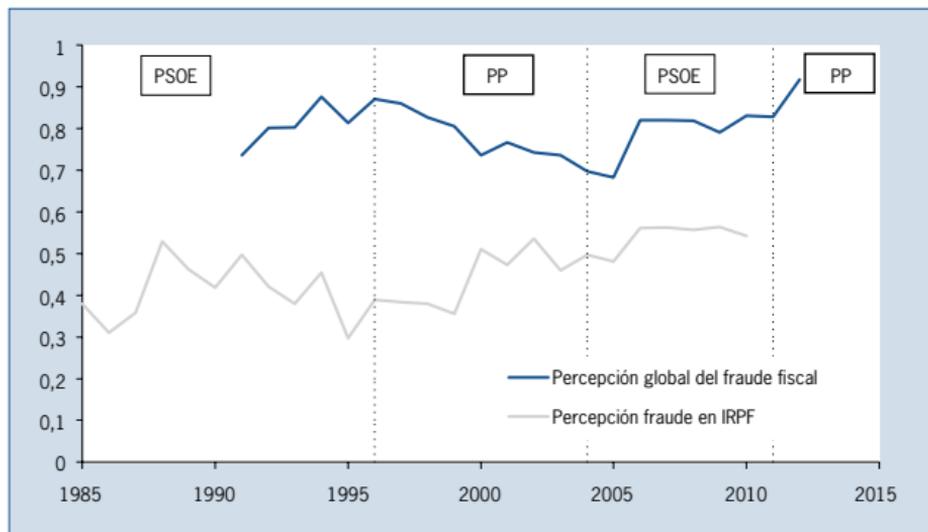
#### 4.1.1. *Evolución y caracterización de la percepción de fraude fiscal*

En líneas generales, la percepción del fraude es bastante elevada y su tendencia claramente creciente durante la última década (gráfico 4.2). Es mayor la consideración del fraude general respecto al IRPF. Sin embargo, la relación entre ambos indicadores es progresivamente convergente hacia niveles elevados en ambas series. En el análisis del fraude fiscal nos centraremos en el indicador global, por tener la serie de datos continuidad hasta la actualidad, y por tener menor tasa de indeterminación (gráfico 4.1).

La serie de percepción global del fraude tiene un componente de ciclo que se corresponde bastante bien con la tendencia del gobierno (gráfico 4.2). Así, es creciente en los últimos años de gobierno de Felipe González, decreciente en los años de Aznar y nuevamente creciente durante la etapa de Rodríguez Zapatero, crecimiento que continúa con el gobierno actual. El

indicador en la última encuesta llega a rozar su máximo posible (+0,92 sobre +1). Dada la evolución cíclica según los colores del gobierno, investigaremos en primer lugar el posible efecto que la ideología puede tener en la percepción del fraude (tabla 4.1).

### Gráfico 4.2. Evolución de la percepción de fraude fiscal



Los datos recalcan que la percepción del fraude tiene un componente ideológico (gráfico 4.3). Por regla general las percepciones de fraude elevado vienen relacionadas con posiciones ideológicas más a la izquierda. Por el contrario, desde posiciones más a la derecha la percepción del fraude resulta menor. Para la mayoría de los años las diferencias entre ambos

grupos son significativas, aunque no se aprecian cambios en dicha relación en función del signo del gobierno. En este sentido debemos interpretar la variable ideología como una variable que conforma la percepción del fraude.

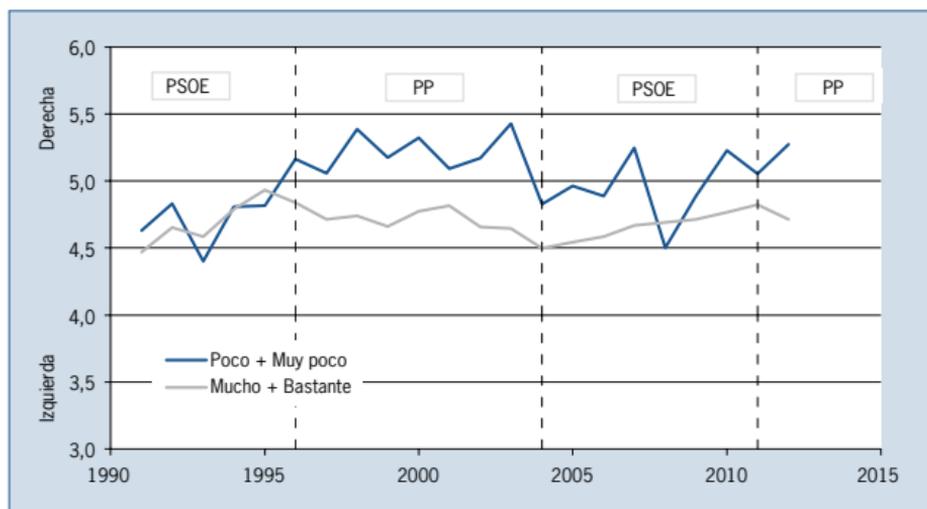
**Tabla 4.1. Medias de ideología en la percepción del fraude**

	Mucho + Bastante Poco + Muy poco			Mucho + Bastante Poco + Muy poco	
1991	4,47	4,63	2002**	4,66	5,17
1992	4,65	4,83	2003**	4,65	5,43
1993	4,59	4,40	2004**	4,50	4,83
1994	4,79	4,81	2005**	4,54	4,96
1995	4,93	4,81	2006	4,58	4,89
1996	4,84	5,16	2007**	4,67	5,25
1997	4,71	5,06	2008	4,69	4,50
1998**	4,74	5,39	2009	4,71	4,89
1999**	4,66	5,18	2010**	4,77	5,23
2000**	4,77	5,32	2011	4,82	5,05
2001	4,81	5,09	2012**	4,71	5,27

Escala ideología: 1=Izquierda, 10=Derecha. \* Diferencias significativas ( $p < 0,05$ ).

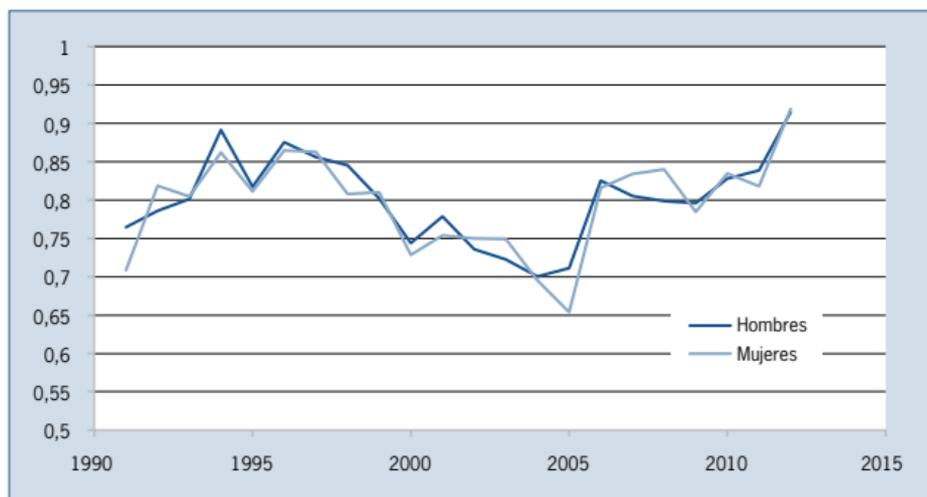
\*\* Diferencias significativas ( $p < 0,01$ ).

**Gráfico 4.3. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción del fraude fiscal**

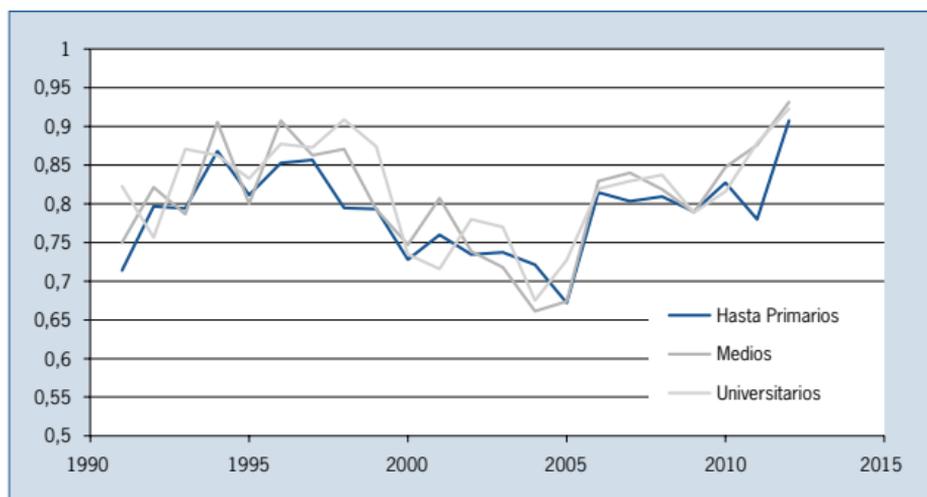


Respecto a otras categorías sociales, el efecto periodo resulta más fuerte que la diferenciación social. Así, ni el sexo (gráfico 4.4), ni el nivel de estudios (gráfico 4.5), ni la situación en la actividad (gráfico 4.6) ni siquiera la edad (gráfico 4.7) consiguen alterar las diferencias temporales.

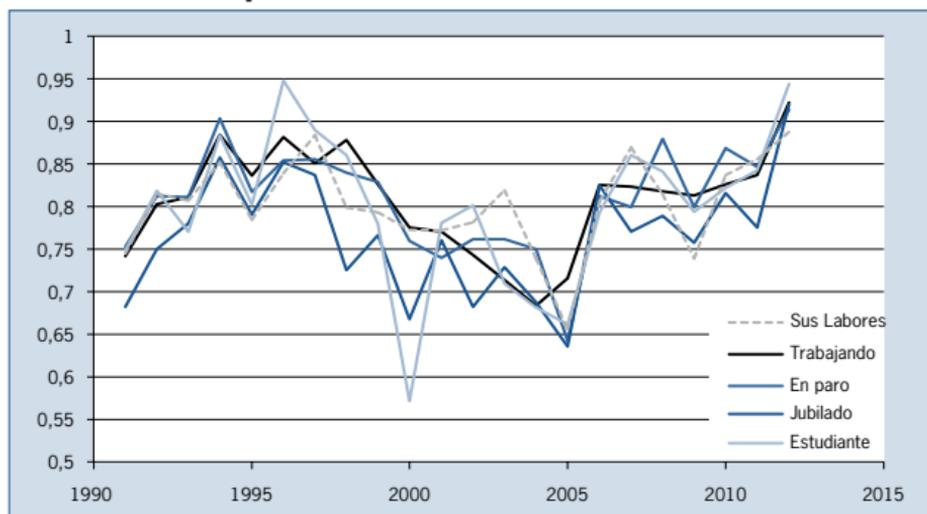
**Gráfico 4.4. Evolución de la percepción del fraude por sexo**



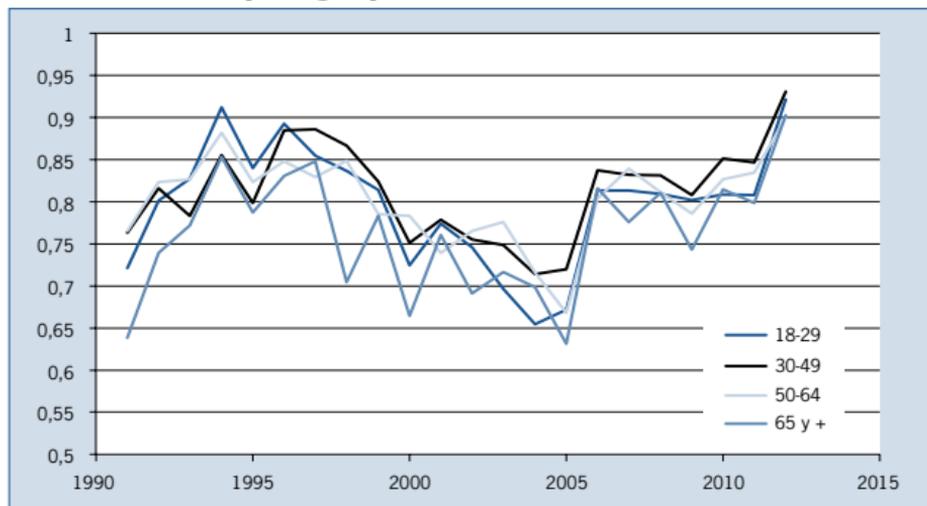
**Gráfico 4.5. Evolución de la percepción del fraude por nivel de estudios**



**Gráfico 4.6. Evolución de la percepción del fraude por relación con la actividad**

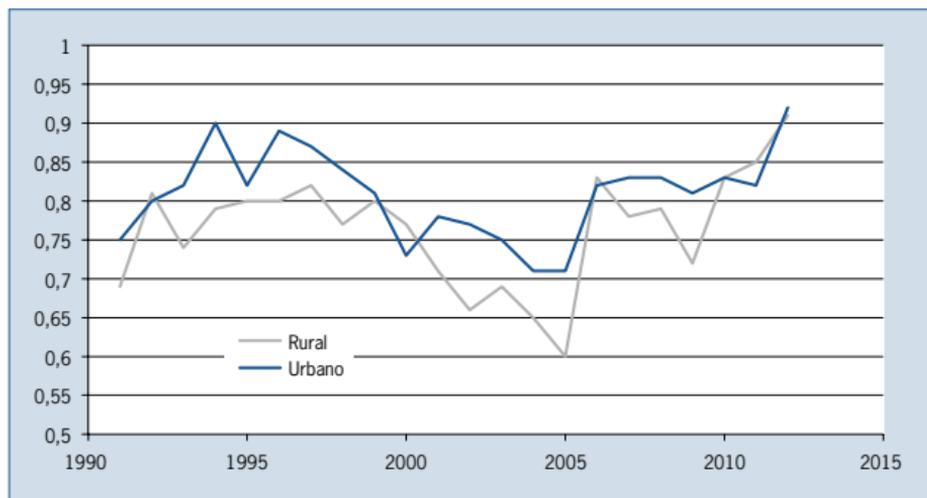


**Gráfico 4.7. Evolución de la percepción del fraude por grupos de edad**



Únicamente el hábitat (gráfico 4.8) señala alguna diferencia relevante: en las áreas rurales la percepción del fraude resulta menor que en las áreas urbanas<sup>21</sup>. Pero, en líneas generales, los gráficos señalan que el efecto periodo se impone sobre cualquier diferenciación social. Esto quiere decir que no hay una percepción diferente del fraude fiscal por categoría social. La percepción del fraude fiscal se convierte en un indicador de cultura cívica muy homogéneo.

**Gráfico 4.8. Evolución de la percepción del fraude por hábitat**

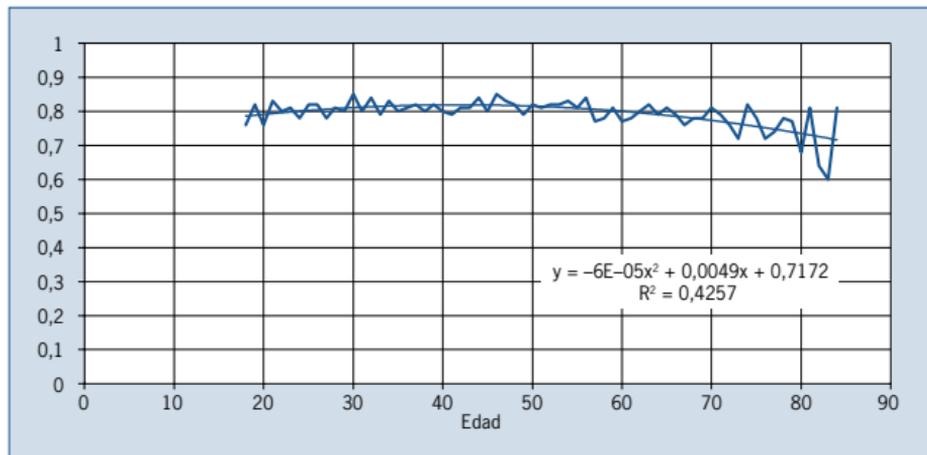


<sup>21</sup> Resulta difícil encontrar una explicación sencilla para estas diferencias de nivel, pero probablemente el sobreenviejamiento de las áreas rurales, con un mayor número de pensionistas y con mayor tradición en pensiones no contributivas, genera un entorno social distinto en la medida en que hay una base social menor en capacidades para defraudar.

#### 4.1.2. El fraude fiscal según edad y generación

La atonía social en la diferenciación de la percepción del fraude fiscal se transmite también al efecto de las variables edad y generación. Como puede comprobarse de forma inmediata al examinar el gráfico 4.9, el efecto de la edad resulta bastante reducido. La percepción de fraude es mayor en torno a los 50 años, pero las diferencias respecto a los grupos de jóvenes son inapreciables. Solo para edades superiores a 70 años puede apreciarse algún descenso, aunque poco significativo al incrementarse también la varianza.

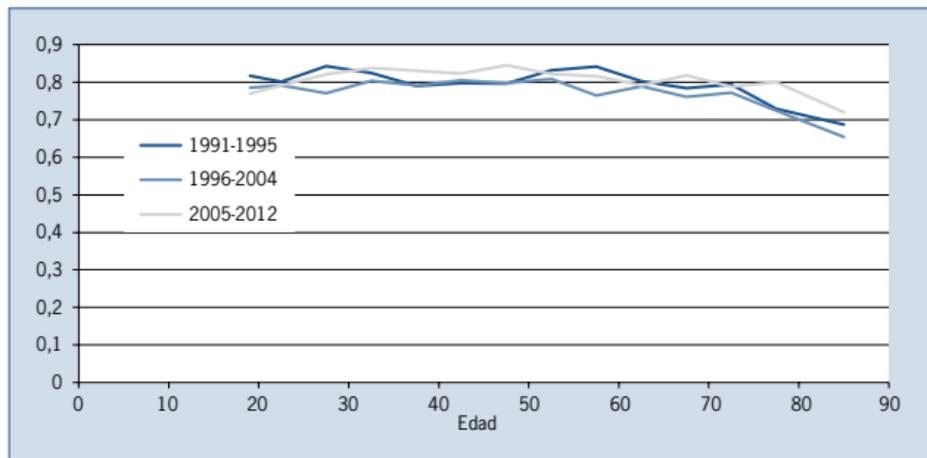
**Gráfico 4.9. Índice de percepción del fraude fiscal por edad**



Esta pequeña dependencia que tiene la percepción respecto a la edad o, tal vez dicho de forma más precisa, invarianza,

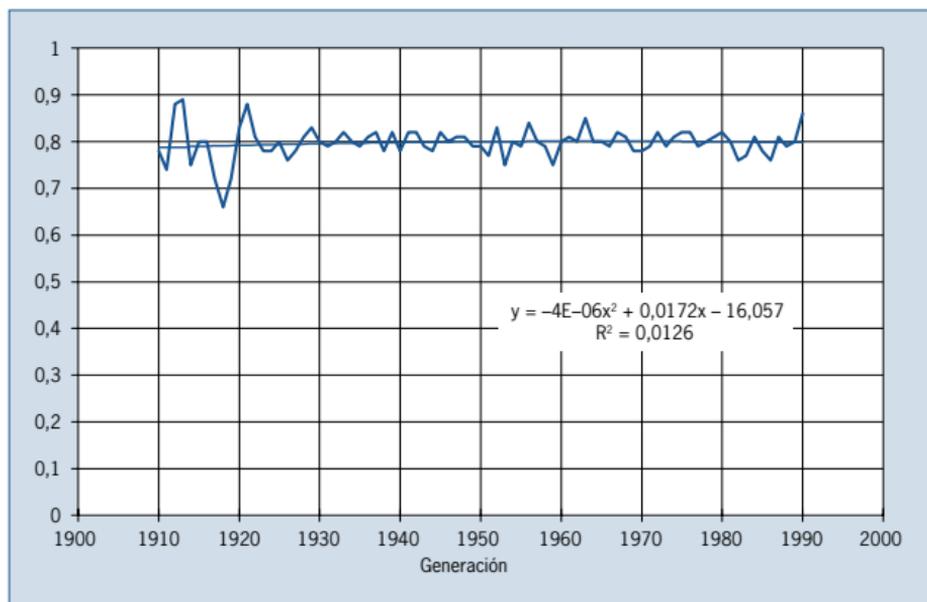
se mantiene en el tiempo. Hemos distinguido tres periodos, en buena medida coincidentes con el signo político de los gobiernos, para observar si hubiera alguna interrelación entre edad y ciclo político. La conclusión es evidente (gráfico 4.10). No se observan diferencias en el efecto reducido que tiene la edad.

**Gráfico 4.10. Índice de percepción del fraude fiscal por edad y periodo**



Si la edad tiene un efecto pequeño, la generación por sí misma no consigue introducir ninguna diferencia en los datos (gráfico 4.11). La serie, una vez descontado el efecto edad, tiene un comportamiento absolutamente plano, roto únicamente por el ruido que produce el error aleatorio.

**Gráfico 4.11. Índice de percepción del fraude fiscal por generación, descontado el efecto principal de edad**



Como podemos apreciar, la percepción del fraude fiscal, o visto de otra forma, la noción de comportamiento cívico de los demás, es un indicador poco condicionado por las circunstancias vitales de las personas e incluso históricas. En líneas generales se deduce que los cambios en percepción guardan más relación con la coyuntura política. Los entrevistados relatan mayor fraude durante los gobiernos del PSOE que durante los gobiernos del PP, a excepción del momento actual en el que el indicador roza (0,91) el valor máximo de percepción del fraude (gráfico 4.2).

Estos datos dibujan un panorama en términos de cultura cívica relativamente pesimista en la medida en que se señala que el sistema fiscal contribuye poco en la legitimación del Estado de bienestar. Esta escasa cultura cívica resulta constante, estando influidos sus cambios por la lectura política que realizan los entrevistados.

#### **4.2. Indicadores de capacidad de cohesión social: progresividad impositiva**

Como hemos indicado, dentro de la función de legitimación resulta central la capacidad redistributiva del sistema fiscal. Vamos a analizar cuál es la percepción que tiene la población española respecto a dicha capacidad. Para ello contamos con una pregunta que ha venido realizándose sin interrupción desde 1985 acerca del grado de justicia redistributiva de los impuestos (cuadro 4.3). En toda la serie, este indicador liga el concepto de justicia con la progresividad del impuesto, lo que lo sitúa claramente en la dimensión redistributiva de las opiniones sobre cuestiones fiscales.

Los resultados a la pregunta muestran de forma rápida una continua pérdida de progresividad percibida (gráfico 4.12). Desde mediados de los años noventa, las tres cuartas partes de los españoles confían poco en la justicia recaudatoria. Es importante notar también, como hasta mediados de los años noventa, que esta pregunta registraba un porcentaje muy elevado de «No sabe», reflejando el recelo que las preguntas sobre hacienda despertaban en la sociedad española.

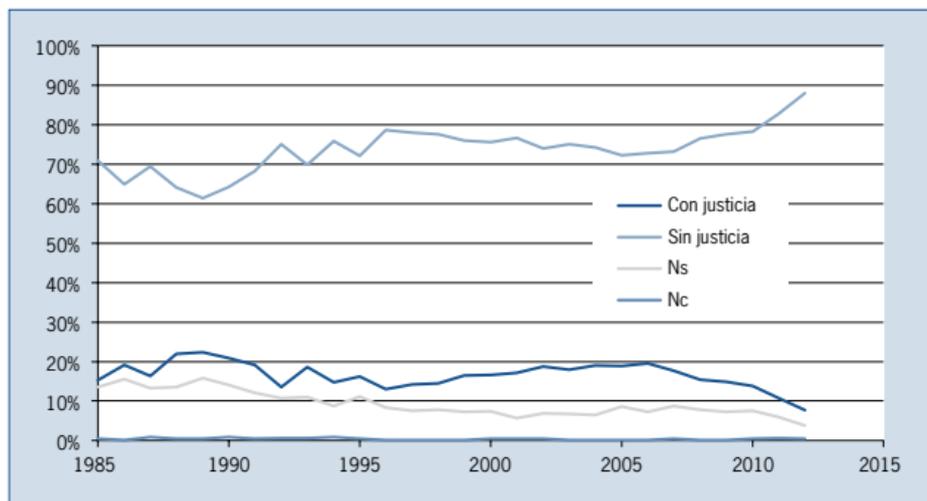
### Cuadro 4.3. Pregunta sobre progresividad recaudatoria

Periodo	Enunciado	Observaciones
1985-1988	En términos generales, ¿diría Vd. que en España los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen o no lo cree así?	Antecedentes preguntas que comparan la cantidad de impuestos que se pagan en España respecto a Europa.
1989-1990	<b>Para empezar, me gustaría que me dijera si ¿cree</b> Vd. que en España los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen o no lo cree así?	Desde 1989 es la primera pregunta del cuestionario.
1991	En términos generales, ¿diría Vd. que en España los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen o no lo cree así?	Se retoma la pregunta original y la posición.
1992-1993	¿Y Vd. cree que en España los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen o no lo cree así?	
1994-2012	¿Y cree Ud. que <b>en general</b> los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más los que más tienen o no lo cree así?	La pregunta se coloca sobre la mitad de la encuesta. De 1994 a 2012 comienza: «Y Vd. cree...». En el periodo 2000-2004 se coloca en posiciones iniciales.

A partir de las respuestas a esta pregunta ha podido construirse un indicador de percepción de la progresividad fiscal, que oscila entre +1 cuando el entrevistado señala que «Sí, se cobran con justicia» y -1 cuando «No lo cree así». Como queda

patente en el cuadro 4.3, la variación en el enunciado de la pregunta durante el periodo 1985-2012 resulta nimia, afectando mínimamente a la presentación que hace el entrevistador, sin afectar al núcleo de la pregunta. Además, es el único indicador que es posible analizar durante cada uno de los 27 años.

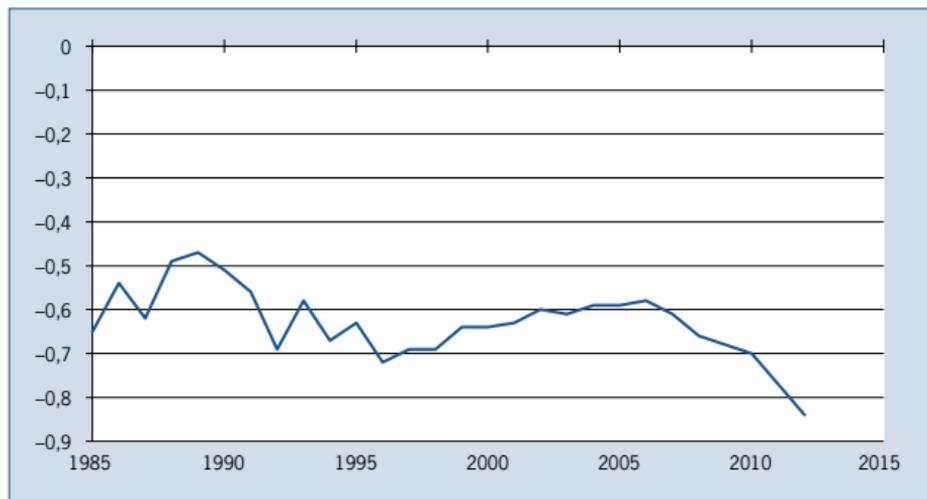
**Gráfico 4.12. Respuesta a la pregunta acerca de la progresividad fiscal por año**



#### 4.2.1. Evolución de la percepción de progresividad fiscal

Los datos muestran que los entrevistados dudan de la capacidad que tiene el recaudador para producir un sistema justo (gráfico 4.13). Dicha sensación negativa resulta creciente en el tiempo, si bien pueden establecerse algunos hitos de interés.

**Gráfico 4.13. Indicador de percepción de la progresividad recaudatoria**



El primero es el momento en el que se alcanza el máximo en la serie, que se produce en 1989, año en el que los entrevistados hacen su mejor valoración. Ese año se celebró el juicio por fraude fiscal relativo al caso mediático de la popular cantante Lola Flores<sup>22</sup>. El segundo hito es el cambio de tendencia en 1996. Desde ese momento, parece que los gobiernos del Partido Popular han permitido mejorar la sensación de justicia en el cobro de impuestos, sensación que se mantendría durante los dos primeros años del gobierno socialista para caer en picado con el comienzo de la crisis y de los casos de corrupción política que comienzan a investigarse. Durante el

<sup>22</sup> Marzo de 1989. (Véase por ejemplo, *El País*, 14 de marzo de 1989).

gobierno de Aznar se producen dos reformas en el IRPF que rebajan los tipos para las rentas más altas y las rentas más bajas (cuadro 4.4).

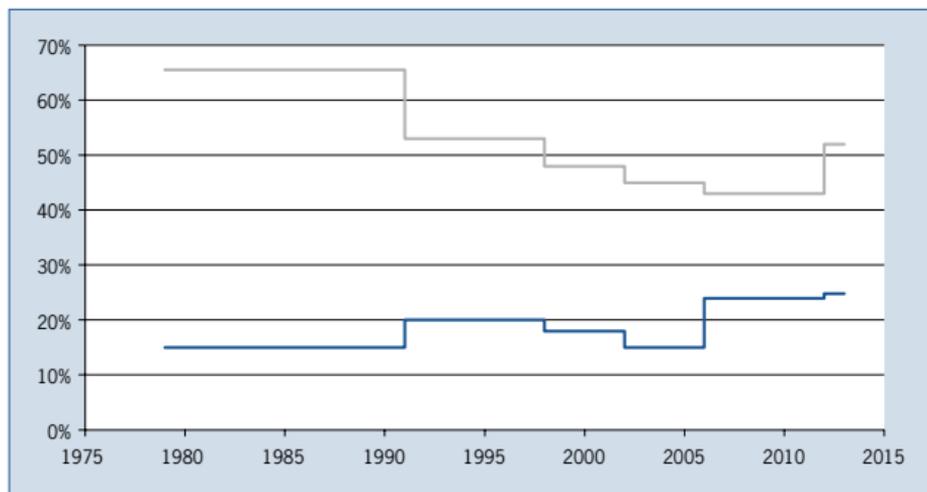
**Cuadro 4.4. Resumen de las reformas en los tipos del IRPF**

	BOE	Ministro	Tipo Mínimo	Tipo Máximo	Máximo/Mínimo
1979	11-IX-1978	Francisco Fdez. Ordóñez (UCD)	15%	65,51%	4,37
1991	7-VI-1991	Carlos Solchaga (PSOE)	20%	53%	2,65
1998	20-XII-1998	Rodrigo Rato (PP)	18%	48%	2,67
2002	19-XII-2002	Cristóbal Montoro (PP)	15%	45%	3,00
2006	29-XI-2006	Pedro Solbes (PSOE)	24%	43%	1,79
2012	31-XII-2011	Cristóbal Montoro (PP)	24,75%	52%	2,10

En líneas generales puede verse cómo el indicador de percepción de la progresividad está relativamente conectado con la tendencia que señala la evolución de los tipos máximos y mínimos en el IRPF (gráfico 4.14). La progresividad fiscal en el tratamiento de las rentas ha venido reduciéndose desde los orígenes del impuesto hasta la última reforma fiscal, cuyo efecto no recogen los datos analizados. La caída del indicador desde 2006, antes incluso de los síntomas

tempranos de la crisis, guarda relación con el establecimiento en mínimos del diferencial entre las rentas altas y bajas. Pero incluso en los últimos años estudiados, la progresividad se reduce porque aumenta también la regresividad, bajan los tipos altos pero a su vez aumentan los tipos bajos (Reforma de 2006).

**Gráfico 4.14. Evolución de los tipos máximos y mínimos del IRPF**

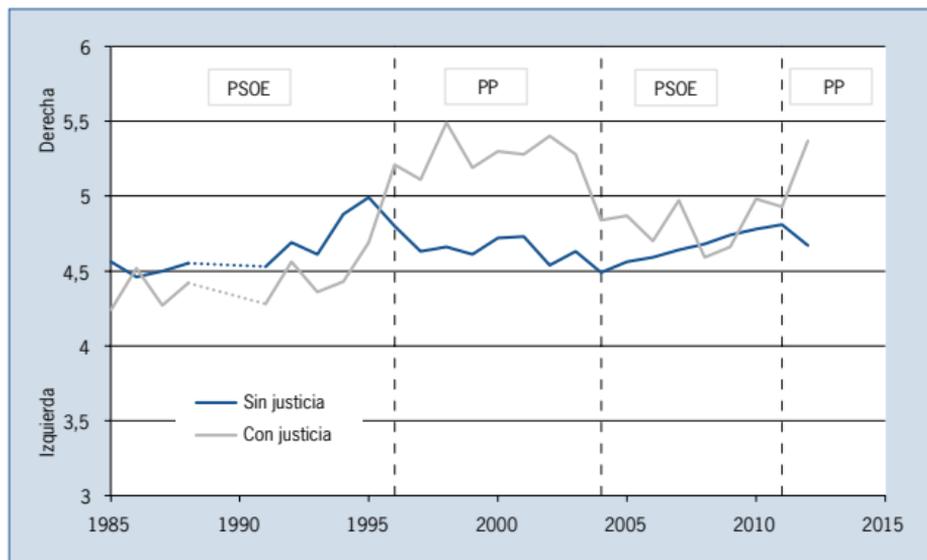


Fuente: Elaboración a partir del cuadro 4.4.

Como en otros indicadores, la ideología introduce una fuente importante de variación en función del color del gobierno (gráfico 4.15 y tabla 4.2). De forma clara se observa que el discurso progresista durante la etapa del gobierno de Felipe González se concentra en la izquierda. No obstante, en esos

años las diferencias entre apreciaciones más o menos redistributivas son pequeñas. Sin embargo, la llegada de los gobiernos de Aznar cambia dicho panorama. Hay diferencias claras de percepción, y son los grupos de derecha quienes consideran de forma fehaciente que existe redistribución. La reforma del IRPF de 2002 parece tener efectos, y desciende la diferencia entre posiciones políticas y percepción redistributiva. Durante los gobiernos de Rodríguez Zapatero no habrá diferencias ideológicas en la percepción, para volver a diferenciarse en la etapa de Rajoy.

**Gráfico 4.15. Evolución de las posiciones ideológicas en la percepción de la progresividad fiscal**



**Tabla 4.2. Medias de ideología en la percepción de la progresividad**

	Con justicia	Sin justicia		Con justicia	Sin justicia
1985**	4,55	4,24	1999**	4,61	5,19
1986	4,41	4,49	2000**	4,72	5,3
1987*	4,44	4,19	2001**	4,73	5,28
1988	4,5	4,35	2002**	4,54	5,4
1989	—	—	2003**	4,63	5,28
1990	—	—	2004**	4,49	4,84
1991*	4,53	4,28	2005**	4,56	4,87
1992	4,69	4,56	2006	4,59	4,7
1993*	4,61	4,36	2007*	4,64	4,97
1994**	4,88	4,43	2008	4,68	4,59
1995*	4,99	4,69	2009	4,74	4,66
1996**	4,8	5,21	2010	4,78	4,98
1997**	4,63	5,11	2011	4,81	4,93
1998**	4,66	5,49	2012**	4,67	5,37

Escala ideología: 1=Izquierda, 10=Derecha. \* Diferencias significativas ( $p < 0,05$ ).

\*\* Diferencias significativas ( $p < 0,01$ ).

#### 4.2.2. *Relación entre percepción del fraude y de la progresividad*

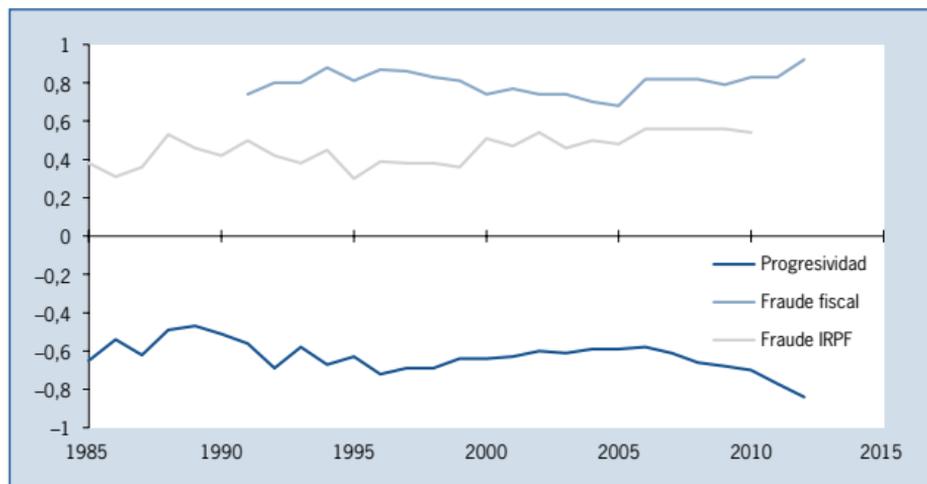
La lectura del indicador sugiere que es un indicador bastante sensible a cambios políticos y probablemente también con interpretaciones, acerca no solo de la justicia fiscal en cuanto

progresividad sino también en cuanto a cumplimiento igualitario de las condiciones fiscales. Vamos a analizar de forma conjunta este indicador con el de percepción de fraude.

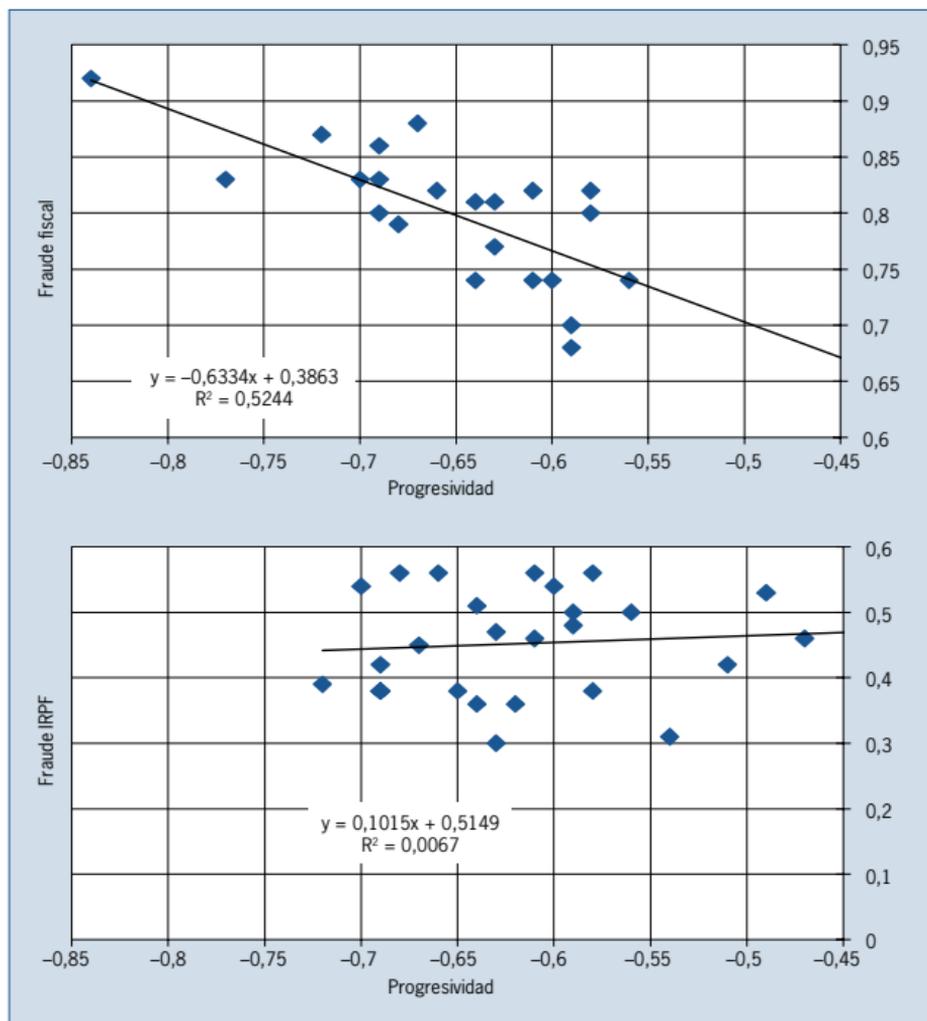
Analizando los datos de forma conjunta (gráfico 4.16) podemos indicar que los ciudadanos tienen una percepción negativa del sistema fiscal en cuanto instrumento de cohesión social. Ni consideran que haya progresividad en la recaudación ni tampoco que haya igualdad en el pago. Nótese que tanto los valores de los indicadores de progresividad como los de fraude se sitúan en posiciones extremas, cerca de los valores más negativos que pueden tomar.

Como puede apreciarse (gráfico 4.17), el indicador de progresividad se interpreta de forma genérica, correlaciona con el indicador de fraude fiscal  $r=-0,724$ , y paradójicamente no tiene

**Gráfico 4.16. Evolución comparada de los indicadores de percepción de fraude y de progresividad**



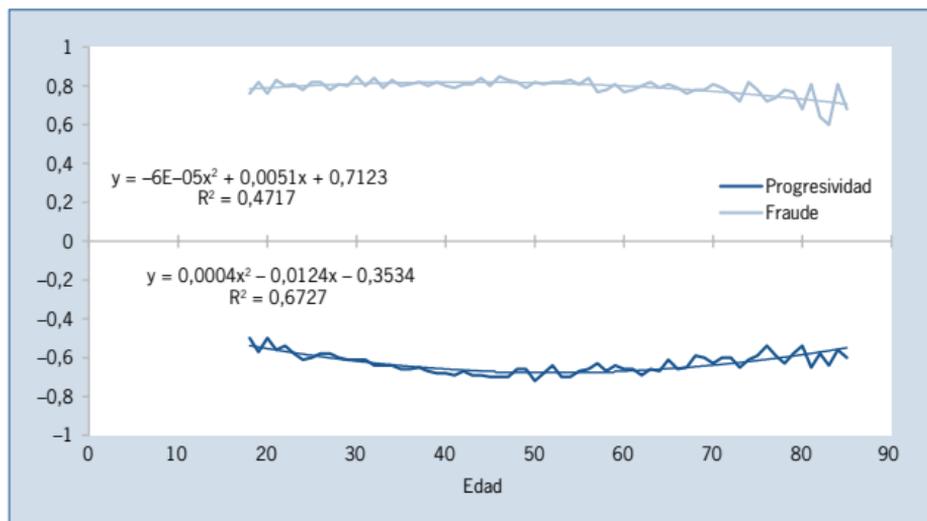
**Gráfico 4.17. Correlación entre los indicadores de percepción de fraude y progresividad por años**



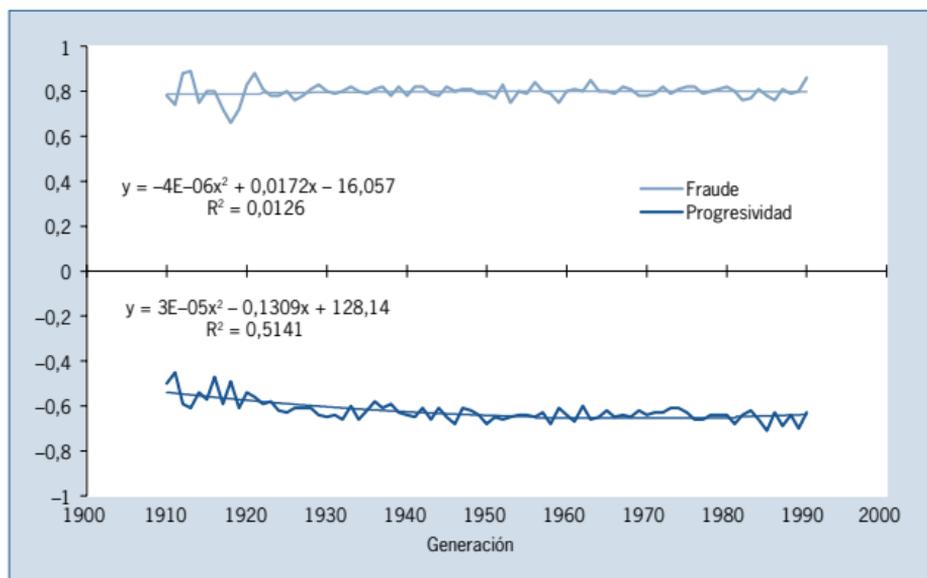
relación con el indicador sobre el fraude en el IRPF ( $r=0,082$ ). Esto quiere decir que cuando se habla de justicia fiscal los entrevistados hablan más allá del impuesto del IRPF y que la opinión sobre impuestos engloba al conjunto de recaudaciones. Se trata, por tanto, de un indicador universal.

Si observamos de forma comparada la distribución de ambos indicadores por edad y por generación comprobamos (gráficos 4.18 y 4.19) el efecto absolutamente reducido que tienen las condiciones tanto vitales como históricas en la apreciación de los indicadores que resumen la dimensión redistributiva. No obstante, dentro de este panorama podemos destacar una tendencia continuada en las nuevas generaciones a considerar que el sistema fiscal pierde progresividad.

**Gráfico 4.18. Indicadores de fraude y progresividad fiscal por edad**



**Gráfico 4.19. Indicadores de fraude y progresividad fiscal por generación, descontado el efecto principal de edad**

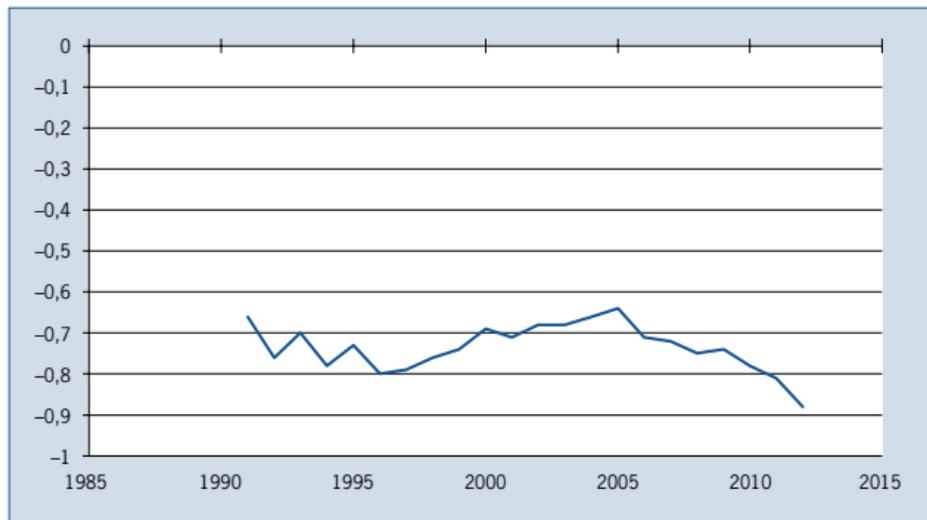


### 4.3. La dimensión redistributiva

Vamos a sintetizar la información de los indicadores anteriores en uno conjunto que nos informe sobre la percepción de la función de redistribución. El indicador tiene en cuenta de forma agregada la percepción del fraude fiscal y de la capacidad atribuida de progresividad. Varía de  $-1$  a  $+1$ . En valores cercanos a  $-1$  señala el escenario de falta de confianza en la capacidad de redistribución, percibiéndose una importante distribución del fraude por el conjunto de la sociedad y poco efecto de la progresividad fiscal.

La evolución temporal del indicador (gráfico 4.20) muestra que los entrevistados no perciben un efecto de redistribución en términos de justicia. En los últimos años, desde 2006, casi en el comienzo de la crisis, esta desconfianza se acelera, en consonancia con el ciclo de descrédito generalizado de la opinión pública sobre las principales instituciones y en relación con la crisis económica que desputa en el 2007.

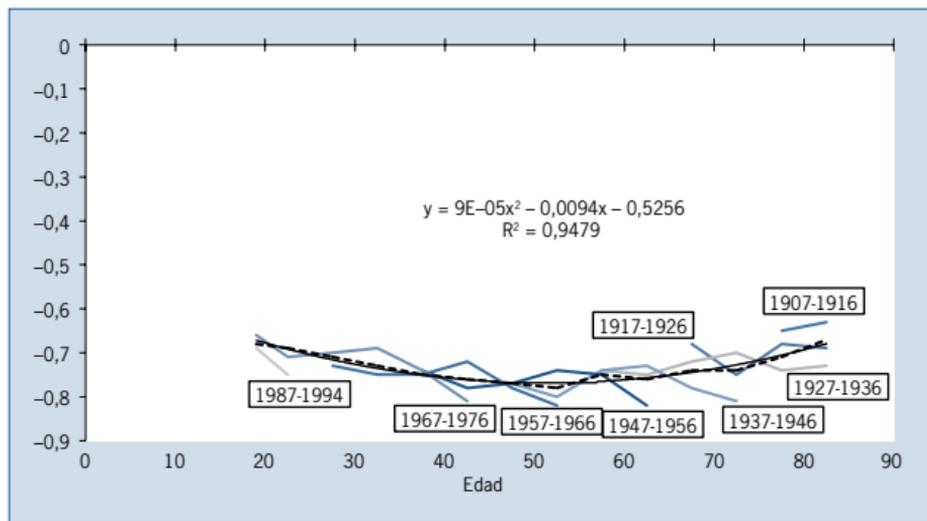
**Gráfico 4.20. Indicador de la función de redistribución**



Esta fuerte desconfianza general no presenta diferencias de interés ni a lo largo del ciclo vital ni del paso de las distintas generaciones (gráfico 4.21). Como puede apreciarse, la figura que forman las trayectorias de generación son líneas

coincidentes. El análisis de los gráficos 4.18 y 4.19 ya apuntaba en esta dirección. La falta de expresividad del índice de redistribución por edad y por generación solo puede indicar la falta de interés que tiene la capacidad redistributiva del sistema fiscal.

### Gráfico 4.21. La percepción de la redistribución por edad y generación



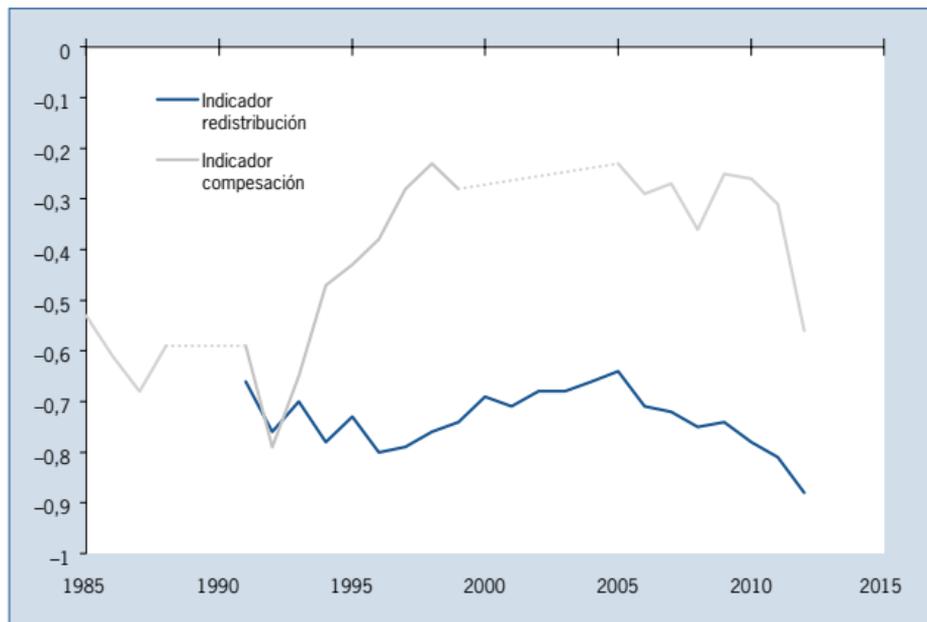
## 4.4. Una introducción a la cultura fiscal: dimensiones instrumental y redistributiva

Antes de ocuparnos en el capítulo 5 sobre los perfiles y evolución de la cultura fiscal vamos a comparar las dimensiones instrumental y redistributiva analizadas previamente. La lectu-

ra conjunta nos permite acercarnos a las características en las que se establece el consenso social acerca del sistema impositivo.

La lectura de los indicadores es sencilla (gráfico 4.22). Ambos tienen un comportamiento diferente en el tiempo pero ambos se mantienen en situaciones de baja popularidad. Recordemos que ambos indicadores oscilan entre +1 y -1, siendo el valor 0 el que señala una región de indefinición de la opinión.

**Gráfico 4.22. Evolución de los indicadores de compensación y redistribución fiscal**



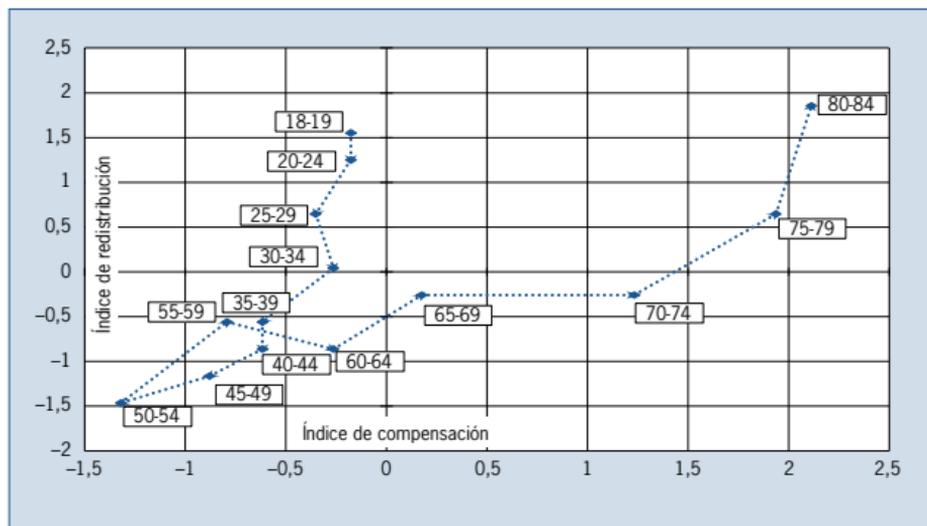
Mientras que la dimensión de redistribución se mantiene casi constante en valores muy negativos, la dimensión de compensación ha venido creciendo y situándose en el entorno del valor 0, que puede considerarse medio alto. Aunque este indicador teóricamente puede alcanzar un valor positivo, en la práctica resulta muy difícil, porque indicaría que la mayoría de la población se considera beneficiada en su relación particular del pago de impuestos. Esta evolución, hacia valores altos, indica que el consenso fiscal se mantiene por la importancia, casi única, que la población da a la función instrumental, sin que haya asomo del mínimo interés redistributivo. Es más, obsérvese según los datos del gráfico que durante la crisis actual se cuestiona la función instrumental pero también de forma paralela la capacidad redistributiva.

Los datos nos permiten reconstruir la trayectoria por ciclo vital y la evolución generacional en el espacio de legitimación del sistema fiscal. Los gráficos 4.23 y 4.24 están expresados mediante unidades de desviación estándar, por lo que las distancias no reflejan de manera fiel la importancia de una dimensión (compensación) y el escaso peso de la otra (redistribución), pero nos permite observar relaciones latentes. Así, en el gráfico 4.23 descubrimos la relación que existe entre compensación y redistribución. Hay un mayor reconocimiento de la distribución cuando también se reconoce la compensación.

Más interés si cabe tiene la lectura del tránsito generacional. En el gráfico 4.24 se ha neutralizado el efecto edad sobre las generaciones. De forma nítida se transita desde la redistribución hacia la compensación. Las generaciones se van haciendo más instrumentales. En este tránsito, sin embargo, se

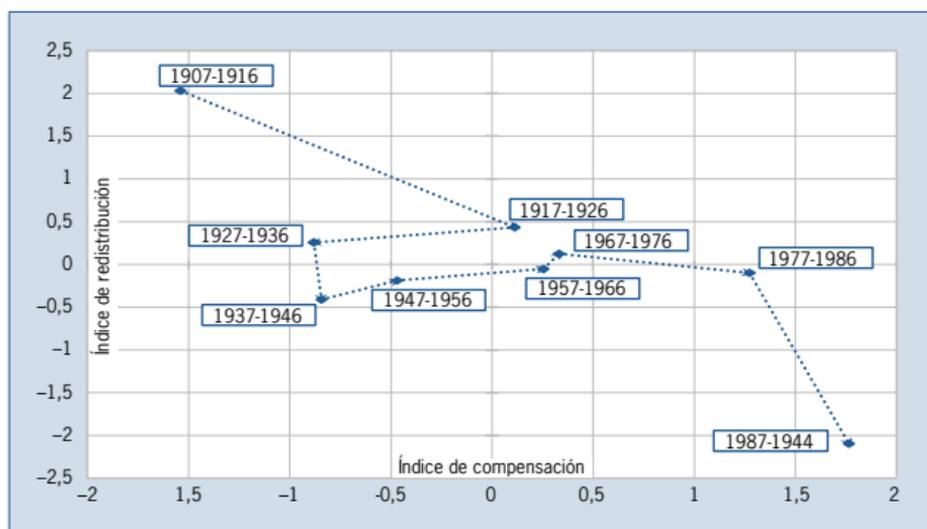
observa un salto desde 1927 a 1957, es decir las generaciones que son niños en la guerra o postguerra que se resisten a descender en el eje de la redistribución incluso señalan una vuelta atrás en la compensación poniendo el valor del esfuerzo realizado a cuenta de la superación del declive bélico y de la puesta en marcha del proceso de desarrollo. Una vez más las generaciones desde finales de los cincuenta hasta mediados de los setenta vuelven a coincidir en sus percepciones. Generaciones que inauguraron en su juventud el sistema de bienestar actual.

**Gráfico 4.23. Grupos de edad en el espacio de los indicadores de compensación y redistribución**



Valores expresados en unidades Z de desviación estándar.

**Gráfico 4.24. Generaciones, controlado el efecto edad, en el espacio de los indicadores de compensación y redistribución**



Valores expresados en unidades Z de desviación estándar.

## **5. La cultura tributaria: el consenso instrumental**

Los indicadores de percepción acerca del sistema tributario han sido organizados en torno a dos ejes fundamentales, relacionados con la visión instrumental de los impuestos y con su capacidad de cohesión social. En este capítulo partiremos de la valoración que los ciudadanos realizan de los principios tributarios para estimar las bases de la legitimidad tributaria y conocer el efecto del tiempo sobre la cultura tributaria.

### **5.1. Legitimidad y valores tributarios**

Como ya se ha expuesto, los impuestos comunican los activos económicos privados con la comunidad a través de la regulación de transferencias organizadas por el Estado. En las sociedades actuales tales transferencias se realizan invocando dos principios: el instrumental (los impuestos contribuyen al mantenimiento de los servicios y prestaciones públicas) y el redistributivo (los impuestos redistribuyen la riqueza).

Por cultura tributaria entendemos el universo simbólico que sustenta el pago de impuestos, es decir, el conjunto de creencias, sentimientos y comportamientos que se implican en la institución social de la recaudación de impuestos. Una parte importante de la cultura impositiva se debe a los valores sociales, es decir, a criterios de preferencia compartidos, que orientan la forma en la que nos movemos en relación con alguna cuestión. Los valores impositivos responden al problema de la legitimación del

sistema impositivo, es decir, a la forma en que los ciudadanos se encuentran dispuestos a cumplir con los deberes fiscales.

De entre las múltiples dimensiones abordadas en torno a la cuestión tributaria, encontramos un indicador sintético de cultura tributaria que permite resumir los valores que sustentan el pago de impuestos (cuadro 5.1).

### **Cuadro 5.1. Pregunta para determinar tipos de cultura tributaria**

<b>Periodo</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Enunciado</b>
1991-1993	Después de esfuerzo fiscal, al principio del cuestionario	De las siguientes frases que figuran en esta tarjeta que le voy a mostrar, me gustaría que me dijera cuál de ellas refleja mejor su opinión sobre los impuestos:
1994-1995	Después de pregunta sobre la responsabilidad del gobierno en la solución de los problemas de los ciudadanos	—Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad.
1996-2004	1996-2000. Después de valoración de los servicios públicos en comparación con hace diez años. Para el año 2000 la pregunta se extrae del barómetro 2394 (junio 2000), no está en la serie de estudios fiscales. La pregunta desaparece en el periodo 2001-2004	—Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué. —Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos, hacer carreteras, etc.
2005-2009	Después de pregunta sobre valoración de los servicios públicos actuales	
2010-2012		Cambio en el ítem instrumental: —Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos.

El valor fundamental de la pregunta es plantear la preferencia por alguna de las tres grandes justificaciones sobre el pago de impuestos, de modo que el entrevistado ha de elegir aquel principio que mejor explica su visión sobre los impuestos, evitando la respuesta múltiple.

En términos teóricos, las tres opciones plantean una doble tesitura (cuadro 5.2): por una parte, la elección entre autonomía y heteronomía fiscal y, por otra, dentro de la autonomía fiscal, la elección entre el principio del beneficio o instrumental y el principio redistributivo o de capacidad de pago. Para completar la tipología, hubiera quedado por explorar, en el ámbito de la heteronomía, si esta se debe a defectos del sistema (fraude, mala administración, mal funcionamiento de las instituciones, etc.) o a la inadecuación del sistema (el Estado es ineficiente por definición, no es un sujeto legítimo). En el caso del ítem propuesto, ambas cosas se dicen («son algo que el Estado nos obliga a pagar», en la línea de la imposición más o menos ilegítima; y «no se sabe muy bien a cambio de qué», en la línea de la mala administración y la ineficiencia).

## **Cuadro 5.2. Dimensiones estudiadas de la cultura tributaria**

Legitimación	Instrumental (principio del beneficio)
	Redistributiva (principio de la capacidad de pago)
Deslegitimación	Impositivo (imposición del Estado)

Este indicador se ajusta bastante a las respuestas ofrecidas en la literatura para contestar a la pregunta de por qué la gente paga impuestos (Tekeli, 2011). En la teoría clásica de la disuasión, basada en modelos de actores racionales, el pago de impuestos se encuentra ligado a la coerción del Estado. Se paga para que no te pillen, porque el coste de no pagar es alto. Tal concepción puede calificarse de heteronomía fiscal, porque el motor de la acción no son las convicciones internas —socialmente modeladas— sino la sanción externa.

Sin embargo, la teoría de la disuasión se ha visto superada por la realidad empírica, que demuestra que la sanción del Estado no explica por sí misma el alto grado de cumplimiento en el pago de impuestos. Aunque la disuasión tiene efectos sobre las tasas de cumplimiento fiscal, no es un determinante único ni tampoco, muy probablemente, el principal, del cumplimiento fiscal. Para explicar este, resulta necesario acudir a otro tipo de factores de carácter social e institucional. Estos factores de carácter social inciden en la producción de esquemas valorativos que permiten el convencimiento o la persuasión de las personas acerca de la necesidad de pagar impuestos, dando lugar a una autonomía fiscal. En nuestro caso se exploran las dos vías más importantes de persuasión o, en otros términos, de legitimación, del sistema fiscal: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago. El principio del beneficio se asocia a una moral instrumental, por la que el pago de impuestos estaría vinculado a la obtención de beneficios en forma de servicios o prestaciones por parte del Estado. Este principio se aleja de cualquier visión comunitarista o solidaria en materia de impuestos, pero no se trata meramente del cálculo de un saldo entre lo que uno paga y lo que recibe. Más bien, es una

extensión del principio utilitarista de la felicidad, por la que el beneficio de todos y cada uno contribuye al desarrollo común (Mill, 1984; Rawls, 1971). Por su parte, el principio de la capacidad de pago descansa sobre un sentido comunitarista de la justicia social (McIntyre, 1987; Walzer, 1983), de modo que los individuos actúan para hacerse cargo de las limitaciones de los demás dentro de una comunidad. Ambos principios informan el sistema impositivo, según la Constitución<sup>23</sup>: los impuestos son necesarios para financiar los gastos del Estado y la recaudación ha de hacerse con criterios de equidad. De igual modo, el gasto público se vincula con la eficiencia y la redistribución<sup>24</sup>.

Las ventajas de la autonomía fiscal son evidentes, como cualquier análisis funcional pondría de manifiesto. En contextos donde se produce desarrollo económico y se extiende el principio democrático, donde hay riqueza para repartir y toda la comunidad política tiene una cuota de poder, la autonomía fiscal sustituye a la heteronomía como mecanismo de legitimación del sistema impositivo. Sin embargo, esta alineación de la autonomía fiscal con el desarrollo económico y político puede verse desafiada por los cambios en las relaciones entre el Estado y

---

<sup>23</sup> Art. 31.1.: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

<sup>24</sup> Art. 31.2. «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

los ciudadanos que sustentan los sistemas impositivos. El hecho de que mayor riqueza y mayor democracia refuercen sistemas tributarios basados en la autonomía de los individuos, y no en sistemas confiscatorios basados en la coerción del Estado, descansa sobre la idea de que el Estado es legítimo árbitro, recaudador y administrador del dinero común. Sin embargo, esta legitimidad del Estado puede verse diluida coyuntural o estructuralmente, afectando a grupos sociales concretos y a lo largo de ciertos periodos. De este modo, aquellos grupos que obtengan menos ventajas materiales o simbólicas y además sean conscientes de ello tenderán a tener menos apego al sistema y, por lo tanto, socavarán la legitimidad declarando su distanciamiento respecto de los fines perseguidos, de los medios utilizados o de la capacidad del Estado como gestor. Si, como ocurre en las crisis por ineficiencia del sistema socioeconómico, el Estado pierde capacidad como administrador de lo público, entonces las formas persuasivas de obtener obediencia tributaria se debilitan, tornándose más visibles las formas disuasorias basadas en la coerción. Más allá, si existe una corriente hacia el debilitamiento del Estado como actor social, político y económico, siendo sus propios contornos cada vez más borrosos, entonces parece lógico que resulte cada vez más difícil aceptar el poder de recaudar y administrar un dinero común.

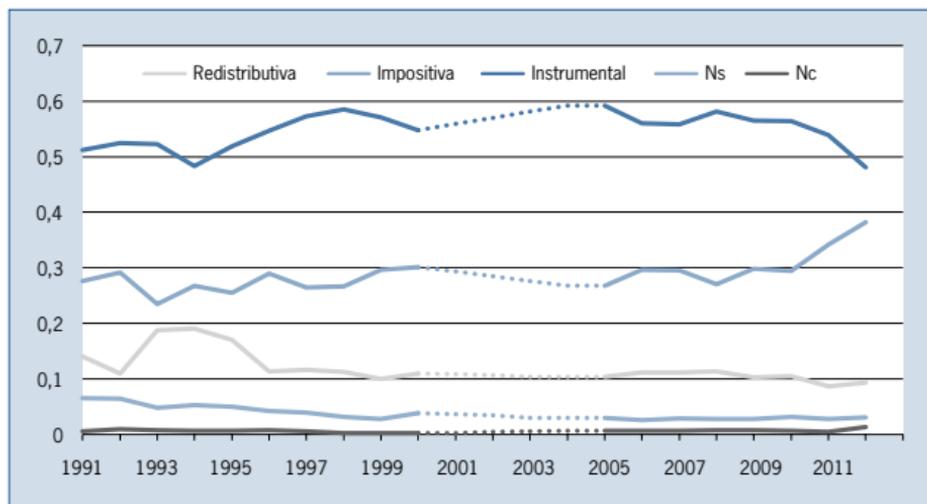
En adelante, se pretende examinar la relación entre la cultura tributaria (en los términos de las dimensiones analizadas de legitimación y principios del sistema tributario) y el paso del tiempo en la sociedad española. Para ello atenderemos, en primer lugar, a establecer los perfiles sociales que sustentan los diversos valores tributarios, haciendo hincapié en las tendencias de cambio durante los últimos veinte años. En segun-

do lugar, nos concentraremos en el análisis del impacto del tiempo sobre la cultura tributaria atendiendo a tres efectos clave: el efecto periodo, el efecto del ciclo vital y el efecto generacional o de cohorte. En una serie relativamente corta como la analizada, los tres efectos se dan especialmente entrelazados, por lo que una de nuestras principales tareas será desentrañar qué fuerza tiene cada uno para explicar el conjunto.

La serie sobre cultura tributaria se compone de 17 observaciones entre 1991 y 2012 (faltan los años 2001 a 2004). Como vemos en el cuadro 5.1, la serie no ha sufrido modificaciones importantes. Únicamente tuvo una contextualización más profunda en el bienio 1994-1995. Desde 1996 sigue a valoraciones sobre los servicios públicos. Esta contextualización, junto a que no se ha alterado nunca el orden de los ítems, siendo el último y más recordado (aunque siempre presentado con tarjeta), el instrumental, podría sesgar las respuestas a favor del instrumentalismo. Lo cierto es que el instrumentalismo llegó a mínimos en 1994 (contextualización profunda), pero, desde entonces, creció de forma constante sin notarse el cambio de contexto. Por otra parte, el dominio de la dimensión instrumental ha sido ya puesto de manifiesto a través de las variables latentes estudiadas a lo largo de este trabajo. Por último, cabe notar el cambio en la redacción de la pregunta en 2010, cuando la acción del gobierno como administrador de bienes comunes se desliga de la otrora simbólica dimensión material del Estado, la creación de infraestructuras. El debate sobre la legitimidad llevaba ya tiempo dirimiéndose en el ámbito de los servicios organizados por el Estado social.

Antes de observar los diversos efectos temporales conviene señalar que, al inicio de la serie, existía un porcentaje significativo de no respuestas que inciden en la distribución hasta 1995, momento en que la no respuesta desciende del 5%, manteniéndose más o menos estable (gráfico 5.1).

**Gráfico 5.1. Distribución de tipos de cultura tributaria**



Como vemos en la tabla 5.1, la no respuesta se encuentra estrechamente vinculada a la edad, la generación y el nivel de instrucción, de modo que las personas mayores, de generaciones más antiguas y de menor nivel educativo, incrementan ostensiblemente la no respuesta a lo largo de toda la serie. A medida que desaparecen las generaciones menos ilustradas, el efecto de la no respuesta se neutraliza.

**Tabla 5.1. No respuesta a la cultura tributaria por sexo, generación y nivel de estudios**

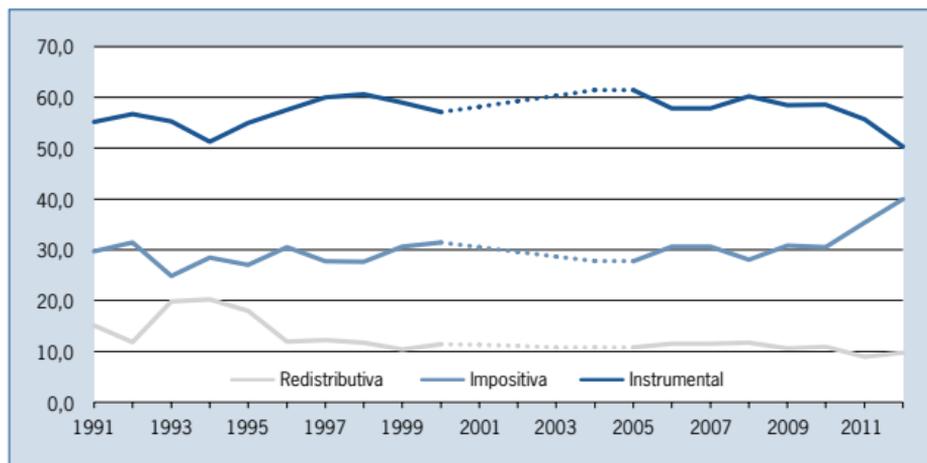
		%
<b>Edad</b>	18-29	3,0
	30-44	2,5
	45-64	4,0
	Más de 65	10,1
<b>Generación</b>	Hasta 1939	9,7
	1940-1959	3,7
	1960-1979	2,3
	Desde 1980	3,0
<b>Nivel de estudios</b>	Hasta primarios	6,3
	Intermedios	2,2
	Universitarios	1,8
	Otros	0,0
	Nc	4,7

Aunque, como puede observarse al comparar los gráficos 5.1 y 5.2, la no respuesta apenas afecta a la distribución del indicador, se ha optado por descartarla del análisis para equilibrar la comparación a lo largo de la serie.

En términos generales puede decirse que la cultura tributaria de los españoles no ha cambiado significativamente a lo largo

de los últimos veinte años. Existe cierto consenso (siempre más del 50% de la población) que afirma una autonomía fiscal basada en el carácter instrumental de los impuestos. Este consenso solo se ha visto amenazado por el efecto coyuntural de las crisis económicas, especialmente de la más reciente. También existe una leve corriente redistribuidora que se mantiene muy estable desde mediados de los noventa (en torno al 10%), si bien disfrutó de mejores horas durante la resolución de la crisis económica del primer lustro de los noventa.

**Gráfico 5.2. Tipos de cultura tributaria (sin incluir no respuesta)**



Finalmente, resulta significativa la persistencia de la corriente heterónoma o de deslegitimación del sistema fiscal, cuyo volumen se sitúa en torno al 30% durante la mayor parte del periodo, tanto en momentos de crisis como en momentos de auge económico

y que, por lo tanto, no parece responder únicamente al ciclo económico (como desde luego sí ocurre en los últimos años) sino que demuestra actitudes frente a los impuestos más profundas.

## **5.2. Perfil social del consenso instrumental**

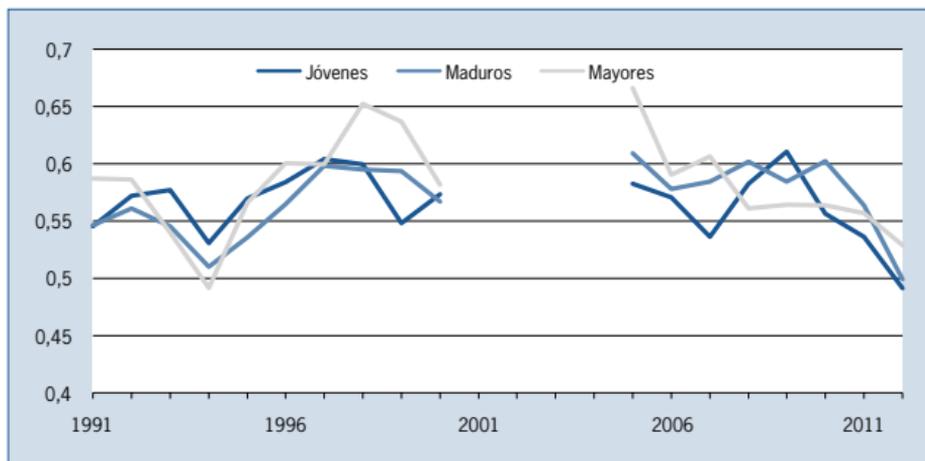
Un primer acercamiento a la cultura tributaria de los españoles permite observar las diferencias en la composición del consenso tributario en relación con algunas variables claves como la edad, el sexo, el nivel educativo y la ocupación. Además, el trabajo con series nos ayuda a comprender cómo ha evolucionado la cultura tributaria por grupos sociales, estableciendo un perfil más o menos dinámico internamente, cuyo resultado global es un panorama relativamente estable relacionado con el consenso instrumental.

Para obtener un perfil general de la relación entre edad y cultura tributaria a lo largo del tiempo, acudiremos a una clasificación por edad muy amplia que distingue tres momentos del ciclo vital bien diferenciados: juventud (18-29), madurez (30-64) y vejez (65 y más).

El análisis conjunto de los datos mostrados en los gráficos 5.3 a 5.5 muestra que, aunque el consenso instrumental alcanza con fuerza a los tres grupos de edad, existe cierta secuencia de edad al hilo de los cambios generales de tendencia. A principios de la década de 1990, los mayores constituían el grupo más instrumental. La crisis de los noventa, que vio crecer especialmente el discurso redistributivo entre los mayores, dio paso a un significativo ascenso de los valores instrumentales de los jóvenes. Sin embargo, la cultura tributaria juvenil ha destacado

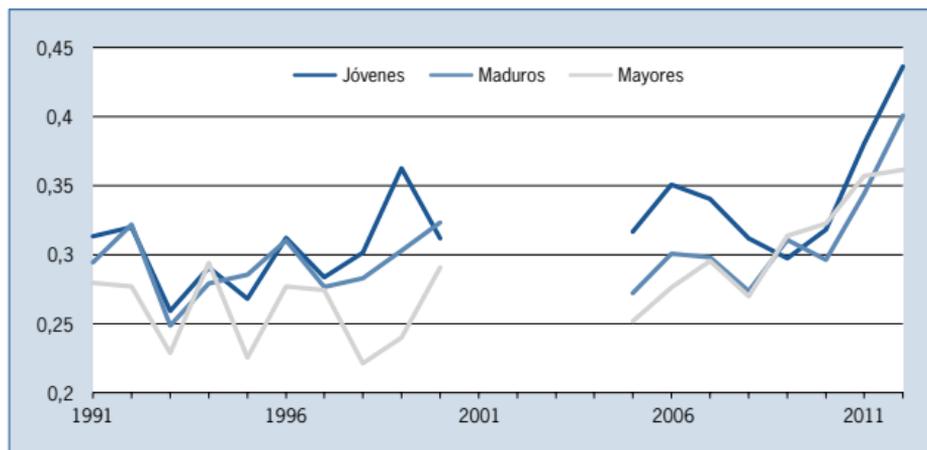
globalmente por contribuir a elevar el impositivismo desde finales de los noventa (gráfico 5.4). Esto hizo que el consenso pasara a estar nuevamente liderado por los mayores y por los maduros.

**Gráfico 5.3. Proporción de instrumentales por grandes grupos de edad**

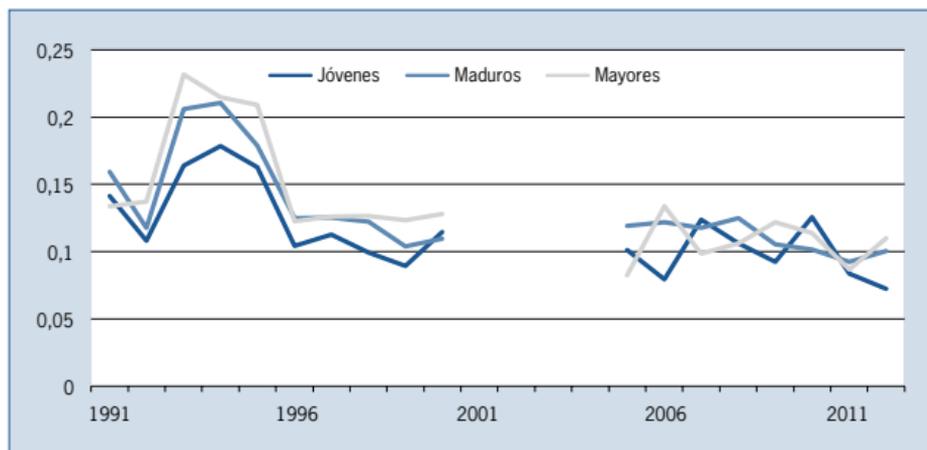


Al margen del consenso instrumental, lo que muestra la serie es, por una parte, un refuerzo desconocido hasta entonces del discurso impositivo, especialmente el juvenil, y una caída y residualización del discurso redistributivo, cuya defensa a principios de los noventa parecía tener bases generacionales, encabezada por los mayores y seguida por los maduros. La reciente crisis ha volcado toda alternativa al consenso instrumental hacia la dimensión de legitimación y no hacia el principio redistributivo, en un cambio claramente compartido por los tres grupos de edad.

**Gráfico 5.4. Proporción de impositivos por grandes grupos de edad**



**Gráfico 5.5. Proporción de redistributivos por grandes grupos de edad**



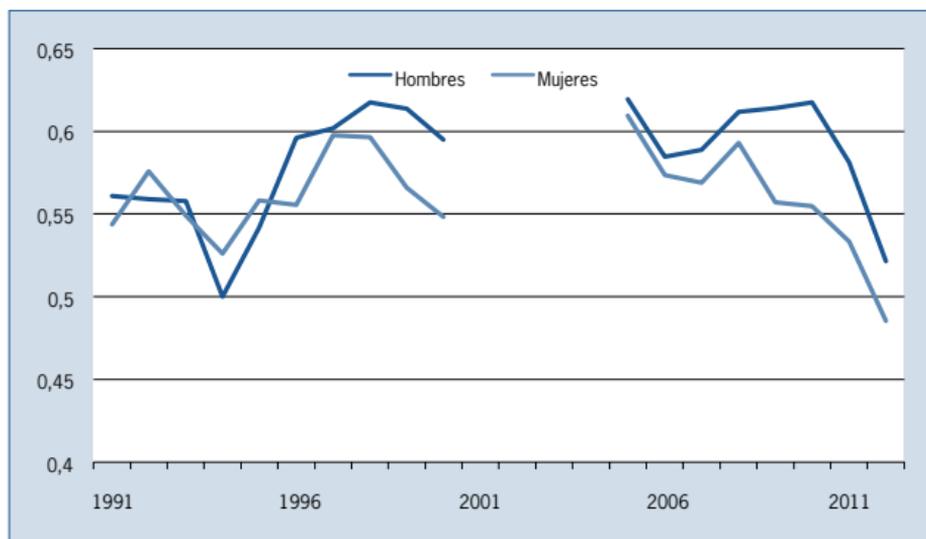
De este modo, estas tendencias, aunque muy leves, van acercando el discurso juvenil a la dicotomía sobre la legitimidad de los impuestos, entre la posición instrumental y la impositiva, mientras, que, en contraste, los mayores dan una importancia relativa mayor a la cuestión entre la legitimidad instrumental y la redistributiva, algo que se puso claramente de manifiesto en la crisis de los noventa, cuando el nivel de cultura redistributiva de los mayores se acercó a los niveles del discurso impositivo.

En cuanto a las relaciones por sexo, las mujeres manifiestan niveles de deslegitimación del sistema tributario superiores a los hombres. Es un hecho que se prolonga a lo largo de la serie, con la excepción del primer lustro de los años noventa. Aunque siguiendo el ritmo de los efectos de coyuntura generales, las mujeres destacan desde entonces por niveles mayores de impositivismo e inferiores de valores redistributivos.

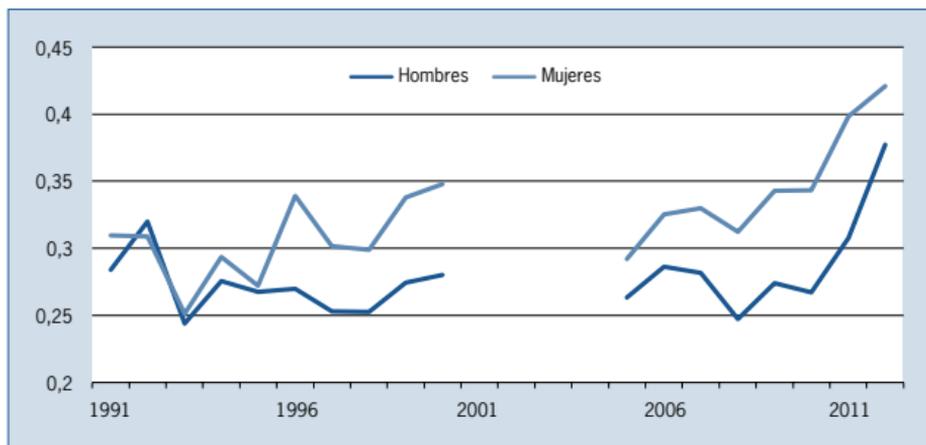
Las diferencias se sustancian a partir del segundo lustro de los noventa y se mantienen constantes a lo largo del periodo. Cabe recordar que es a principios de los noventa cuando la reforma del impuesto sobre la renta de 1991 toma como sujeto pasivo a los individuos y no a las familias, de acuerdo a la Sentencia 45/1989 del Tribunal Constitucional. Este cambio sin duda afecta a muchas mujeres que hasta entonces podrían permanecer relativamente alejadas del hecho impositivo en la medida en que eran las parejas, varones, los que se encargaban de la declaración de la renta, incluidos los ingresos de las mujeres, hasta entonces tratados como una acumulación de renta en la unidad familiar. Asimismo es posible que las trayectorias laborales de las mujeres, como

sujetos cotizantes, difieran en buena medida de las de los varones, en el sentido de que aquellas tengan un historial de cotización más leve y fraccionado por las circunstancias generacionales, vitales y del mercado de trabajo (cohortes con pocas cotizantes, periodos, como la crianza, alejadas del trabajo, mayor precariedad laboral, etc.). Dada la importancia del balance tanto en la organización del sistema tributario como en la percepción que los ciudadanos tienen de los impuestos, resulta congruente que quienes se encuentran más alejadas de la situación de ciudadano contribuyente que adquiere derechos (como las pensiones contributivas o el seguro de desempleo) presenten valores menos instrumentales y más impositivos.

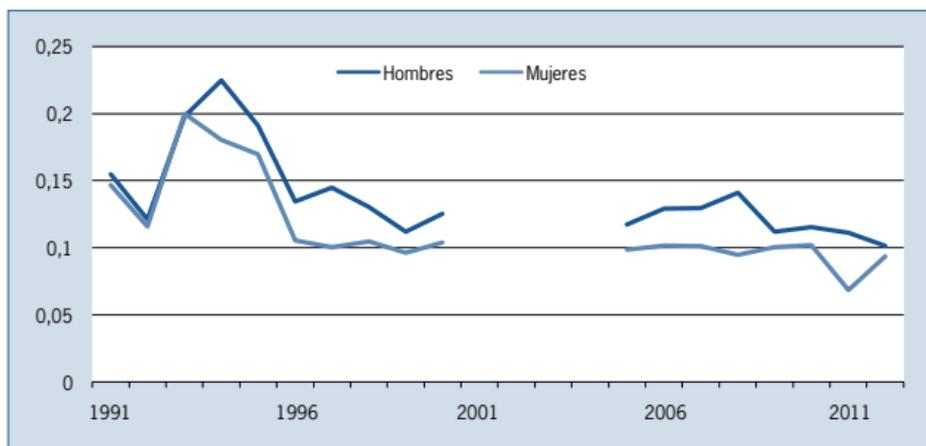
**Gráfico 5.6. Proporción de instrumentales por sexo**



### Gráfico 5.7. Proporción de impositivos por sexo



### Gráfico 5.8. Proporción de redistributivos por sexo

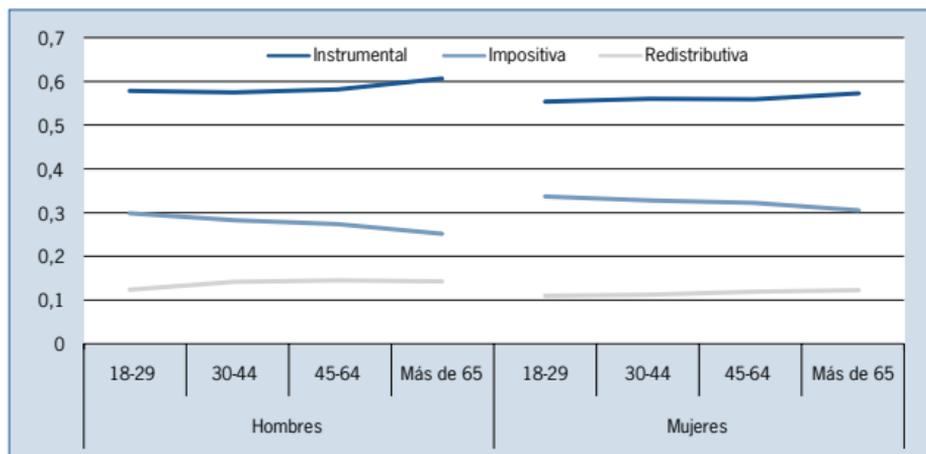


Las diferencias encontradas no son imputables a las diversas tasas de respuesta de hombres y mujeres. Los hombres tienen una tasa de respuesta superior en un 3% de media, siendo las

diferencias bastante constantes a lo largo del periodo, tendiendo levemente a la baja. La diferencia en las preferencias expresadas por hombres y mujeres señalan un 2% de media en los valores instrumentales y un 3% de media en los valores redistributivos a favor de los hombres, y de un 3% de media a favor de las mujeres en los valores impositivos. La distribución de la no respuesta debería seguir un patrón muy definido, a favor de los valores instrumentales y redistributivos, para compensar las diferencias de género. Lo que, en todo caso, resulta improbable por ser valores más cercanos a los grupos con menor tasa de no respuesta, como los universitarios.

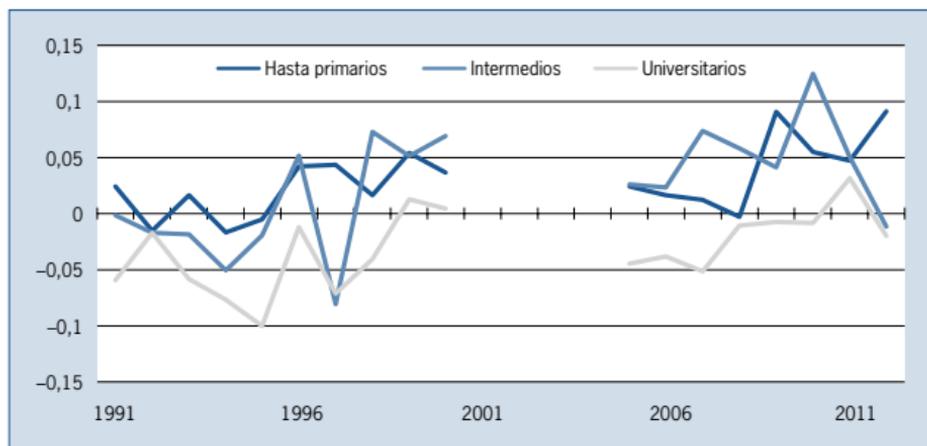
Resulta difícil dar explicación a estas diferencias de género, que no se trasladan a otros indicadores clave de las opiniones fiscales como los relativos al balance fiscal. No parecen producto de la estructura demográfica, algo más envejecida en el caso de las mujeres. El gráfico 5.9 muestra que, en términos

**Gráfico 5.9. Tipos de cultura tributaria por sexo y edad**



agregados, el efecto de la edad es similar en los dos sexos, pero los niveles de las mujeres son sistemáticamente diferentes de los de los hombres (más impositivas, menos instrumentales y menos redistributivas).

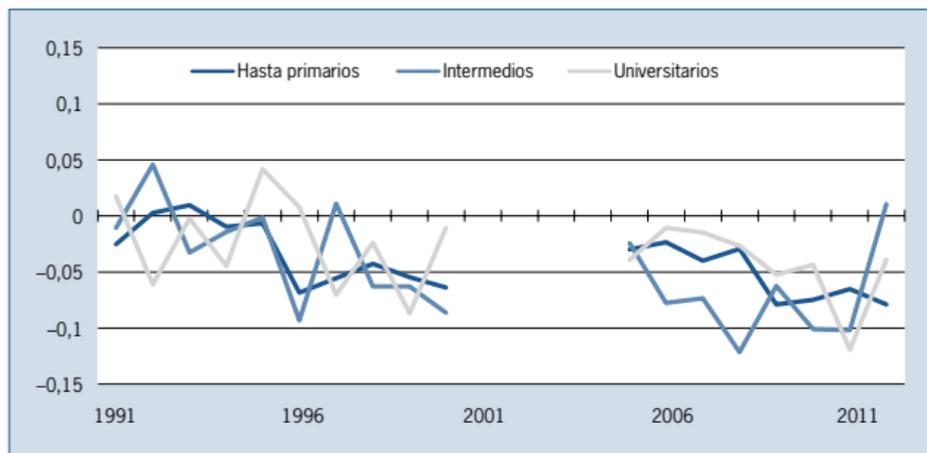
### Gráfico 5.10. Diferencia entre proporciones de instrumentales por sexo



El nivel educativo que, como veremos, es el determinante principal de los niveles de cada tipo de cultura tributaria, no ayuda a explicar tampoco con claridad las diferencias entre hombres y mujeres. Centrándonos en las diferencias entre las proporciones de hombres y mujeres en la categoría modal, el tipo instrumental, se observa que las mujeres universitarias son, con excepción de los primeros años noventa, las únicas que mostraban mayor nivel instrumental que los hombres. Durante los primeros años noventa, al haber muchas menos

mujeres que varones con nivel de estudios universitarios, las diferencias globales podrían reflejar efectivamente el nivel educativo. Sin embargo, la tendencia muestra un incremento de la diferencia entre hombres y mujeres, a favor del instrumentalismo de los varones. Y esto sucede no tanto entre quienes tienen estudios primarios como entre los que tienen estudios secundarios y universitarios. Así que, a pesar del mayor peso que han adquirido las universitarias, el resultado final es que la desigualdad en la asunción de la legitimación instrumental se mantiene.

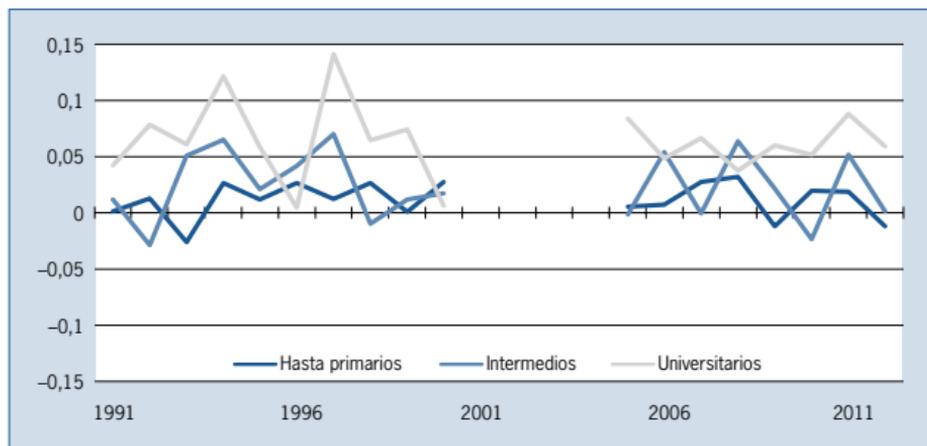
**Gráfico 5.11. Diferencia entre proporciones de impositivos por sexo**



Otro tanto sucede con la cultura impositiva, aunque, en este caso, no se partía de una relación entre los valores impositivos y el nivel de estudios. Las mujeres tendían a darle más

importancia que los varones a la cultura impositiva desde mediados de los noventa, sin diferencias significativas por nivel de estudios. Sin embargo, durante la década de 2000, con las debidas cautelas, y pese a que se había enjugado parte de la diferencia, esta vuelve a crecer especialmente debido a las mujeres con estudios intermedios. Es decir, los cambios en la composición por nivel de estudios han producido que, globalmente, las mujeres conserven un patrón más negativo frente a los impuestos (menos instrumental, más impositivo) que los varones.

**Gráfico 5.12. Diferencia entre proporciones de redistributivos por sexo**



El estudio de la opción redistributiva, aunque más sujeto a errores muestrales, por su pequeño volumen dentro del conjunto, apunta hacia que se ha tratado durante el tiempo es-

tudiado de un discurso relativamente masculinizado en todos los niveles de estudio, especialmente el universitario. Este dato ofrece la mayor sorpresa, pues mientras las diferencias por sexo en relación con los tipos instrumental e impositivo abonan la hipótesis de una traslación de las diferencias en el nivel de estudios a la cultura tributaria, en el caso de la cultura redistributiva, aquellas que, como veremos a continuación, se supone que han de tener unos valores más redistributivos (las universitarias) son las que más diferencia a favor de los hombres registran.

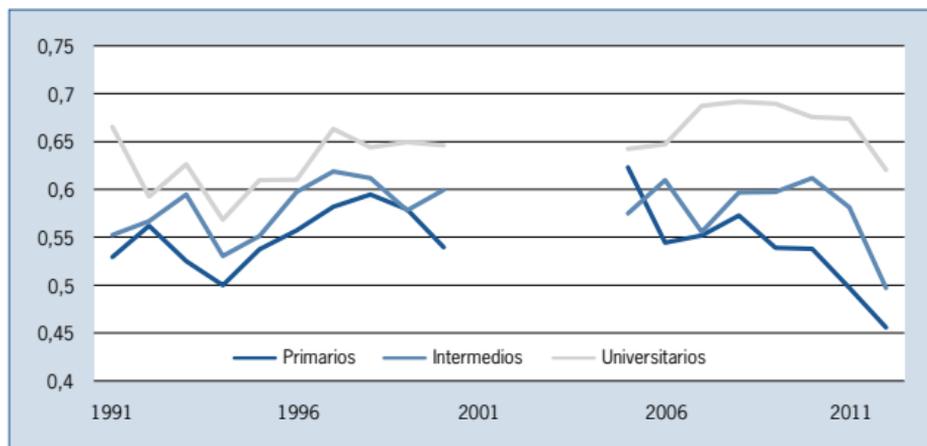
Por su parte, el nivel educativo es, de los determinantes estudiados, el que mejor explica por sí solo los diversos niveles de cultura tributaria, especialmente cuando nos referimos al nivel más alto, los estudios universitarios.

Para las personas con mayor nivel educativo, la cultura tributaria tiende a ser durante las dos décadas, más instrumental, más redistributiva y mucho menos impositiva. Sin duda, esta relación muestra bien, por una parte, que la cultura impositiva es un buen indicador de legitimidad del sistema tributario y, por otra, que, en consecuencia, las personas con mayor nivel educativo, cuya integración social es mayor en todos los sentidos, tienden a preferir opciones legitimadoras para expresar su cultura tributaria.

Las series según nivel educativo apenas muestran variaciones, más allá de los efectos temporales comunes. Sin embargo, la relación entre nivel educativo y cada uno de los indicadores de cultura tributaria adquiere algunos contornos específicos. El consenso instrumental, en el gráfico 5.13, muestra

una relación lineal con el nivel educativo, de modo que los universitarios eligen más los valores instrumentales que los que tienen estudios intermedios, y estos, a su vez, más que los que tienen estudios primarios. Tal gradación concuerda bastante con la idea de la cultura instrumental como un discurso modernizador acerca de los impuestos, de carácter racionalizador.

**Gráfico 5.13. Proporción de instrumentales por nivel de estudios**

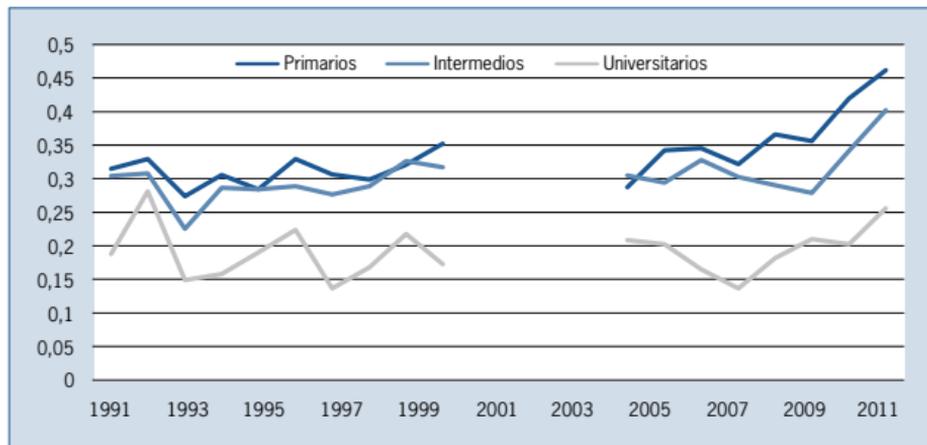


En el caso de la cultura impositiva, en el gráfico 5.14, los estudios universitarios implican un nivel de deslegitimación claramente inferior, pero esta vez la diferencia entre el nivel educativo intermedio y el primario apenas se percibe. Algo parecido ocurre en la opción minoritaria, la cultura redistributiva (gráfico 5.15). Los universitarios son los que muestran nive-

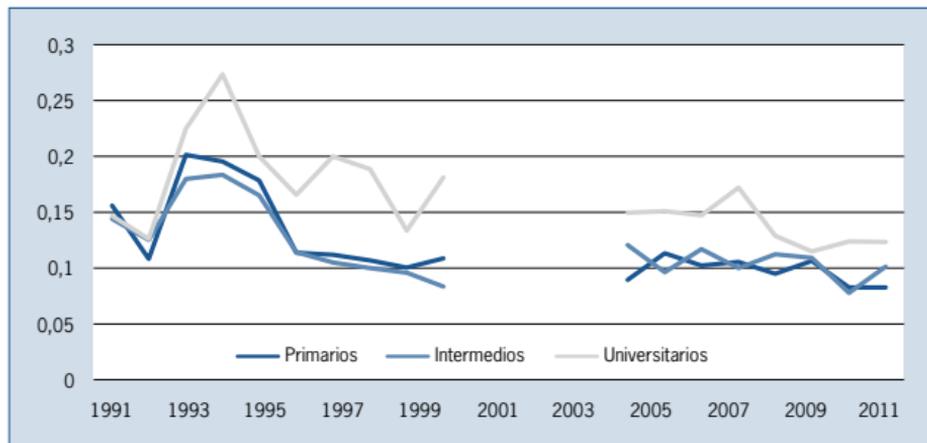
les más altos, pero, para el resto de la población, la cultura redistributiva es similar. Estas relaciones expresan, en primer lugar, que el nivel educativo es un determinante clave para la legitimación instrumental. El discurso dominante es el de los que tienen un más alto nivel educativo. Pero también apuntan, en segundo lugar, a que, fuera de la fracción de universitarios, los discursos minoritarios no responden a patrones definidos en relación con el nivel educativo.

El hecho de que la educación incida en el aumento del discurso instrumental y el redistributivo indica hasta qué punto la moral tributaria viene influida, incluso en tiempos de crisis, por el nivel de riqueza y por el sistema de expectativas. A mayor capital en todos los sentidos mejor se entiende el objeto del sistema fiscal, más se legitima.

**Gráfico 5.14. Proporción de impositivos por nivel de estudios**

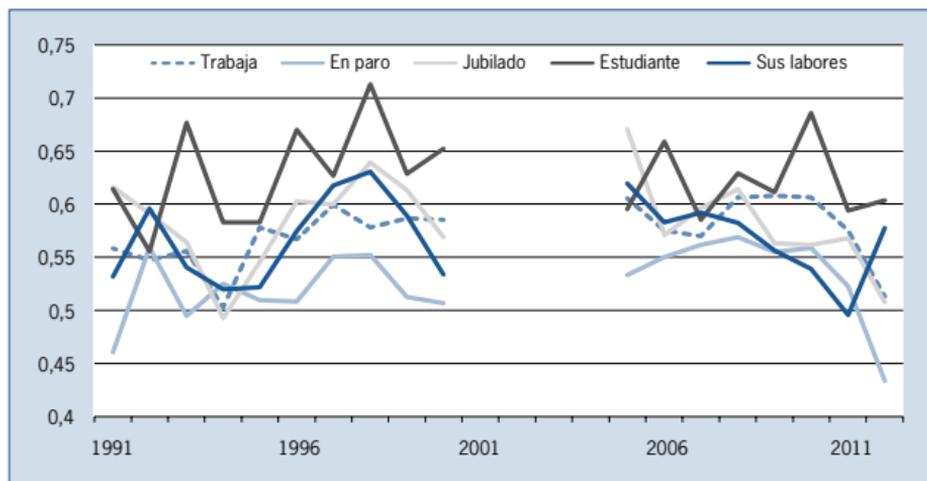


**Gráfico 5.15. Proporción de redistributivos por nivel de estudios**

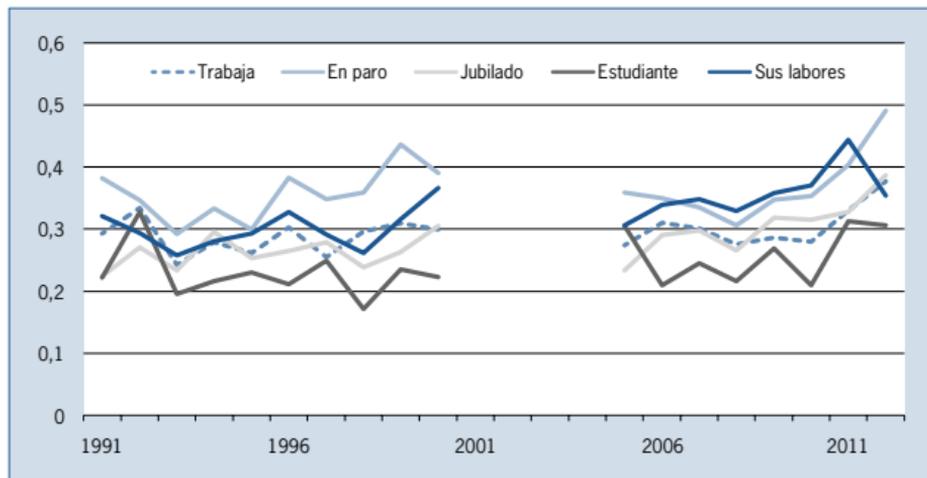


Por último, respecto a la situación laboral, la categoría modal, que rige el discurso, es la de los ocupados. Este grupo supone entre un 40 y un 50% de la población en las muestras que conforman la serie, y sustenta el consenso instrumental que observamos en la población general. Este consenso instrumental responde, como hemos dicho, a una posición de integración social, que justifica el pago de impuestos principalmente por la existencia de un balance entre impuestos y gasto público. Las personas que obtienen rentas por su trabajo creen mayoritariamente que el pago de impuestos es un asunto de ingresos y gastos y este porcentaje es superior en la mayoría de años de la serie a los porcentajes de otras situaciones laborales, a excepción de los estudiantes. Los ocupados son, asimismo, más redistributivos que el resto (salvo los estudiantes).

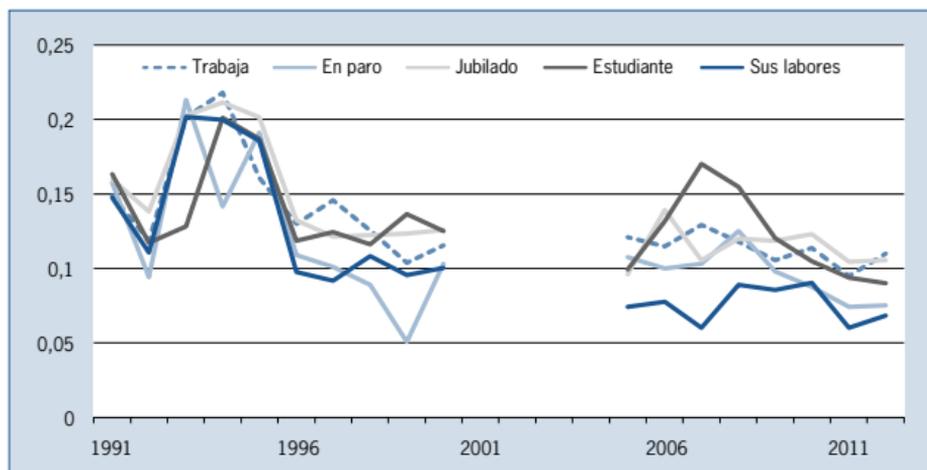
**Gráfico 5.16. Proporción de instrumentales por actividad**



**Gráfico 5.17. Proporción impositivos por actividad**



**Gráfico 5.18. Proporción de redistributivos por actividad**



Dada la centralidad del balance fiscal en la percepción de los impuestos, ya explicada, cabe establecer algunas relaciones que confirman los hallazgos ya encontrados, especialmente en relación con la situación dentro del ciclo vital y el nivel de estudios. Si tenemos en cuenta el ciclo vital, encontramos que son los jubilados y los estudiantes (mayores y jóvenes respectivamente) los menos impositivos, lo que es consecuente con su situación de aprovechamiento del gasto público. Sin embargo, no son los jubilados, sino los estudiantes, los que tienen una percepción más baja del impositivismo, a pesar de que sean los mayores quienes tienen una percepción más positiva de su saldo fiscal. Ello es debido, sin duda, al efecto que tiene el nivel de estudios sobre la cultura tributaria.

Aunque los jubilados muestran unos valores fiscales similares a los de los ocupados, se observan leves variaciones: los jubila-

dos son menos impositivos que los ocupados en la mayor parte de la serie. No son, sin embargo, significativamente menos redistributivos, situándose a la par que ocupados y estudiantes. Como venimos observando, el leve declinar de los valores redistributivos a lo largo de la serie viene condicionado tanto por la importancia del nivel de estudios en su conformación (los universitarios son sensiblemente más redistributivos) como por cierto efecto generacional, que presenta a las generaciones más antiguas como las más redistribuidoras, como veremos adelante. De este modo, si bien las generaciones más jóvenes tienden a ser algo menos redistributivas en promedio, una parte creciente de estas generaciones elevan el nivel redistributivo de su generación debido al efecto del nivel de estudios.

Siguiendo la lógica del saldo fiscal dentro del ciclo vital, los estudiantes y los parados responden a su situación. Los estudiantes son en general menos impositivos y más instrumentales; asumen la idea modernizadora de balance fiscal y les parece bien, son los menos críticos. Por el contrario, los parados son más impositivos y menos instrumentales. En medio del ciclo vital, la rotura de las expectativas laborales les hace desconfiar gravemente de la autoridad del Estado para recaudar y organizar el gasto. Son actores en busca de papel, cuya posición vital, en edad de trabajar, colisiona con la realidad de una organización socioeconómica, en la que participa el Estado, que es incapaz de ofrecerle medios de subsistencia. Se trata de una reacción extremadamente sugerente, porque lejos de avivar el discurso igualitario, más bien lo adormece (algo que ocurre especialmente durante la última crisis). Esta dinámica avala la idea de que el sistema impositivo se basa en un contrato generacional, mostrado por el discurso integrado de jóvenes estudian-

tes, mayores jubilados y maduros ocupados, que sitúa fuera a quienes, como los parados y las amas de casa, son incapaces de aportar al sistema —vía impuestos— y, por el contrario, se encuentran en posición de necesidad —vía prestaciones—. Son estos grupos los que precisan transferencias intrageneracionales, los que tienen una visión más crítica del sistema tributario.

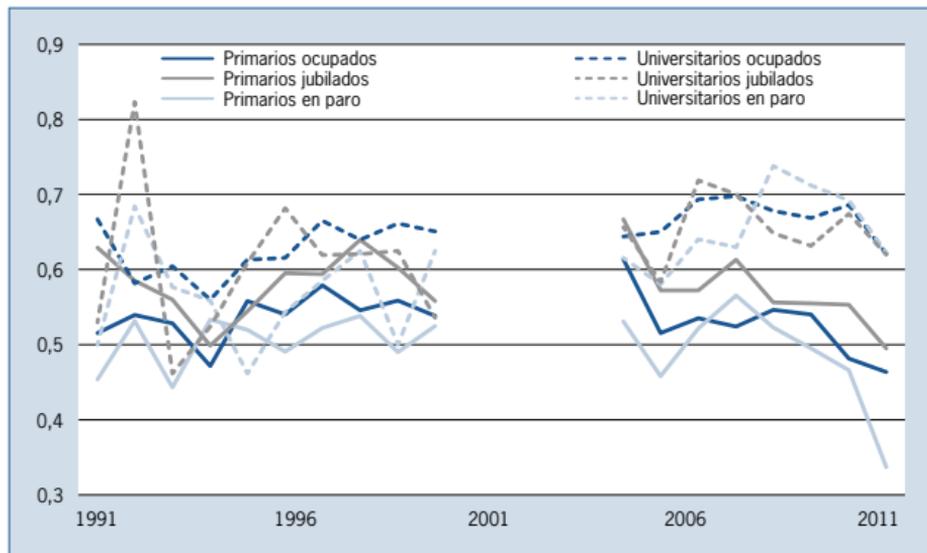
Las amas de casa, categoría cuyo peso se reduce a lo largo del periodo estudiado (pasando de constituir más del 25% de la muestra a menos del 10%), muestran un perfil dinámico, seguramente de acuerdo con los cambios producidos en esta categoría social. Mientras que en los noventa su grado de valores instrumentales e impositivos se parecía esencialmente al de los ocupados, claramente alineado en el consenso instrumental, en la década de 2000, las amas de casa tienen una cultura tributaria más parecida a la de los parados, con una reducción significativa de los valores instrumentales y un ascenso de los impositivos. Además, al tratarse de un grupo específicamente femenino (menos del 1% son varones), los valores redistributivos alcanzan mínimos.

En resumen, el análisis de los perfiles sociales revela tenues diferencias en la cultura tributaria de los diversos grupos. Sin duda, la más significativa es la que afecta al nivel de estudios, cuya relación con el nivel de legitimación de los impuestos es clara. El análisis ocupacional revela asimismo algunas diferencias, pero estas tienen más que ver con la trasposición del nivel de estudios al mercado laboral (hay más universitarios ocupados y más parados con estudios primarios) que con el efecto que las situaciones ocupacionales tienen sobre la cultura tributaria, que es bastante pequeño. Es lo que se observa

al comparar, en el gráfico 5.19, el nivel de cultura instrumental según las categorías extremas del nivel de estudios (hasta primarios y universitarios) y las categorías principales de ocupación (ocupados, en paro y jubilados). El efecto del nivel de estudios es más fuerte que el de la ocupación, y parece haberse reforzado durante los años 2000.

El análisis del perfil valorativo de los contribuyentes muestra que existe un consenso sólido en torno a los valores instrumentales, que sustentan, aunque sin diferencias muy sustanciales, los jóvenes y maduros más que los mayores, los hombres más que las mujeres, las personas con más estudios que las de menos y aquellos que estudian o trabajan.

**Gráfico 5.19. Cultura instrumental por nivel de estudios y ocupación**



La valoración crítica de los impuestos tiende a ser más fuerte entre los jóvenes (desde mediados de la década de 1990), las mujeres, los niveles intermedios y bajos de estudios y aquellos que se encuentran en paro, estudiando o realizando tareas domésticas.

Por último, el discurso redistributivo resulta el más plano de todos. Existen pocas diferencias a lo largo del tiempo, si exceptuamos su significativo incremento durante la crisis de los noventa. Pero tampoco se producen grandes diferencias entre los grupos sociales analizados. Por destacar algunas, cabría señalar su vinculación con categorías sociales más bien integradas (hombres, con estudios universitarios, estudiantes, ocupados), lo que alejaría este discurso de una relación inmediata con la situación social, como expresión reivindicativa ante una situación injusta. Su relación con la ideología política nos revelará seguidamente que tampoco se trata de la defensa de posiciones ideológicas precisas en relación con los impuestos sino, más bien, de actitudes reactivas frente al partido en el gobierno.

### **5.3. Ciclo sociopolítico, expectativas vitales y construcción generacional de la legitimidad tributaria**

La solidez del consenso instrumental resiste la prueba del tiempo, al menos de los veinte años analizados, donde los cambios más significativos se relacionan claramente con efectos coyunturales (la crisis económica de los noventa y la actual). No

obstante, el análisis de las series permite vislumbrar algunas leves tendencias hacia el crecimiento de la cultura instrumental a lo largo de todo el periodo estudiado y hacia el aumento del impositivismo durante la década de 2000.

El hecho de que este indicador general de cultura tributaria apenas haya cambiado en veinte años avisa sobre la solidez de estas corrientes de opinión, que parecen responder a modelos normativos asentados y cuyo volumen apenas varía a pesar de los cambios demográficos, económicos, políticos, sociales y culturales.

Uno de los factores que permiten explicar esa invariabilidad de las actitudes tiene que ver con el lapso relativamente corto de la serie. También con el hecho de que el objeto de valoración, el sistema tributario, no ha sufrido transformaciones muy importantes en sus principios a lo largo de este periodo. Finalmente, la solidez de los valores tributarios apunta hacia una base cívica de legitimación de los impuestos que responde a estructuras profundas de sentido, a genuinos valores sociales y no a simples actitudes.

A pesar de estos factores que explican la relativa estabilidad de los indicadores, nos interesa indagar sobre los pequeños cambios observados en los valores tributarios a lo largo del tiempo, entendiendo el dato como un poso temporal que aúna dinámicas históricas, vitales y generacionales. Así, el paso del tiempo afecta a los valores en tres sentidos principalmente, que confluyen en lo que se ha denominado análisis de edad, cohorte y periodo (*ACP analysis* en inglés). En nuestra investigación, analizaremos los efectos según la inmediatez de su

evidencia a partir de los datos de la serie. En primer lugar, encontramos cambios vinculados al momento histórico que se analiza, o efectos de periodo, que podrían clasificarse a su vez en efectos de tendencia (de carácter más estable o estructural) y efectos de periodo (vinculados a ciclos o momentos puntuales). En segundo lugar, encontramos el efecto del ciclo vital, que se refiere a la posible vinculación existente entre determinada cultura tributaria y las diferentes etapas del ciclo vital. En relación con los impuestos, y de acuerdo a la idea de las economías generacionales (Mason y Lee, 2004), interesa señalar tres momentos fundamentales, relacionados con la capacidad de pago y el disfrute de servicios y prestaciones públicas: juventud, madurez y envejecimiento. Finalmente, puede rastrearse un efecto generacional, que agrupa a los individuos por cohorte y cuyo poder explicativo se basa en una socialización y experiencia histórica compartida, que hace homogénea a cada cohorte a la vez que la diferencia de las demás. De este modo, el análisis de la serie temporal se convierte en una indagación sociológica que traspasa los límites temporales en los que fue captada la opinión para realizar deducciones sobre el paso de casi un siglo de experiencias sociales acumuladas.

### 5.3.1. *Tendencia de la cultura tributaria y coyuntura ideológica*

El efecto periodo fundamental, aquel que tiene que ver con la tendencia seguida a lo largo del periodo, puede relacionarse con un doble proceso histórico.

Por una parte, la serie refleja en términos globales un periodo de crecimiento económico y desarrollo político y social, dentro de un ciclo, iniciado en la transición política hacia la democracia, en el que se produce el asentamiento del sistema fiscal, que incorpora no solo la obligación del pago de impuestos y el establecimiento de mecanismos de control, sino también los esfuerzos por actuar sobre la internalización del deber de pagar impuestos. Se trata de un periodo de estabilización del sistema fiscal a partir de la reforma fiscal de 1977 y los principios constitucionales (Ley 20/1989, donde se adapta el impuesto a los individuos y no a las unidades familiares; Ley 18/1991).

Por otra parte, pese a la retórica sobre la equidad y la generalización de la imposición, desde principios de los noventa, las reformas tributarias se encuentran sobre todo orientadas por un reconocimiento de la eficiencia de los mercados en la asignación de bienes y servicios y, consecuentemente, por un retraimiento de la progresividad fiscal: aumento relativo de la imposición indirecta (tanto consumos, tanto pagas); reducción de los tipos marginales (la carga fiscal, especialmente en el margen superior de renta, tiende a ser relativamente menor) y de los tramos impositivos (la progresividad se reduce a cinco o seis tramos); separación de la tributación de rentas según la fuente y reducción de los impuestos relacionados con el capital (IEF, 2011). En sentido contrario, las reformas tributarias, más centradas en la consolidación fiscal y la dinámica económica que en la redistribución, tienen el efecto de socavar el papel del Estado como gestor de recursos y especialmente como árbitro o agente redistribuidor.

En consecuencia, cabría esperar que la moral fiscal pudiera responder de alguna manera a estos dos efectos consecutivos

(asentamiento fiscal y liberalización económica). Un resultado objetivo combinado del asentamiento de la fiscalidad moderna y del periodo global de crecimiento económico y desarrollo social es el incremento de la presión fiscal durante todo el periodo (impuestos recaudados en función del PIB), que va normalizando la situación española en relación con los niveles de presión fiscal de la UE y la OCDE (IEF, 2011).

La opinión pública se sitúa así frente a una administración fiscal modernizada y expansiva en el seno de un movimiento global de declive del Estado y deslegitimación de la imposición como herramienta central de la política económica, ascenso continuo del monetarismo y el reformismo fiscal orientado a la liberalización económica y la circulación de capital (en la práctica, gravamen de rentas del trabajo y libertad de movimientos de capital).

En relación con el indicador de cultura impositiva, que arranca en 1991, durante el periodo se observa, en primer lugar, la permanente supremacía del consenso instrumental, apuntando a un efecto de ciclo, que lo haría crecer hasta mediados de la década de 2000 para luego hacerlo descender. Entre los tipos minoritarios, se encuentra un cierto declive de la moral redistributiva, mientras el papel de la rebeldía fiscal o moral impositiva reflejaría, fundamentalmente, una oposición hacia los fines manifiestos del sistema fiscal, bien sea el fin redistributivo o bien el meramente financiador de los servicios públicos. En efecto, el análisis de correlaciones corrobora las relaciones apuntadas de manera significativa. En general, puede decirse que en los últimos veinte años el resultado global ha sido un crecimiento del tipo de legitimación impositiva a costa de un descenso de la lógica redistributiva.

**Tabla 5.2. Correlaciones entre porcentajes de tipo de cultura fiscal y año**

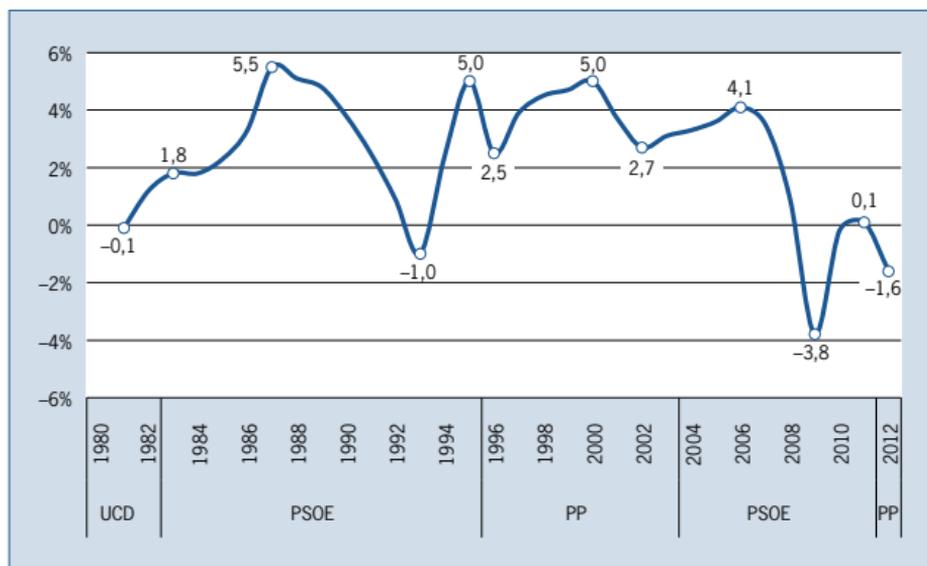
	Instrumental	Impositivo	Redistributivo
1991-2012	0,125	0,557**	-0,672***
1991-2000	0,588*	0,212	-0,557*
2005-2012	-0,760*	0,804**	-0,705**

\* $p < 0,1$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ .

Si desagregamos el periodo en dos partes aproximadamente iguales, encontramos una diferencia importante: mientras, durante los años noventa, el socavamiento de la legitimación redistributiva hace crecer significativamente la moral instrumental, durante la década de 2000 lo único que crece, y con fuerza, es la legitimación impositiva, coercitiva, llegando a reducir la legitimación instrumental en la que se basa el consenso sobre la fiscalidad en la opinión pública y también el discurso redistributivo. Evidentemente, la diferencia entre ambos periodos puede explicarse acudiendo al efecto coyuntural muy profundo de la actual crisis, sobre cuya huella para el futuro no hay duda.

Si tomamos el conjunto de la serie, el efecto periodo general se encontraría sujeto a dos efectos coyunturales relacionados con el ciclo económico y, en menor medida, con el político, que pueden estudiarse a través de la tasa de crecimiento del PIB y del signo político de los diversos gobiernos (gráfico 5.20).

**Gráfico 5.20. Crecimiento interanual del PIB y partido de gobierno**



En términos económicos, existen dos momentos de crisis económica o recesión, en torno a 1992-1993 y a partir de 2007, siendo esta última mucho más grave y profunda. Teóricamente, las crisis económicas producen desajustes en el balance fiscal (pues se reducen los ingresos y se deterioran los servicios; en términos subjetivos crece además el esfuerzo fiscal de los contribuyentes), por lo que es probable que el principal efecto de la crisis sobre la cultura impositiva sea el descenso del tipo instrumental, lo que ocurrió tanto en la crisis de los noventa como en la actual. No resulta sencillo establecer si la pérdida de la legitimación instrumental puede llevar a la búsqueda de legitimación en otros principios, como el de la redistribución, o puede conllevar una pérdida de legitimación en su conjunto,

creciendo el peso de quienes consideran los tributos una imposición del Estado. En el caso de la crisis de la década de 1990, la opinión se volcó claramente hacia la redistribución; pero en la actual crisis, el trasvase fundamental se ha producido hacia la deslegitimación.

En términos políticos, el periodo 1991-2012 se encuentra repartido entre los gobiernos de centro-izquierda del PSOE (1991-1995, 2004-2011) y los de centro-derecha del PP (1996-2003, 2011-2012)<sup>25</sup>.

En relación con la serie de cultura tributaria, la crisis de 1993, con el PSOE en el poder, contribuyó a un ascenso de la moral redistributiva. En cambio, la crisis de 2007, más profunda, afecta mucho más gravemente a la legitimidad de los impuestos, lo que se traduce en un importante incremento de la cultura impositiva. Este efecto periodo que, como tal, puede relacionarse con la magnitud o profundidad de la crisis, también se encuentra relacionado con el efecto periodo global de liberalización y confinamiento de la intervención pública hacia la que el sistema tributario apunta. Frente a un fortalecimiento de los valores comunitaristas representados por la legitimación redistributiva en los años noventa en la actualidad se produce un fortalecimiento de las posiciones deslegitimadoras.

En cuanto a los periodos políticos, cabría señalar que, teóricamente, la ideología de los gobiernos de centro-izquierda sustentaría un papel más importante para el Estado en la economía

---

<sup>25</sup> La cronología se establece según el color del gobierno bajo el que se realizó el estudio analizado en la serie.

y una legitimación algo más redistributiva de los impuestos, insistiendo en cuestiones tales como la progresividad. Por el contrario, el centro-derecha ideológicamente se encontraría más cercano tanto a las posiciones que debilitan el papel del Estado en la economía como las que, en todo caso, legitiman los impuestos sobre la base del balance entre servicios e impuestos. Cabría pensar que la cultura tributaria se modula según el discurso dominante en cada momento. Sin embargo, la serie analizada no confirma directamente esta hipótesis. El consenso instrumental es la posición dominante en todo caso, y las fluctuaciones entre cada perfil son mínimas en épocas de crecimiento económico. Tan solo en los periodos de crisis se da una respuesta acorde con la visión ideológica sobre los tributos. En 1993 se propaga la cultura redistributiva durante el mandato del PSOE, justo hasta 1996. En la crisis actual, la cultura impositiva toma impulso a partir de 2011, unos meses antes del cambio de gobierno y cuando el primer paquete de medidas de recorte del gasto público ya había sido puesto en marcha por el gobierno del PSOE.

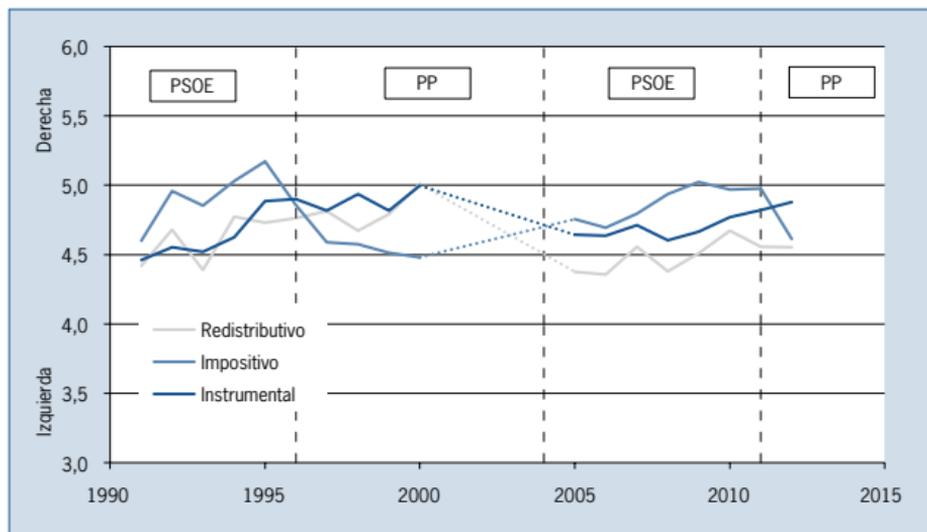
Sin embargo, resulta curioso observar cómo el equilibrio entre los diversos tipos de cultura tributaria se sustenta sobre cambios en los perfiles de quienes sostienen cada tipo en función de la relación entre posición ideológica del gobierno y posición ideológica de los votantes. Es decir, los perfiles ideológicos de cada tipo cambian para dar lugar a distribuciones esencialmente similares. El gráfico 5.21 y la tabla 5.3 muestran la diferencia de medias entre los tres tipos de cultura tributaria a lo largo de la serie. Aunque las diferencias no son siempre significativas, el análisis categórico de la escala ideológica (diferenciando derecha e izquierda y dejando en el centro las

dos posiciones intermedias) avala los resultados encontrados. En el caso de la posición de consenso, la instrumental (gráfico 5.21), encontramos que la tendencia ideológica bascula, como la opinión pública en general, en función del partido de gobierno, más hacia la derecha cuando gobierna el PP y más hacia la izquierda cuando gobierna el PSOE.

Por el contrario, la posición ideológica de los impositivos se muestra discordante con la posición del partido de gobierno. Es decir, cuando gobierna el PSOE los impositivos son más bien de derechas mientras que cuando gobierna el PP son más bien de izquierdas. No obstante, esta relación, que es la más importante, se cumple con significatividad estadística durante periodos de gobierno del PSOE. De modo que la posición impositiva alcanza niveles más altos cuando se vincula a las posiciones de derecha.

El caso de la cultura redistributiva es el más complejo. Aunque, por lo general, se trata de un modo de legitimación tributaria ligada a las posiciones de izquierda, se ha utilizado de forma ambivalente como discurso legitimador y crítico, en función de la relación entre la ideología y el partido gobernante. Así, durante el primer lustro de los años noventa el valor redistributivo sirve para justificar el discurso crítico, no solo de la izquierda sino también de la derecha. Sin embargo, desde mediados de los noventa, los valores redistributivos parecen actuar como refuerzo legitimador que los votantes ofrecen a su partido cuando está en el gobierno. Durante los gobiernos del PP, las personas de derecha llegaron a superar en valores redistributivos a los de izquierda. Y durante los años de gobierno socialista en la década de 2000, los valores redistributivos reforzaban el discurso legitimador de la izquierda.

**Gráfico 5.21. Media de ideología por cultura tributaria**



**Tabla 5.3. Posición ideológica según tipo de cultura y periodo**

	Instrumental	Impositivo	Redistributivo		Instrumental	Impositivo	Redistributivo
1991	4,46	4,60	4,42	2002	—	—	—
1992	4,55	4,96**	4,68	2003	—	—	—
1993	4,52	4,85**	4,39	2004	—	—	—
1994	4,63	5,03**	4,77	2005	4,64	4,76'	4,38
1995	4,89	5,17**	4,73	2006	4,63	4,69	4,36

(Continúa)

	Instrumental	Impositivo	Redistributivo		Instrumental	Impositivo	Redistributivo
1996	4,90	4,86	4,76	2007	4,71	4,80	4,56
1997	4,82	4,59	4,81	2008	4,60	4,94**	4,38
1998	4,94**	4,58	4,67	2009	4,67	5,02**	4,51
1999	4,82**	4,51	4,79	2010	4,77	4,97	4,67
2000	5,00**	4,48	5,01**	2011	4,82	4,97'	4,56
2001	—	—	—	2012	4,88'	4,61	4,55

Medias de la escala 1=izquierda; derecha=10. \*\*Diferencias significativas  $p<0,01$ . 'Diferencias significativas  $p<0,05$ .

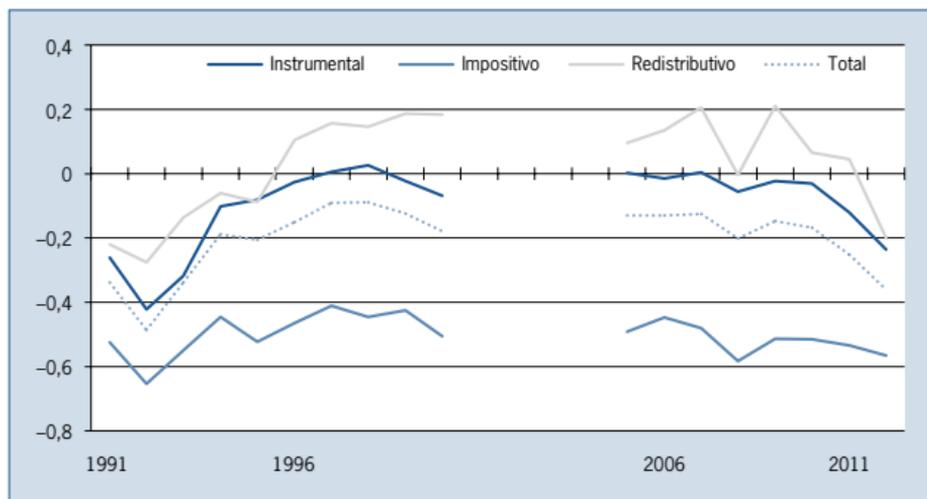
### 5.3.2. *Legitimidad tributaria y economías generacionales*

Tal y como se ha señalado ya, el efecto del ciclo vital en la cuestión impositiva tiene que ver especialmente con el concepto de economías generacionales, es decir con los balances socioeconómicos entre generaciones, que hacen que en determinadas edades el saldo entre los impuestos y los bienes y servicios disfrutados sea más favorable o menos en relación con las etapas vitales anteriores o posteriores. Lógicamente, cuanto menor sea el beneficio percibido por un grupo de edad de ese trasiego de bienes y servicios entre generaciones, más crítica podrá ser la actitud respecto a los mecanismos que regulan esos intercambios, entre los que destaca la imposición.

Esta relación entre el ciclo vital y las opiniones sobre los impuestos se observa claramente en el indicador de saldo fiscal,

que evalúa el saldo percibido por los entrevistados entre los impuestos que pagan y los servicios y prestaciones que el entrevistado o su familia recibe, como ya hemos visto en un capítulo anterior. El indicador puntúa con 1 a aquellos que creen que su saldo es neutro o positivo y con -1 a los que consideran que su saldo es negativo. Observaremos la relación entre la percepción del saldo fiscal y cada tipo de cultura tributaria, considerando las medias para cada año, en el gráfico 5.22.

**Gráfico 5.22. Saldo fiscal percibido según tipo de cultura tributaria**



Al margen de las fluctuaciones del saldo que acompañan de manera más o menos constante a todos los tipos de cultura fiscal a lo largo del tiempo —y que describen un ciclo completo de crisis, auge y decadencia—, nos interesa fijarnos primero en la relación global entre saldo fiscal y cultura tributaria. La

percepción negativa del saldo fiscal (entre un 55 y un 70% de las personas en cada año) viene acompañada de una cultura tributaria mucho más impositiva. El consenso instrumental se encuentra cercano a la media global, por lo general ligada a una visión neutra del saldo. Por último, los redistributivos son los que muestran una percepción más positiva del saldo, de acuerdo a su posición social más desahogada.

A lo largo del tiempo, la percepción del saldo fiscal mejora con el ciclo económico, sobre todo entre quienes legitiman el sistema tributario. Existe una evaluación de las condiciones económicas y se traslada a la percepción sobre el sistema fiscal, incluso de manera más o menos independiente a la situación objetiva de los indicadores fiscales. Esto hace posible que en un periodo que, además de crecimiento económico, experimenta un aumento de la presión fiscal, mejore el saldo global, o que los redistributivos tengan la visión más positiva del saldo, aunque, por su posición social (más universitarios o trabajando) contribuyan más y reciban menos que otros grupos más desfavorecidos. De este modo, el discurso legitimador responde a ciertos criterios de racionalidad económica aunque quizás no específicamente aplicados a la posición de los actores en el sistema tributario.

Por otra parte, la relación entre saldo y cultura fiscal impositiva se muestra algo más independiente del ciclo que las demás. Este hecho muestra su carácter eminentemente ideológico. Si el saldo fiscal de los impositivos no mejora en los años de bonanza es porque la cultura impositiva y la percepción negativa del saldo están íntimamente ligadas dentro de una componente ideológica más que por que el saldo objetivo de estos sea

siempre negativo. De hecho, el perfil de los impositivos apunta hacia sectores que contribuyen moderadamente pero reciben servicios y transferencias, como los parados. Esta inelasticidad del componente impositivo respecto al saldo medio percibido concuerda con la idea de una dimensión de legitimidad, que supera la lógica instrumental (de racionalidad económica) que se sitúa en el centro de las actitudes hacia los impuestos.

Vuelve a emerger de la relación entre el saldo fiscal y los tipos tributarios la idea de que, aparte del consenso instrumental, los otros tipos tienen una relación específica con la percepción que se tiene del sistema tributario. La cultura impositiva se relaciona claramente con una visión deslegitimadora del sistema fiscal que, lógicamente, viene unida a una percepción más negativa de la propia posición en el sistema fiscal. Por el contrario, la cultura redistributiva, aunque de un modo más tenue se identifica con una percepción más positiva sobre el sistema fiscal, actuando de refuerzo al consenso instrumental.

Así pues, la relación entre los tipos tributarios y el saldo a lo largo del ciclo económico apunta, por una parte, a que existe cierta relación entre las formas de legitimación tributaria y un cálculo racional o saldo fiscal, aunque también haya un lugar para la dimensión puramente simbólica, valorativa, de la legitimidad del sistema tributario, más insensible a las coyunturas. Por otra parte, hemos visto que la lógica que impulsa los cambios en los niveles de legitimación no responde a un cálculo objetivo de la situación fiscal coyuntural sino a percepciones subjetivas influidas por variables sociales como el sexo, el nivel educativo, la ocupación o la ideología política.

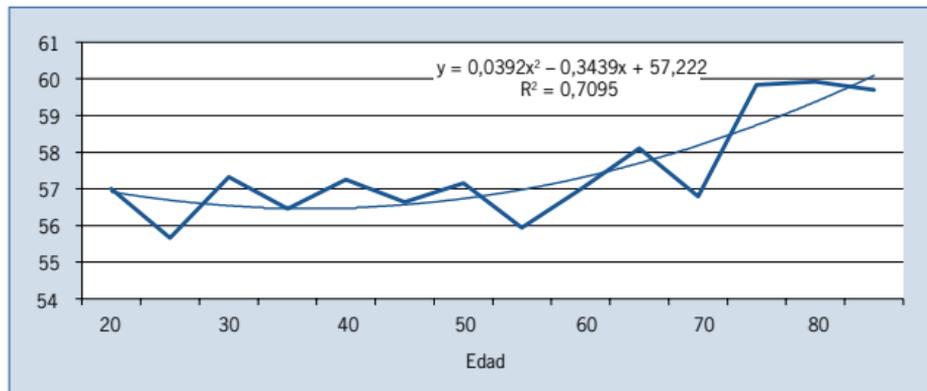
Uno de los retos del presente trabajo es testar empíricamente cómo la percepción del sistema tributario se conforma a partir de un sistema dinámico de expectativas sobre la capacidad de organizar las transferencias intergeneracionales por parte del Estado. Así que, si bien las formas de legitimación no responden al cálculo de costos y beneficios del sistema para situaciones sociales concretas, interesa comprobar si lo hacen ante la dinámica del ciclo vital y las generaciones.

De acuerdo al marco de las economías generacionales, es posible que en las edades activas, cuando el balance intergeneracional se vuelve desfavorable, el sentido crítico sobre la imposición crezca e igualmente lo haga el tipo impositivo de cultura tributaria. Por su parte, la legitimación instrumental podría encontrarse más presente en aquellas edades donde el saldo fiscal es más positivo. Y quizás también, aunque con menor intensidad, crezca el tipo redistributivo en esos momentos del ciclo vital. En todo caso nos referiríamos a un efecto cuadrático de la edad que incrementaría las categorías legitimadoras en las edades del ciclo vital con saldo fiscal más positivo.

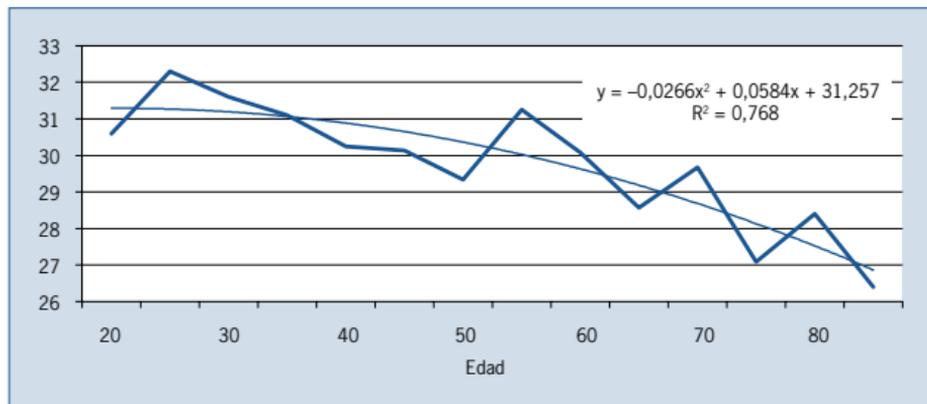
Como vemos en los gráficos 5.23 a 5.25, el efecto cuadrático de la edad se observa empíricamente en el tipo instrumental, especialmente debido a las opiniones de los mayores que se muestran, en promedio, bastante más instrumentales que los jóvenes. Las respuestas se ajustan a la percepción del saldo fiscal, como ya hemos visto en un capítulo anterior, recayendo la visión positiva sobre todo en los mayores. En el tipo impositivo, al contrario, son los jóvenes los que muestran un mayor grado, que va decreciendo suavemente con la edad.

La relación cuadrática es más tenue en este caso, pero sobre todo es más débil la relación lineal. Lo significativo es que en ambos casos obtenemos una bondad de ajuste moderada y que las relaciones son las esperadas.

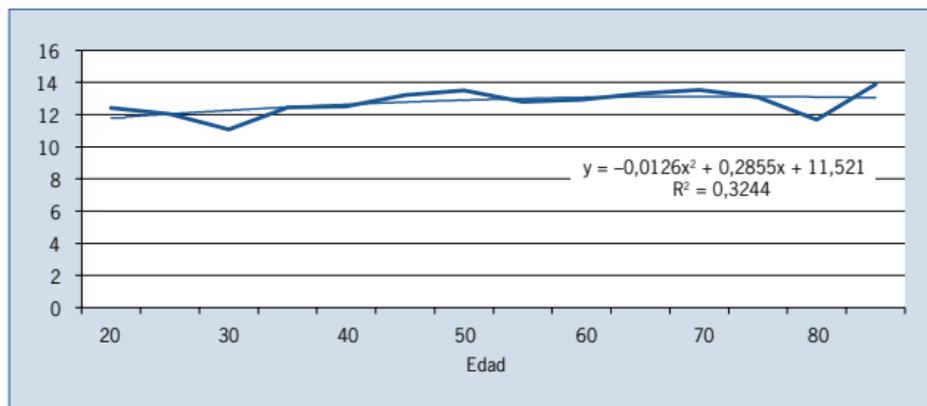
**Gráfico 5.23. Porcentaje de instrumentales por edad**



**Gráfico 5.24. Porcentaje de impositivos por edad**



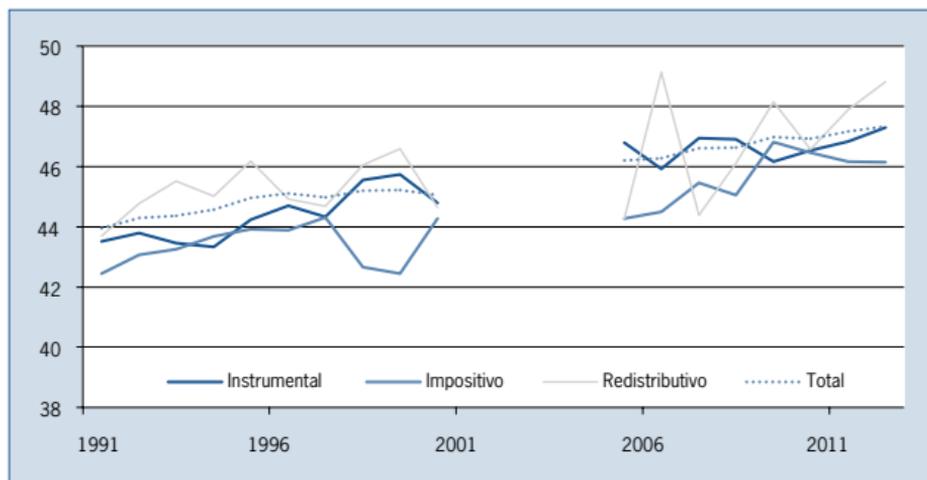
**Gráfico 5.25. Porcentaje de redistributivos por edad**



En el caso del tipo redistributivo, la esperada relación positiva con la edad no es suficientemente significativa, como se desprende del estadístico de ajuste.

Si observamos la diferencia en las medias de edad de cada tipo fiscal, en el gráfico 5.26 se observa, en primer lugar, el ascenso de la medida de edad de cada tipo como consecuencia del envejecimiento de la población. También se corrobora que la principal relación se produce entre la edad y la cultura impositiva, siendo el único tipo cuya media de edad se sitúa a lo largo del periodo sistemáticamente por debajo de la media de edad de la población. Algo que resulta especialmente significativo a finales de la década de 1990. En menor medida, ocurre lo mismo con el indicador de cultura fiscal instrumental, mientras que el redistributivo, que aparecía en los años noventa con medias de edad superiores al total, tiene un comportamiento menos robusto en la década de 2000.

**Gráfico 5.26. Edad media por tipo de cultura tributaria**



La relación de la cultura impositiva a lo largo del ciclo vital y del periodo permite preguntarnos si los cambios entrevistados responden, además de a las coyunturas, a la fuerza del ciclo vital únicamente o existen efectos dinamizadores de esta relación a través de las generaciones.

### 5.3.3. *Socialización política y cultura fiscal: el efecto generacional*

El estudio de los efectos de cohorte se justifica en los efectos que la socialización tiene sobre los valores sociales. En la medida en que un grupo generacional comparte experiencias vitales y contextos similares, sus actitudes tenderán a reflejar patrones similares. Además, se sabe que el efecto fijador de

la socialización hace que, en muchos casos, los esquemas de preferencias se arrastren a lo largo del tiempo, especialmente cuando se trata de valores de carácter finalista o genérico y no valores meramente instrumentales (Rokeach, 1973). En el caso de la cultura tributaria, estas preferencias se forjan en relación con un objeto concreto, el sistema de recaudación de impuestos, cuyos contornos actuales se definieron de manera bastante reciente (a partir de 1977).

A pesar de contar en nuestra serie con generaciones de prácticamente todo el siglo xx, no existe una experiencia relevante de socialización en materia de impuestos, especialmente porque la presión fiscal a la que estaban sometidos los españoles hasta 1977 era muy pequeña y el sistema impositivo era sustancialmente diferente. Al contrario que en otros países de Europa Occidental, donde la política fiscal expansiva se incorporó de manera decisiva al modelo de desarrollo tras la Segunda Guerra Mundial, en España se siguieron practicando políticas fiscales dirigidas al mantenimiento del equilibrio presupuestario dentro de la concepción fuerte del Estado corporativo franquista. En este contexto, la cultura tributaria, como estado de opinión, pierde su sentido. Por una parte, al Estado autoritario no le preocupa promover discursos que legitimen democráticamente el pago de impuestos, sino que impone una cultura tributaria basada en su exclusivo interés (el mantenimiento del apoyo de los grupos de poder que contribuyeron a ganar la guerra y sostener el Estado). Por otra parte, el dilema entre el principio instrumental y el redistributivo desaparece, porque se impone, en razón del interés de las clases dirigentes, el principio instrumental, es decir, el pago de impuestos para acceder a un conjunto de servicios y prestaciones públicas

muy pequeño en relación con el entorno de países y el futuro escenario español.

De este modo, el efecto generacional sobre la cultura tributaria puede ser analizado en relación con la constitución del sistema impositivo ligado al régimen democrático en el que la opinión pública adquiere relevancia. Partimos así de que, más que a la socialización, el efecto generacional se encuentra ligado a la posición de las diferentes generaciones en relación con el cambio que supone la transición política en España.

Por otra parte, más allá del objeto mismo de valoración (el sistema impositivo), las opiniones pueden expresar orientaciones generacionales hacia los dos dilemas expresados por la tipología de cultura tributaria: la dimensión de la legitimidad y el dilema entre el principio instrumental y el redistributivo.

De hecho, que los tipos tributarios se muestren estables y relativamente insensibles a cambios específicos en materia impositiva (cambios legislativos, de presión o de esfuerzo fiscal) demuestra que, más que actitudes hacia el sistema tributario específico (acerca de cuyas virtudes y defectos el ciudadano de a pie puede opinar sin un conocimiento muy preciso), la cultura tributaria representa actitudes profundas en torno a la administración de lo público.

En este contexto, podemos elaborar algunas hipótesis acerca de los factores comunes de cada generación en relación con los impuestos, la administración de lo público y el papel fundamental que juega el Estado en este ámbito.

Todas las generaciones están socializadas en el desarrollo económico y el incremento de oportunidades vitales, salvo la

cola de los más mayores (residual en gran medida: solo el 5% nació antes de 1920) y, quizás, la cola de los más jóvenes, si la precarización del empleo se sigue extendiendo afectando a las oportunidades vitales (y no solo coyunturalmente).

Las generaciones hasta la Guerra Civil (anteriores a 1940) crecieron socializadas en la invisibilidad de los impuestos y en la existencia de un Estado fuerte y simbólicamente visible. La llegada de la democracia ocurrió cuando sus vidas ya se encontraban orientadas socialmente, terminada la etapa de formación, adoptadas las decisiones de movilidad más trascendentes de su vida (especialmente emigrando a las ciudades desde el campo), integrados en el mercado laboral, formadas las familias y emancipados residencialmente. Se trata de generaciones que tienen una clara conciencia y un conocimiento detallado de las diferencias entre el Estado franquista y la democracia. La memoria de un Estado que utiliza formas visibles y directas de coerción podría dificultar el reconocimiento del sistema tributario democrático como una mera imposición del Estado. Por el contrario, la clara conciencia de la mejora en los servicios y prestaciones públicas debería incidir en su apoyo a las formas legitimadoras de cultura tributaria, aunque el sentido de la legitimación —instrumental o redistributiva— quizás no se podría determinar.

Las generaciones intermedias anteriores al *babyboom* (1940-1959), o generación del desarrollismo, van progresivamente alejándose de la experiencia como adultos del Estado franquista, viéndose cada vez más influidos en su socialización por las corrientes de cambio socioeconómico modernizador, emprendiendo sus proyectos vitales en un contexto de cambio

social acelerado que desembocará en el cambio político. Se trata de generaciones especialmente movilizadas que protagonizan el cambio social, económico y político del país. Esta generación asume la democracia como logro propio y, por lo tanto, debería también contribuir a la legitimación del sistema tributario. La socialización en valores de modernización, como la racionalización económica, contribuiría a la instauración del consenso instrumental, aunque la corriente democratizadora debería operar también para reforzar las posiciones redistributivas. El anclaje de esta generación en la experiencia modernizadora y democratizadora que situamos en el centro de la discusión la constituiría como un pivote fundamental a partir del que el resto de generaciones va situándose. Esta generación queda todavía relativamente aislada de la corriente liberal que desde los años noventa afectará al sistema tributario y a la propia legitimación del Estado, pues en su mayor parte se encuentra plenamente situada socialmente cuando esta corriente afecta. Es posible, en todo caso, que la corriente liberal no solo choque con las posiciones asentadas durante la juventud de esta generación sino que, además, choque con la realidad de que esta generación se encuentra por su ciclo vital acercándose al momento de recoger individualmente el fruto de los impuestos (vía atención sanitaria o vía pensiones). Esta tesitura podría contribuir a una mayor reluctancia hacia el impositivismo tributario.

Para la generación siguiente (1960-1979), generación del *baby-boom*, el relato modernizador y democratizador adquiere la calidad de marco muy vivo de socialización pero no alcanza el valor de epifanía generacional que tuvo en la anterior. Son generaciones socializadas en el cambio, cuya experiencia di-

recta del Estado franquista es más tenue o, incluso, inexistente. El contexto de emancipación y desarrollo de esta generación se produce en una fase ascendente del gasto público y de la presión fiscal, en la que va tomando forma un Estado social a imitación del entorno europeo. Algo que sin duda influye positivamente en actitudes legitimadoras del sistema tributario. Acaso la experiencia directa del crecimiento del sector público podría relacionarse más con la cultura instrumental que con la redistributiva, relacionada con un valor finalista que quizás encarne mejor la generación anterior.

Sin embargo, esta generación se ve ya más directamente envuelta que la anterior en las corrientes económicas liberalizadoras y en la crisis del papel del Estado, pues buena parte de la generación emprende su emancipación en medio de un terreno relativamente movedizo en que se alcanza la cúspide del Estado social a la vez que se propone su reforma. Es posible que esta circunstancia le haga presentar un perfil más voluble, incluyendo crecientes cuotas de una cultura tributaria impositiva.

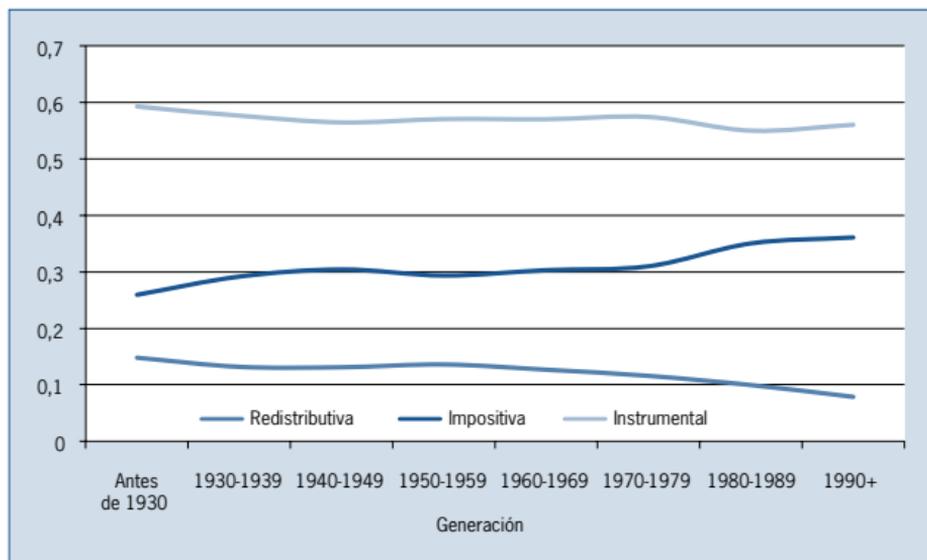
Por último, la generación de jóvenes nacidos a partir de 1980 o generación de la democracia ha sido socializada en valores democráticos y en un contexto de cambio global, que definitivamente supera el contexto nacional. Los cambios clave de la sociedad española que hemos analizado —la modernización y la democratización— son asumidos como una herencia valiosa que, sin embargo, no constituye ya el relato actual ni el horizonte axiológico de estas generaciones. Más allá de un progreso modernizador monolítico, esta generación se encuentra familiarizada con la diversidad de identidades y trayectorias, incluso

con esquemas que atenúan el poder del crecimiento indefinido, como el de la sostenibilidad. Más allá de democratización en sentido formal, se encuentran las demandas de participación o de actualización de la democracia a la sociedad informacional. Pero, sobre todo, más allá del contexto nacional, se percibe, por una parte, la incidencia de las fuerzas globales sobre la vida de la gente y, por otra, el papel soberano del individuo frente al Estado.

Este cambio, en el ámbito fiscal, sin duda debería contribuir a la deslegitimación del sistema impositivo, y especialmente del discurso redistributivo, poco efectivo cuando los factores productivos superan el estrecho contexto del Estado nacional, especialmente entre los grupos sociales que más deberían contribuir por su nivel de riqueza.

En plena emancipación están siendo protagonistas de una crisis económica que sin duda marcará a esta generación. No han participado activamente (aunque sí de modo pasivo, a través del sistema educativo) en el desarrollo socioeconómico modernizador y, cuando lo han hecho, durante los años de bonanza de la década de 2000, enseguida han sido víctimas de la crisis. Se encuentran en una situación de baja contribución al sistema pero también de bajas expectativas. Al contrario que en las generaciones intermedias, los jóvenes no contribuyen al sistema pero tampoco han contribuido a erigirlo. Lo que unido a un sistema de expectativas mucho menos denso (acerca del futuro de su trabajo, sus familias o sus pensiones) podría contribuir objetivamente al descenso de la legitimación.

**Gráfico 5.27. Tipos de cultura tributaria por generación**



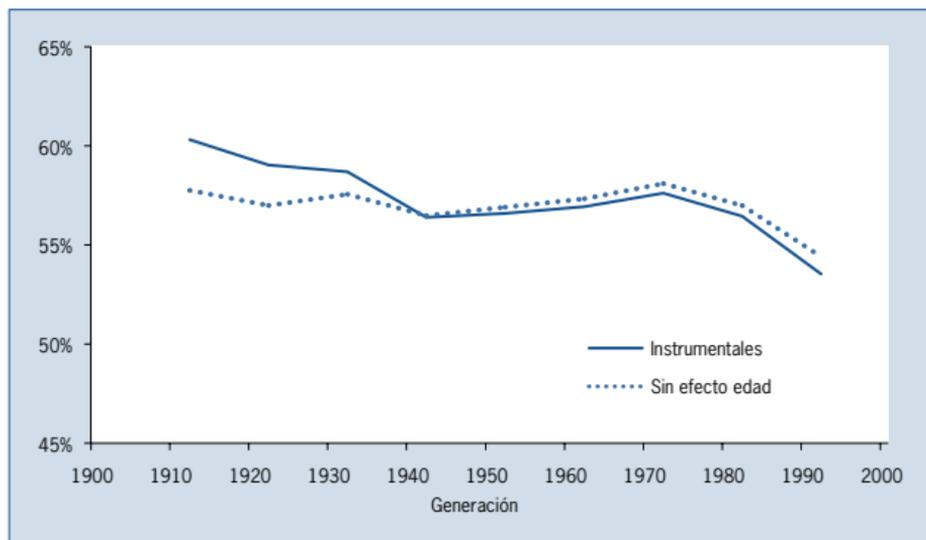
La lectura de los datos ofrecidos en el gráfico 5.27 concuerda a grandes rasgos con el escenario señalado. Cabe reconocer, no obstante, que, pese a enfrentar posiciones relevantes desde el punto de vista teórico (legitimación del sistema tributario, principio de la capacidad de pago y principio del beneficio), los efectos temporales hallados son bastante pequeños, sobre todo si tenemos en cuenta que contamos con datos de generaciones de casi todo el siglo XX. Las primeras generaciones (que vivieron el franquismo en toda su extensión), cuya opinión se encuentra influida también por una alta no respuesta, muestra niveles algo más bajos de cultura impositiva. Las generaciones intermedias (desde 1940 a 1979) sustentan el esquema básico de cultura tributaria de un modo sorprendentemente sólido: alto consenso

instrumental (en torno al 57%), seguido de posturas impositivas (en torno al 30%) y cultura redistributiva (en torno al 13%). Sin embargo, las diferencias internas de estas generaciones apuntan invariablemente en la dirección señalada. Respecto a la dimensión de deslegitimación (cultura impositiva), la generación de los cincuenta (jóvenes activos de la transición) es la menos impositiva, dando paso desde entonces a un ascenso continuado, aunque muy tenue, de la cultura impositiva. Y, de modo especular, la legitimación redistributiva alcanza el máximo en la generación de los cincuenta, para ir descendiendo levemente en las posteriores. Son las generaciones nacidas a partir de 1980 las que marcan un pequeño salto generacional en este ámbito, reforzando claramente el ascenso de la cultura impositiva y los descensos algo más leves de la cultura instrumental y la redistributiva. Resulta evidente que buena parte de este salto se debe al efecto coyuntural de la crisis económica más reciente, aunque, como veremos adelante, el descenso en la legitimación del sistema tributario es la única corriente tenue pero perceptible en la opinión pública sobre los impuestos a lo largo del tiempo.

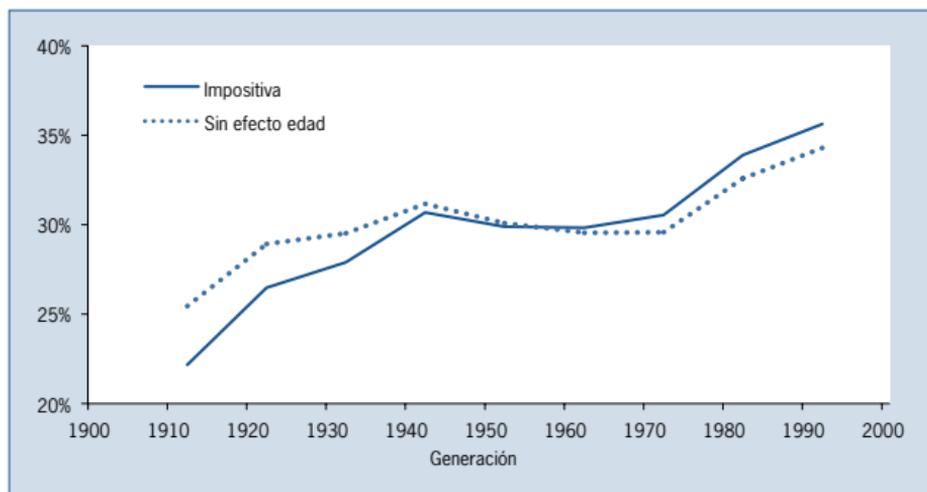
El análisis detallado de las diferencias generacionales (gráficos 5.28 a 5.30) de cada tipo de cultura tributaria permite establecer más precisamente los rasgos generales apuntados. En primer lugar, frente al ajuste más o menos preciso que los diferentes tipos obtenían con una función cuadrática de la edad (especialmente relevante en el caso de los tipos instrumental e impositivo), el efecto generacional resulta escalonado de acuerdo con los saltos generacionales ya observados, permitiendo observar un contraste fundamental entre las generaciones anteriores al franquismo, las del desarrollismo y el *baby boom*, y las generaciones de la democracia. Las generaciones de las déca-

das de 1940 y 1950 aparecen como claves de la construcción del discurso de legitimación, mientras que la de 1980 marca cierta ruptura con el consenso instrumental construido hasta ella. En segundo lugar, mientras el consenso instrumental y el impositivismo se constituyen casi especularmente, el discurso redistributivo tan solo muestra un claro corte generacional, en la generación de los cincuenta. Desde entonces, el valor redistributivo ha ido reduciéndose paulatinamente hasta ser prácticamente residual en las generaciones más nuevas, aunque se observe un leve repunte relacionado con la crisis. Esta dinámica ha llevado a centrar los valores impositivos en la dimensión de legitimidad, borrando prácticamente uno de los dos principios de legitimación que sostienen en teoría al sistema tributario.

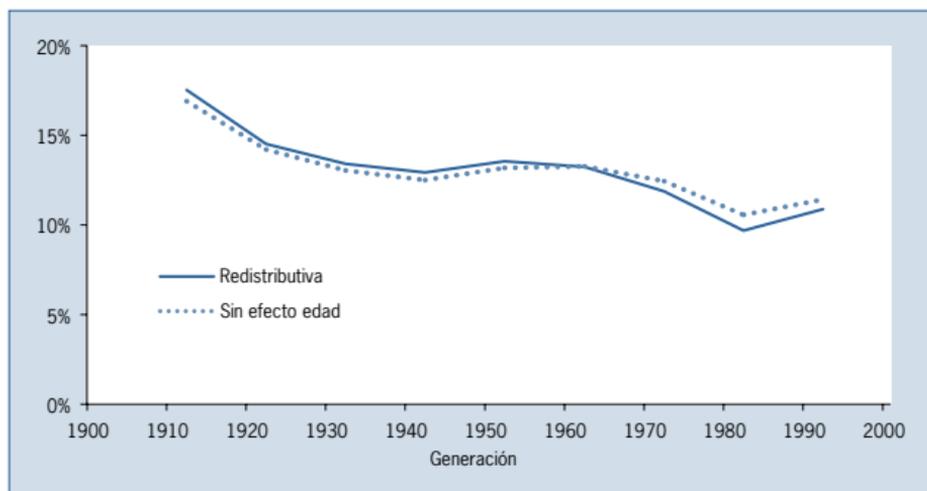
**Gráfico 5.28. Porcentaje de instrumentales según generaciones**



**Gráfico 5.29. Porcentaje de impositivos según generaciones**



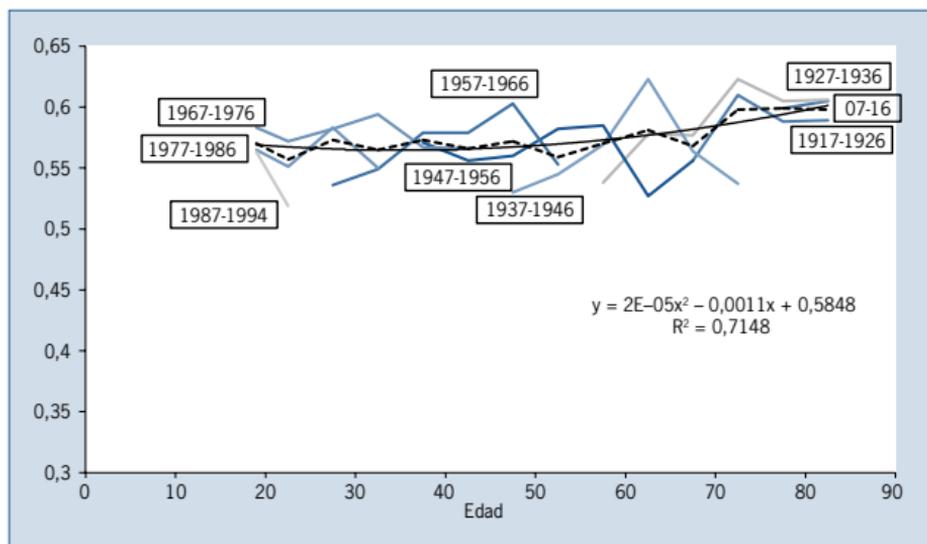
**Gráfico 5.30. Porcentaje de redistributivos según generaciones**



Por otra parte, una vez descontado el efecto de la edad (representado en línea discontinua en los gráficos 5.28 a 5.30), las diferencias entre generaciones adquieren volúmenes lógicamente más modestos pero aún muy significativos. Se observa, sobre todo, que parte del consenso instrumental (tanto el alto instrumentalismo como el bajo impositivismo) de las generaciones anteriores a la guerra se debe a la etapa del ciclo vital en el que fueron captadas su opiniones. Existen también diferencias, aunque menores, en las generaciones de la transición política y la democracia, en el sentido de que parte de su discurso deslegitimador se encuentra reforzado por su situación en el ciclo vital. En cuanto al discurso redistributivo, la escasa diferencia entre los valores observados y los que descuentan el efecto de la edad indican una extraordinaria fuerza del efecto generacional. Efectivamente, las generaciones mayores conceden más importancia a la redistribución vía impuestos que las más jóvenes. Una inspección más detallada de los efectos temporales en la cultura tributaria nos permitirá visualizar mejor la importancia del efecto generacional en la configuración de la cultura tributaria de los últimos veinte años.

En lo referente al consenso instrumental (gráfico 5.31), la tendencia general de la serie pone de relieve, en primer lugar, el efecto de la edad, que aumenta el porcentaje de instrumentales a medida que cada generación va llegando a edades más elevadas. Sin embargo, el efecto generacional es visible, en sentido ascendente en las generaciones del desarrollismo y del *babyboom*, y, en sentido descendente, en las generaciones de la democracia. Resulta evidente el impacto de la crisis en las observaciones finales de la serie de cada generación (sobre todo, a partir de los nacidos en los años cuarenta).

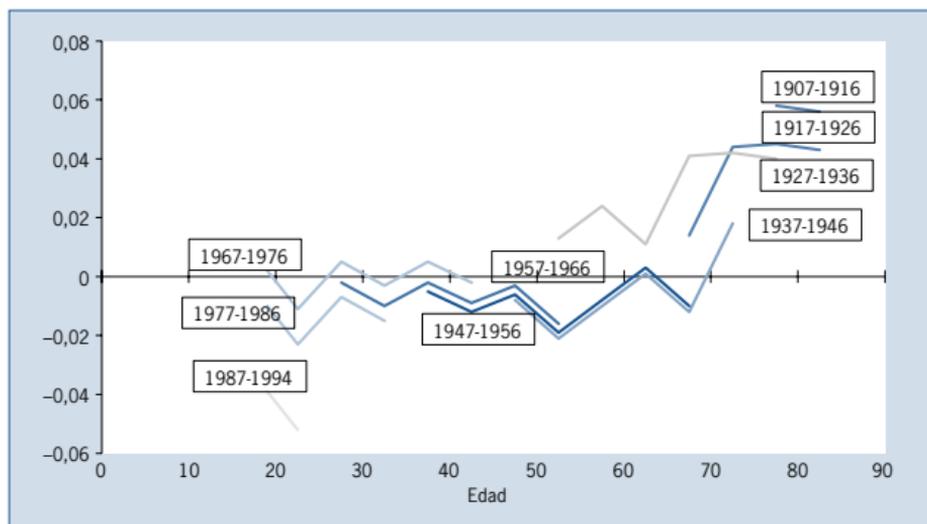
**Gráfico 5.31. Proporción de instrumentales por edad y generación**



La normalización y modelización de la serie para evitar el efecto periodo (gráfico 5.32) nos permite observar mucho más claramente los efectos de edad y cohorte ya anunciados. En efecto, el ciclo vital y, particularmente, la jubilación supone una clara alza en el nivel de instrumentalismo. Sin embargo, incluso a estas edades, se observa el primer gran escalón generacional, producido entre las generaciones anteriores y posteriores a la Guerra Civil. En cierta medida, las generaciones anteriores presentan una pauta de reconocimiento hacia un sistema que les devuelve económicamente más de lo que esperaban mientras contribuían. Las generaciones del desarrollismo (representadas aquí por el periodo 1937-1956) y el *baby boom* (1957-1976) muestran una continuada elevación

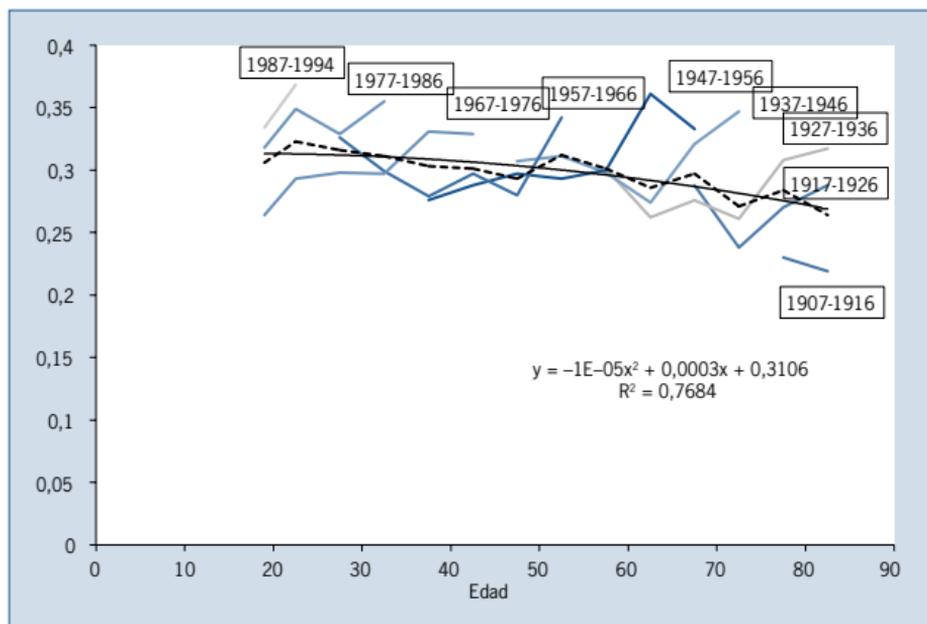
del instrumentalismo con cierta independencia del ciclo vital (aunque agregadamente contribuyen al efecto cuadrático de la edad ya observado). Se trata de generaciones cuya mayor parte de actividad se ha producido en el periodo de modernización del sistema tributario y de desarrollo del Estado social. A partir de 1977, las generaciones reducen su cultura instrumental, llegándola a situar en los mínimos de la serie. La generación de la democracia, ya socializada en el sistema, rebaja el nivel de consenso instrumental y, como a continuación veremos, comienza a elevar su identificación con la postura impositiva.

**Gráfico 5.32. Instrumentalismo modelizado por efectos principales de edad y generación**



El gráfico 5.33 muestra la relación entre impositivismo, edad y generación. Se trata, en gran medida, de la imagen invertida

**Gráfico 5.33. Proporción de impositivos por edad y generación**



del instrumentalismo. De modo que, en este caso, con la edad se reduce la cultura impositiva y el efecto periodo de la crisis, al final de cada serie generacional, la incrementa sistemáticamente. Así pues, el escenario de crisis contribuye a agudizar el impositivismo con una generación, la de los años ochenta y principios de los noventa que, a medida que se adentra en su trayectoria vital, crece en valores impositivos, introduciendo un punto de ruptura generacional. Aunque resulta evidente que se trata de un efecto directo de la crisis económica, conviene recordar, por una parte, que la crisis, especialmente en términos de empleo, se está cebando con esta generación y, por

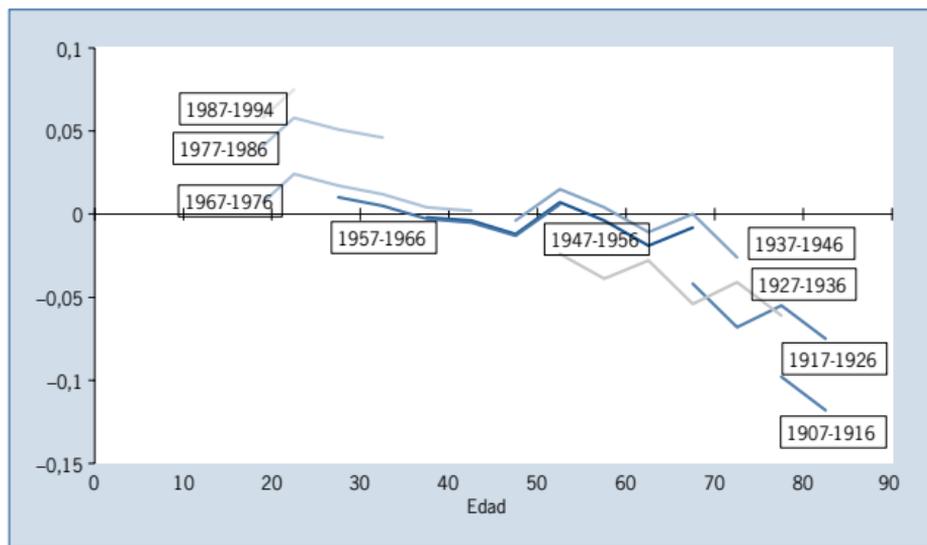
otra parte, que afecta a la generación en un momento clave de su socialización política. Al igual que la transición política marca un momento clave para la construcción de la legitimidad tributaria, especialmente de las generaciones de los años cincuenta y sesenta, la experiencia de la crisis por parte de las generaciones de los años ochenta y noventa podría ser clave a partir de ahora para comprender la evolución futura de la legitimidad impositiva.

La modelización de la serie de cultura impositiva (gráfico 5.34) nos permite observar, más allá de la mera imagen especular de la postura de consenso, los mismos cortes generacionales, situados entre las generaciones de la guerra y las del desarrollismo y el *baby boom*, y entre estas y las de la democracia. Sin embargo, existe un rasgo sutil pero notable que diferencia ambas series. Si el instrumentalismo aumentó de generación en generación desde los niños de la guerra hasta los *babyboomers*, la cultura impositiva parece reducirse solo hasta las generaciones del fin del desarrollismo (nacidos hasta 1957). Desde entonces, la tendencia es hacia el aumento del impositivismo, si bien existe un nítido escalón entre las generaciones de la democracia y las anteriores. Dentro de la terna de valores tributarios, la respuesta a esta diferencia se halla, sin duda, en el elemento restante, el redistributivo.

La cultura redistributiva es la pata coja de la legitimidad tributaria. Lejos de aparecer como una dimensión de legitimidad independiente, como el balance instrumental, aparece en la opinión pública como un atributo suplementario del sistema tributario, cuyo efecto es una sobrelegitimación del sistema dada,

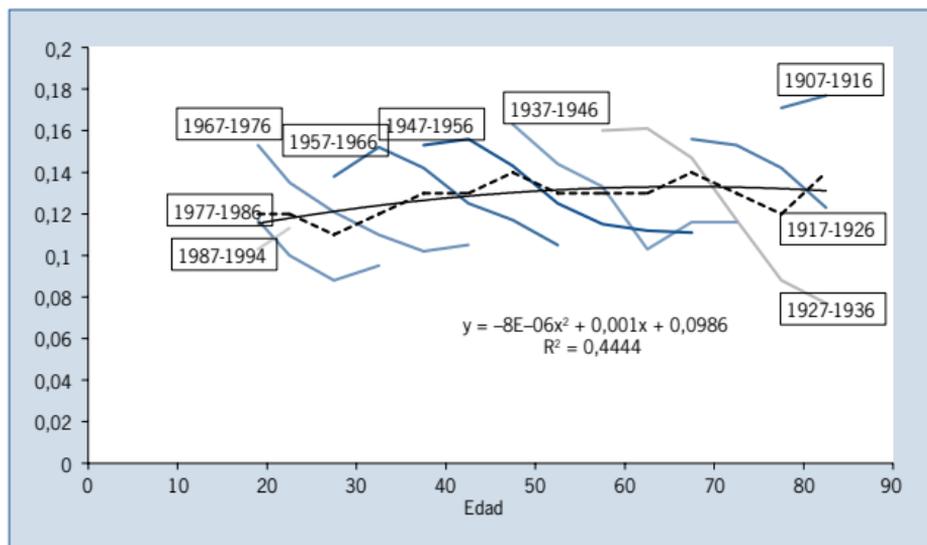
como ya hemos observado, por los sectores más convencidos del carácter instrumental de los impuestos. La evolución del discurso redistributivo a lo largo del tiempo, del ciclo vital y de las generaciones no hace sino abundar sobre el carácter crecientemente residual que la opinión pública le otorga. El hecho de que las mejores horas del discurso redistributivo se retrotraigan a la salida de la crisis de 1992/1993, al inicio de la serie, no hace otra cosa que agudizar el aspecto lánguido de los valores redistributivos, siempre en leve descenso frente a los demás.

**Gráfico 5.34. Impositivismo modelizado, según efectos principales de edad y generación**



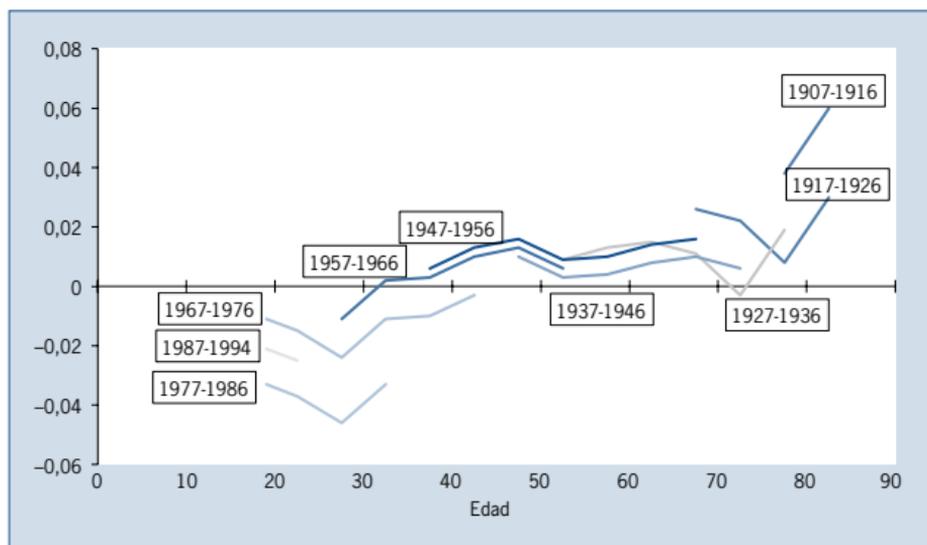
Así pues, la cultura redistributiva muestra, en el gráfico 5.35, dos rasgos específicos que la diferencian claramente de las otras series. Por una parte, el efecto de la edad es extraordinariamente pequeño —como se observa en los coeficientes de la recta cuadrática— y, por otra, el efecto de periodo —expresado por la disposición interna de las series generacionales— demuestra que, más allá de coyunturas, existe una importante tendencia hacia la reducción de los valores redistributivos relacionados con el sistema fiscal. Si comparamos los tres indicadores de cultura fiscal, la reducción sistemática de la cultura redistributiva es el efecto de tendencia más sobresaliente, como ya hemos apuntado antes.

**Gráfico 5.35. Proporción de redistributivos por edad y generación**



El papel que juegan las generaciones en la configuración de este escenario recesivo para los valores redistributivos aparece, en buena medida, dependiente de la tendencia, de modo que aquellas generaciones cuyas opiniones se captan más tarde muestran niveles más bajos de valores redistributivos. La lectura generacional del gráfico 5.36 indica, por un lado, que, en relación con los valores redistributivos, el salto entre las generaciones de antes y después de la Guerra Civil se produce más levemente y, en todo caso, se sitúa en generaciones que vivieron la adolescencia o la juventud antes de la guerra, es decir, que conocieron un orden social diferente del franquismo. Por otra parte, las generaciones nacidas en el franquismo adoptan niveles similares de cultura tributaria a lo largo del ciclo vital, que se diferencian claramente no solo de las generaciones de la democracia sino también de la generación final del *baby boom*. Es este salto el que completa el marco generacional de la cultura tributaria. Si las generaciones del desarrollismo y el *baby boom* son las grandes valedoras del consenso instrumental, y las de la democracia muestran trazas sólidas de rebeldía, son las generaciones de transición, nacidas a finales del franquismo, las que representan un cierto cambio de valores basado en un fuerte apoyo del instrumentalismo junto a una significativa reducción del valor de la redistribución. Algo que invita a pensar sobre la materia de la que está hecho el consenso instrumental, a veces apoyado por el discurso redistributivo, como en la generación de los cincuenta, otras veces apoyado por la sombra de la ilegitimidad, como en la generación de los ochenta.

**Gráfico 5.36. Cultura redistributiva modelizada, por efectos principales de edad y generación**



#### **5.4. Cultura y percepción. Legitimidad externa e interna del sistema tributario**

El análisis de la cultura tributaria hasta aquí planteado coincide en buena medida con el análisis de las percepciones sobre aspectos parciales de la fiscalidad que se han venido observando en los capítulos precedentes, incluyendo el sentido general de las variables latentes de compensación y de redistribución.

Trataremos, por último, de captar en un solo análisis, de carácter confirmatorio, los vectores esenciales que organi-

zan el conjunto de indicadores analizado y que, de alguna manera, establecen polaridades a través de las que se configura la opinión. No resulta fácil en un conjunto de datos tan homogéneo, que trazan un sólido consenso en torno a las cuestiones de balance entre contribución y prestaciones públicas.

Una de las dificultades que observamos en el indicador de cultura tributaria, al principio de este capítulo, era la incapacidad para distinguir entre legitimidad externa, o acatamiento por parte de la sociedad de los principios que informan el sistema, y legitimidad interna, o reconocimiento de la eficacia del sistema (que los principios que lo informan se cumplen). El indicador de cultura tributaria, como ya observamos, discrimina los dos principios que justifican la fiscalidad (instrumental y redistributivo), pero no permite observar el grado de desempeño o eficacia que la sociedad atribuye a la puesta en práctica de dichos principios. Los indicadores de percepción (sobre el saldo, el esfuerzo fiscal, la progresividad y el fraude), por su parte, inciden precisamente en la legitimidad interna, en la eficacia del sistema para observar los principios, cualquiera que estos sean. Así, por ejemplo, se evalúa si se perciben retornos en relación con lo tributado, justicia redistributiva o eficacia en la administración respecto al fraude.

El análisis de las relaciones entre categorías a través del análisis de correspondencias múltiples nos permite obtener un mapa que encaja los indicadores de percepción y la concepción general que se tiene de los impuestos en dimensiones más o menos independientes, que nos permitirán acercarnos al problema de la legitimidad.

En nuestro caso, se obtienen tres ejes significativos, que alcanzan a explicar una media del 30% de la varianza (tabla 5.4). Una primera cuestión a observar, en la tabla 5.5, es el relativo aislamiento de los valores tributarios declarados respecto de las percepciones sobre el sistema fiscal. Aunque su contribución a la organización de las opiniones en los ejes es más bien pequeño, la ubicación de cada tipo de cultura tributaria en el mapa corresponde con las relaciones encontradas, de modo que pueden ser utilizados como etiquetas eficaces. También resulta notable la superposición que se produce entre las principales dimensiones, de modo que los indicadores actúan como fuente común para variables latentes cruzadas, algo que, aunque dificulta la interpretación, también la enriquece.

**Tabla 5.4. Resumen del modelo**

Dimensión	Alfa de Cronbach	Total (autovalor)	Inercia
1	0,609	1,950	0,390
2	0,352	1,393	0,279
3	0,223	1,218	0,244
Total		4,561	0,669
Media	0,428	1,520	0,304

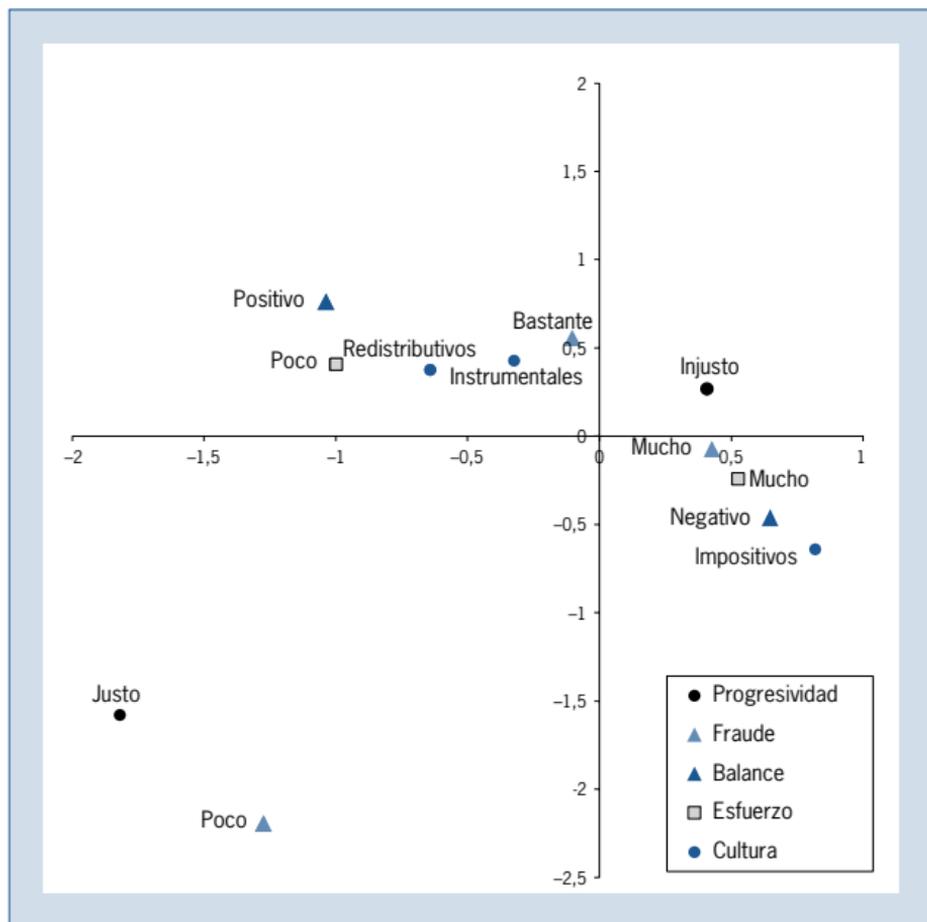
**Tabla 5.5. Medidas de discriminación**

	Dimensión		Media
	1	2	
Saldo	0,498	0,264	0,381
Progresividad	0,656	0,455	0,556
Fraude	0,168	0,446	0,307
Esfuerzo	0,440	0,080	0,260
Cultura	0,188	0,147	0,168
Total (autovalor)	1,950	1,393	1,672

En el gráfico 5.37 pueden observarse las puntuaciones de las categorías en las dos dimensiones principales. Un primer eje plantea a grandes rasgos la disyuntiva de la legitimidad externa, entre instrumentales e impositivos, integrados y apocalípticos, que se sitúan en los extremos del único vector que la opinión pública considera viable para el pago de impuestos, la razón instrumental, el pago por servicios. El discurso impositivo se configura como el de los que consideran que no existe compensación entre esfuerzo fiscal y disfrute de servicios públicos y, en menor medida, que consideran un fracaso la capacidad redistributiva de los impuestos. Frente a los impositivos, los instrumentales y los redistributivos aparecen bajo el halo de la integración, de modo que juzgan el saldo fiscal como positivo, el esfuerzo fiscal pequeño y, lo más sorprendente, los impuestos suficientemente progresivos. Precisamente, esta alineación entre los valores redistributivos y la percepción de justicia impositiva supone uno de los hallazgos

fundamentales, que permite entrever hasta qué punto el discurso redistributivo se halla desactivado. Aquellos que defienden con más fuerza la redistribución son los que menos la necesitan.

**Grafico 5.37. Puntuación de las categorías en las dimensiones 1 y 2**



Por otra parte, observamos la segunda dimensión, cercana a la legitimidad interna, que juzga más precisamente el grado de desempeño o eficacia del sistema tributario, en relación sobre todo con la progresividad fiscal, el fraude y, de nuevo, el saldo. En este caso la polaridad se establece entre aquellos pocos que otorgan una gran eficacia al sistema fiscal (es progresivo y hay poco fraude) y la inmensa mayoría, que piensa, estando o no de acuerdo en los principios del sistema, que la Hacienda funciona mal. En medio quedan los impositivos, cuya posición se encuentra marcada no solo por su alta percepción del fraude, sino también por una posición ambivalente ante el funcionamiento del sistema. Algo que resulta coherente con la doble dimensión analizada al principio de este capítulo, que concita bajo la etiqueta de impositivos a quienes se muestran en contra de los principios del sistema tributario y los que critican su funcionamiento.

Resulta evidente que tanto los valores tributarios como las percepciones sobre el sistema no se organizan en torno a ejes puros de legitimidad externa o interna sino que, más bien, se entrecruzan, como pone especialmente de manifiesto el caso de los impositivos en la segunda dimensión. Así pues, la dependencia entre la legitimidad externa e interna señala tanto la importancia que el funcionamiento del sistema tiene para una valoración positiva del mismo cuanto el anclaje en valores que tienen las percepciones sobre el funcionamiento.

## **6. Conclusiones: cultura fiscal, expectativas y cohesión generacional**

### **6.1. El estudio longitudinal de las opiniones fiscales**

Hoy conviven en España generaciones anteriores a la transición democrática, generaciones protagonistas de su construcción y generaciones ya nacidas y socializadas en el Estado social. Su instauración, iniciada en la transición de manera paralela al proceso de modernización, puso en marcha un sistema fiscal que consagra los principios del beneficio y de la capacidad de pago como ejes vertebradores. Y, en la medida en que se incardina en las instituciones democráticas, pone bajo la lupa de la opinión pública la gestión del sistema tributario.

A la vez que los ciudadanos experimentamos cambios mientras recorremos nuestro ciclo vital cumpliendo años también, junto con nuestra generación, transitamos por la historia. El consenso pertenece a las generaciones que lo realizan, pero implica y se transmite a las siguientes. Desde esta interpretación se ha abordado el análisis longitudinal de la cultura fiscal como elemento de legitimación del Estado.

La opinión pública no es caprichosa, este análisis lo ha podido comprobar fehacientemente. Pocas veces se puede analizar la opinión sobre realidades que puedan contrastarse materialmente. La pregunta sobre los impuestos puede parecer retórica, ¿quién va a hablar bien de los mismos? Evidentemente las visiones son críticas y negativas, pero no erráticas, son constantes y sin grandes diferencias por composición social.

La serie de datos de las encuestas de «Opinión pública y política fiscal» constituye una de las series demoscópicas con mayor continuidad temporal. A fecha de hoy ha superado el cuarto de siglo. Probablemente concebida desde sus orígenes como una serie para obtener testigos del funcionamiento de las políticas fiscales de cada momento, las encuestas se realizan al término de la campaña del IRPF, pero no se ha contemplado seriamente el propósito de generar series temporales. El trabajo y el análisis de las páginas anteriores han mostrado el interés y la capacidad que tiene esta encuesta para trascender el ámbito de la evaluación de las campañas del impuesto de la renta y convertirse en instrumentos para el seguimiento de tendencias y de lecturas de procesos sociales en términos generacionales.

Pese a algunos inconvenientes, como la carencia de variables sobre el entorno doméstico o sobre valores sociales generales, la serie de datos sobre cultura fiscal es un producto demoscópico bien asentado. En su análisis se observa que el estudio de las opiniones fiscales ha ido evolucionando, tanto por el afianzamiento del sistema fiscal como por la progresiva adecuación de los cuestionarios. Por ese motivo los indicadores de esta encuesta mantienen una tasa de respuesta baja, síntoma de que la misma, a pesar de ser un tema poco confortable para el entrevistado, funciona. La conversión de encuesta anual a serie temporal permitiría abordar analíticamente cuestiones de confianza y legitimidad en la relación económica con el Estado, pero con el valor añadido de poderlo hacer mediante una lectura motivada del cambio de valores.

Los datos, además, han permitido adentrarse en las entrañas de los mecanismos de producción de actitudes, especialmente

en lo relativo al cambio de las mismas. Edad y año de nacimiento definen el ciclo vital y la generación, esa pareja de variables tan intrínsecamente unidas por la fecha de nacimiento que son difícilmente separables en sus influencias sobre los sujetos si no es a través de los estudios longitudinales. Pocos estudios de opinión pública pueden conjugar el doble efecto edad y generación, y hacerlo sobre una serie temporal. A pesar de algunas limitaciones que tienen las series de datos —con breves interrupciones temporales y un periodo de solo 27 años—, se han encontrado indicios para mostrar la relación entre edad y generación. Estos indicios permiten señalar de forma hipotética que la lectura que los entrevistados hacen de la realidad en términos de expectativas, como potencia, está condicionada por la edad mientras que la lectura que hacen en términos de pasado, como memoria, está condicionada por la generación. En cierta medida esta formulación concuerda con los trabajos comenzados por Tormos (2012) que buscan diferenciar el efecto intrageneración. Este autor se pregunta sobre la posibilidad de que cambien los valores dentro de la propia generación. El análisis aquí realizado que incide en el efecto del ciclo vital como determinante de expectativas de una generación se inspira en el supuesto de que los años impresionables (Alwin y Krosnick, 1991) no están vinculados necesariamente al momento de renovación generacional, sino a los hitos por los que transita la generación.

## **6.2. La legitimación del sistema fiscal en el tiempo**

Una primera conclusión, casi ubicua en la serie analizada, es que la función de legitimación del sistema fiscal es sólida. Las

cuestiones fiscales responden a un consenso básico y extendido en todas las capas sociales en torno a la necesidad de pagar impuestos, que favorece su lectura en términos de integración y cohesión social. Por el contrario, la consideración de los impuestos en términos de imposición, el pago de impuestos como mera obligación, también se mantiene en niveles menores y relativamente estables.

La lectura de los datos sugiere un reforzamiento global de la legitimidad fiscal durante los años noventa y 2000, sujeta al ciclo económico y, en menor medida, político. En términos globales, la expansión del Estado social y el crecimiento económico, el aumento de la recaudación y la reducción del esfuerzo fiscal han ayudado a la legitimación del sistema fiscal. Y, en la medida en que se han producido retrocesos, como los captados en los momentos de crisis a principios de los noventa y desde 2007, la función de legitimación se ha visto resentida.

En relación con el ciclo político, se ha observado un efecto de aquiescencia entre los entrevistados con «sus» gobiernos. Por regla general se ha contrastado que las opiniones varían ideológicamente, aunque de forma moderada, dependiendo del color del gobierno. Sin embargo, ello no quiere decir que haya grandes diferencias en la cultura fiscal asociadas a la ideología. La alternancia entre ideologías de derecha y de izquierda en algunos indicadores no tiene el carácter de sesgo ideológico que pudiera pensarse, sino que es reflejo del propio desplazamiento ideológico del electorado.

Pese al efecto tendencia que refuerza la función de legitimación, el crecimiento desde 2007 de las sombras de ilegítimi-

dad relacionadas inicialmente con el ciclo económico hace que nos interroguemos sobre la posibilidad de un cambio más profundo en las actitudes hacia los impuestos. En este sentido, puede considerarse que la función de legitimación se encuentra afectada también, especialmente en la década de 2000, por el contexto más global de crisis del marco estatal, crecimiento de la interdependencia global y mayor individualización de las sociedades avanzadas, procesos que analizó con maestría el sociólogo alemán recientemente fallecido U. Beck.

El análisis generacional apoya la idea de un consenso fundado a partir de la constitución del Estado social. Aquellas generaciones que mantuvieron mayor protagonismo durante la transición a la democracia (las del desarrollismo) sostienen la legitimidad incluso a pesar de que su posición en la estructura de intercambio generacional, como veremos adelante, no sea la más beneficiosa. Las generaciones anteriores al proceso de democratización refuerzan la legitimación desde una posición en el ciclo vital muy favorable (receptores de pensiones y servicios sanitarios). Las generaciones posteriores, que no han sido protagonistas de la transición y actúan en un mundo mucho más interdependiente e individualizado, ofrecen más trazas de ilegitimidad. El pago como obligación va ganando adeptos más allá del efecto directo de la crisis actual. Las nuevas generaciones se incorporan a un modelo democrático establecido y lo hacen también en un contexto globalizado, de transferencia del poder estatal hacia órganos supraestatales o locales y de competencia directa con agentes económicos transnacionales, dándose una reducción de los valores post-materialistas (Díez Nicolás, 2011).

Considerado desde el punto de vista de la internalización de los deberes tributarios, tal y como hace el enfoque de la moral fiscal (*tax morale*), la función de legitimación aparece también sólidamente asentada, como demuestra el hecho de que la tolerancia hacia el fraude fiscal disminuya<sup>26</sup>. Sin embargo, la presencia constante de un relevante número de españoles que perciben los impuestos más como una obligación que como un deber, junto a una percepción generalizada de la existencia de fraude fiscal, plantea la siguiente cuestión: ¿cómo se resuelve la disonancia de sostener que hay que pagar mientras se reconoce que no se hace, sin que ello reste confianza en el sistema fiscal? Es cierto que el crecimiento de las posturas impositivas, que entienden el pago de impuestos como una simple obligación del estado, genera sombras, quiebras en la legitimidad, que se vuelven especialmente agudas cuando, como en la actual crisis, el tiempo no acompaña, generando actitudes rebeldes. Sin embargo, el dilema entre los principios y el funcionamiento del sistema resulta menor si se considera que los impuestos son, como también parece desprenderse de la posición impositiva, un mal necesario, una simple obligación, como si fuera una cuota de pertenencia. Los impuestos se reducen al cumplimiento normativo, mientras son desposeídos de su carácter social, disminuyendo la fortaleza del vínculo pero no rompiéndolo.

---

<sup>26</sup> En 1981 el 47,6% de los españoles declaraba que no podía justificarse de forma alguna el fraude fiscal, esta cifra en la última encuesta disponible (2007) había aumentado hasta el 63,8%. Fuente: *World Values Survey*.

### **6.3. Consenso instrumental y ciclo vital**

¿De qué material está hecho el consenso fiscal descrito? En este trabajo hemos explorado dos dimensiones fundamentales del pago de impuestos, la instrumental y la redistributiva. La primera se basa en la consideración de los impuestos desde el enfoque utilitarista o de costo-beneficio, mientras que la segunda enfatiza la solidaridad entre los diversos grupos sociales en función de su nivel económico.

Sin lugar a dudas, el consenso básico se asienta en el principio de costo-beneficio, es decir, en el carácter instrumental de los impuestos. Los españoles pagan impuestos porque consideran que ciertos servicios e instalaciones resultan más económicos en comunidad. Domina sobre todas las explicaciones la interpretación pragmática en términos de eficiencia.

Las posiciones fundamentadas en el valor de la solidaridad, como pueda ser la búsqueda de cohesión a partir de la redistribución, son minoritarias. Estas últimas han pertenecido sobre todo a generaciones para quienes ha transcurrido la mayor parte de su vida antes de la instauración de la democracia o a grupos de población especialmente sensibilizados, como los universitarios.

De las dos dimensiones, instrumental y redistributiva, la primera está condicionada de manera directa por el ciclo vital. No han podido establecerse diferencias por otro tipo de categorías. La importancia de dicha relación convierte a esta dimensión en central, y por ello el consenso, como acabamos de señalar, es profundamente instrumental.

A lo largo de la vida cambiamos, pero también cambia nuestra relación con la colectividad. Durante nuestra infancia y juventud nos integramos en el sistema educativo, durante nuestra vejez en el sistema de pensiones, y a lo largo de nuestra vida y cada vez con mayor intensidad hacemos uso del sistema sanitario. Nuestro uso, cambiante en el tiempo, del sistema de protección pública viene relacionado con nuestra contribución, aunque uso y pago no se corresponden de forma sincrónica en el tiempo. Nuestra aportación viene asociada a nuestra trayectoria laboral. Los estudios empíricos coinciden en que la madurez fiscal, las mayores contribuciones, se realizan cuando se alcanza la cincuentena y son, por lo tanto, mayores cuando menos uso hacemos de los sistemas de protección pública. Las opiniones cambian a la vez que transitamos en el tiempo y que nuestros niveles de aportación económica a la colectividad crecen, decrecen o cambian de signo. El ciclo vital que sintetiza la edad es sin lugar a dudas el elemento central.

Hay una lectura muy precisa del balance fiscal en función de la edad. Se da un reconocimiento muy fidedigno de la posición real del binomio deuda-beneficio a lo largo de nuestro ciclo vital. El hallazgo de un consenso instrumental relacionado con el ciclo vital supone una comprobación, desde el discurso subjetivo que representan las opiniones, de las tesis de la economía generacional, centradas en la cuantificación objetiva de las transferencias entre las diferentes generaciones. El contraste entre percepción y «saldo vital» en términos de economía generacional ha resultado muy relevante y ha conseguido tener una potente capacidad explicativa.

La segunda dimensión, la redistributiva, sin embargo, no ha tenido la misma fortaleza. De hecho ha resultado invariable por edad. La conclusión parece evidente: el consenso fiscal se sustenta en principios individuales antes que colectivos. En este sentido la legitimación del sistema fiscal se realiza a través del mundo de las expectativas antes que desde la orientación hacia fines de los sistemas sociales. Doy y recibo según mi posición en el ciclo vital, poniendo la vista en el plazo de tiempo en que transcurre mi vida. Tal vez por ello, para la opinión pública, no parece relevante la cuestión de la progresividad. La lectura del sistema fiscal, y esta es otra conclusión reseñable, no se hace de forma horizontal entre pobres y ricos, sino de forma vertical entre generaciones. En cierta medida, podemos considerar que es el consenso generacional la base en la que se soporta el sistema fiscal. Lo que, si bien lo hace casi inmune a vaivenes sociopolíticos, lo sensibiliza especialmente ante cuestiones demográficas.

En términos más generales, el consenso instrumental y su vinculación con el ciclo vital refleja algunas de las paradojas que ensombrecen la viabilidad del Estado social tal y como lo conocemos, apoyando la tesis sobre la crisis fiscal del Estado. Como ya hemos señalado, para O'Connor, el sistema fiscal cumple dos funciones. Por una parte, la función de legitimación, que recrea un consenso social básico acerca de la responsabilidad común sobre los más débiles. Por otra parte, la función de acumulación, que permite la reproducción del capital en su fase monopolista; las inversiones del Estado promueven un entorno apropiado que hace viable el aumento de la competitividad de las grandes empresas. La función de legitimación descansa, por lo tanto, en la dimensión redistributiva del

sistema, mientras que la función de acumulación se asemeja más bien a la dimensión instrumental, realizando un intercambio utilitario entre el Estado y las empresas. En la medida en que las opiniones reflejan la legitimidad que los ciudadanos otorgan realmente al sistema, el estudio pone de manifiesto que la población española, lejos de apoyarse en el principio de redistribución, se basa en el principio instrumental como justificación del pago de sus impuestos. De este modo, pese al carácter solidario que regula, de hecho, las transferencias intergeneracionales, el pagador de impuestos se sitúa más bien en la lógica de la acumulación. El contribuyente tributa para obtener servicios que le hacen la vida más fácil o le permiten aumentar su competitividad, y vincula este razonamiento a su sistema de expectativas acerca de lo que podrá obtener en el futuro. Aunque en la práctica no lo es, entiende el sistema fiscal como un sistema de acumulación para resolver cuestiones futuras (el retiro, los problemas de salud).

La vinculación de la cuestión fiscal con el ciclo vital y, de manera creciente, con los balances entre generaciones en el contexto de estructuras demográficas desequilibradas desplaza el centro de interés desde las transferencias entre grupos socioeconómicos hacia las transferencias entre grupos de edad (Busemeyer *et al.*, 2008). El tradicional conflicto de clase convive ahora con la «guerra entre generaciones» (Gokhale y Kotlikoff, 2001), gráfica expresión de los actuales problemas de sostenibilidad de los sistemas de bienestar, tan dependientes de la relación numérica entre cohortes. Sistemas que apuestan progresivamente por la transformación de los sistemas de distribución (solidaria) entre generaciones hacia los sistemas de capitalización (particular) de cada generación.

Desde un punto de vista crítico, la aceptación naturalizadora de que los impuestos constituyen un instrumento de pago por servicios y el convencimiento de su relación con el ciclo vital ocultan la importancia regulatoria que han tenido los impuestos en la historia del capitalismo. Por ejemplo, como ha señalado Piketty (2014), tras las dos guerras mundiales, los sistemas fiscales contribuyeron a embridar el proceso de acumulación de rentas del capital y constituyeron un potente mecanismo para reducir la elevada desigualdad de principios del xx. Sin embargo, los posibles efectos regulatorios de las diferencias sociales a través de los impuestos, es decir la contribución de estos a la redistribución horizontal de la riqueza, no han sido especialmente percibidos por los ciudadanos.

#### **6.4. La construcción generacional de las opiniones fiscales**

Una de las principales relaciones latentes que el estudio longitudinal ha podido establecer es la ya aludida emergencia de la cuestión intergeneracional como factor explicativo del estado de opinión sobre los impuestos. Esta es la relación que mejor sitúa las actitudes sobre los impuestos con el actual escenario y el debate sobre la sostenibilidad actual y futura de los sistemas públicos de bienestar en las sociedades envejecidas.

La segunda relación observada permite explicar, más bien, el estado de opinión como producto de un proceso histórico, que es a lo que apunta el análisis generacional. Como ya hemos dicho, el consenso en torno a la legitimación de los impuestos

responde al ciclo sociopolítico de modernización económica, democratización política y pacto social, que tiene en la transición un momento clave.

En nuestro recorrido por la cultura fiscal hemos identificado tres grandes grupos generacionales en relación con la cuestión fiscal: los nacidos hasta la Guerra Civil, los nacidos durante el franquismo y los nacidos en democracia. Los momentos de distinto signo —la Guerra Civil y la transición a la democracia— que han marcado nuestra historia durante el siglo xx, como profunda sima y eclosión del crecimiento respectivamente, se constituyen en hitos que nos permiten hablar de la coexistencia de tres generaciones cuya interpretación del sistema fiscal, de sus principios y de su funcionamiento, difiere.

De una parte, la generación anterior a la guerra ha conocido la instauración del sistema social actual una vez que ha superado las edades más intensas, en términos de esfuerzo laboral, vital y también fiscal. Han padecido temprano la crisis de los 30 y se han beneficiado tarde del crecimiento. Sus actitudes destacan sobre la media las dimensiones redistributivas. Esta generación ha recorrido buena parte del ciclo vital cambiando continuamente de expectativas y ha experimentado la importancia histórica de los periodos de acumulación como fuente de redistribución posterior, que han experimentado en sus carnes a través del sistema público de pensiones y de salud.

De otra parte, los nacidos durante el franquismo tienen en común haber pasado su juventud, los años impresionables en términos de Alwin y Krosnik, durante la España de Franco. Estos se han beneficiado primero del crecimiento y del desarrollo y

después del asentamiento democrático. Han sido el grupo de edificadores del momento actual. Su incorporación y su participación en el sistema laboral ha sido paralela a la puesta en marcha del sistema fiscal actual. Sus actitudes destacan, sobre la media, la dimensión instrumental. Su sistema de expectativas ha ido madurando y ajustándose al funcionamiento del Estado de bienestar, y estas se han construido en el supuesto de acumulación agregada. También, a medida que las cohortes se alejan de la participación directa en la transición, las generaciones pasan del instrumentalismo apoyado moderadamente por valores redistributivos de la generación del desarrollismo (décadas de 1940 y 1950) al instrumentalismo acompañado de leves cotas de impositivismo de las generaciones del *baby-boom* (décadas de 1960 y 1970).

Finalmente, los nacidos a partir de mediados de los setenta, quienes no han conocido otro sistema que el democrático y han experimentado como dados los beneficios del Estado social, se alinean de forma creciente con los planteamientos impositivos. Su sistema de expectativas se construye supuestamente a partir de la herencia de expectativas de la generación anterior, si bien el contexto de flexibilización y diversificación de trayectorias, y la ampliación del marco vital más allá de las fronteras nacionales, abonan el distanciamiento respecto a la capacidad del Estado para alcanzar sus fines.

\* \* \*

Este trabajo no va a incurrir en el fútil afán de predecir el futuro, pero el análisis sugiere que los próximos años se caracterizarán por el progresivo ascenso de la visión impositiva. La crisis

tal vez no solo hace evidente la economía generacional, sino que también, con toda probabilidad, está cambiando la relación económica que se establece entre generaciones. Las nuevas generaciones tienen dificultades para reconstruir el sistema de expectativas que han elaborado, en otro contexto, las generaciones precedentes. Además, las generaciones anteriores han construido un sistema de expectativas que condicionaba el de las generaciones posteriores. El contexto no solo de crisis, sino de transformación estructural de las trayectorias laborales, hace pensar que se irán reformulando las relaciones entre generaciones. Las nuevas generaciones no pueden heredar el sistema de expectativas, pero ello tiene consecuencias fundamentales sobre las generaciones anteriores. Con toda probabilidad, el lugar en el que se escenifique la reformulación de un nuevo «contrato generacional» será el sistema fiscal.

Un modelo de arreglo generacional que se realice fuera del ámbito estatal y público, es decir, mediante transferencias y sistemas de acumulación privado y familiar, es síntoma del debilitamiento del Estado. Recordemos, como decíamos en la introducción, que la gran actividad de Hacienda es regular el intercambio generacional. La crisis ha puesto en evidencia la función latente de cohesión generacional que tiene el sistema fiscal. La pregunta la dejamos para el lector, que estamos seguros que él tendrá mejor respuesta: ¿qué puede suceder si los sistemas fiscales pierden su capacidad de mantener la cohesión generacional?

## Bibliografía

- ABRAMSON, P.R. e INGLEHART, R. (1986). «Generational Replacement and Value Change in Six West European Societies». *American Journal of Political Science*, 30 (1): 1-25.
- ALM, J. y TORGLER, B. (2012). «Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality». *Tulane Economics working paper series*. Working paper 1207: 1-36.
- ALM, J. et al. (2012). «Rethinking the Research Paradigms for Analysing Tax Compliance Behaviour». *CESifo Forum* 13 (2), 33-40. Disponible en: <http://www.cesifo-group.de/ifo-Home/publications/journals/CESifo-Forum/Archiv/CESifo-Forum-2012.html>.
- ALVIRA, F.; GARCÍA, J. y DELGADO, M. L. (2000). *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: CIS.
- ALWIN, D.F. y KROSNIK, J.A. «Aging, Cohorts, and the Stability of Sociopolitical Orientations Over the Life Span». *American Journal of Sociology*, 97 (1): 169-195.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (1996). *Aspectos educativos, sociales y comunicativos del cumplimiento fiscal*. Documento 7/96. Instituto de Estudios Fiscales
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2013). *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012*. Documentos. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- BERENGUER, E. (2005). «La sostenibilidad de la política fiscal». En: E. Berenguer, et al. *Contabilidad Generacional en España* (pp. 13-25). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BLOCK, F. (2009). «Read their Lips: Taxation and the Right-Wing Agenda». En: Martin, I. W. et al. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BONIN, H. y PATXOT, C. (2005). «La contabilidad generacional como una herramienta de análisis de la sostenibilidad fiscal: panorama de la metodología». En: Berenguer, E. et al. *Contabilidad Generacional en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BUSEMEYER, M. R.; GOERRES, A. y WESCHLE, S. (2008). *Demands for Redistributive Policies in an Era of Demographic Aging. The Rival Pressures from Age and Class in 15 OECD Countries*. Max-Planck-Institute for the Study of Societies. Discussion Paper 08/3.
- CAMPBELL, A. L. (2009). «What Americans think of taxes». En: Martin, I. W. et al. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CAMPBELL, J. L. (1993). «The State and Fiscal Sociology». *Annual Review of Sociology*, 19: 163-185.
- CAMPBELL, J. L. (2009). «Epilogue: A Renaissance for Fiscal Sociology?». En: Martin, I. W. et al. *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

COMISIÓN EUROPEA (2013). *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 20.2.2013. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0083:FIN:ES:PDF>.

DELGADO, M. L. et al. (2005). *La educación fiscal en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

DELGADO, M. L. y SAN VICENTE, M. (1998). *Evolución de la opinión fiscal a través de datos de encuesta*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid: IES.

DÍEZ NICOLÁS, JUAN (2011). «¿Regreso de los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados». *Revista Española de Sociología (RES)*, 15: 9-46.

EINHORN, E. I. (2009). «Liberty, Democracy and Capacity: Lessons from the Early American Tax Regimes». En: Martin, I. W. et al.: *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

ETCHEBERRY, J. (1998). «El diseño y aplicación de encuestas de opinión como retroalimentación para orientar la acción de la Administración tributaria». En: *Atributos necesarios para una sana y eficaz Administración tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Centro Interamericano de Administradores Tributarios. Asamblea General.

- FOURASTIÉ, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris: Fayard.
- GAGO, A. et al. (2002). «La política fiscal en España durante el período 1982-1996». *Hacienda Pública Española*, Monográfico «Historia de la Hacienda en el siglo XX»: 253-288.
- GALAIS, C. (2012). «Edad, cohortes o período. Desenredando las causas del desinterés político en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 139: 85-110.
- GARCÍA HERRERO, G. (2010). «Gasto social o inversión social». *El País*, artículo de opinión publicado el 2/05/2010. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/02/actualidad/1272751201\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/05/02/actualidad/1272751201_850215.html).
- GIACHI, S. (2014). «Dimensiones sociales del fraude fiscal: confianza y moral fiscal en la España contemporánea». *REIS*, 145: 73-98
- GIL, J. y PATXOT, C. (2005). «Datos empleados en la elaboración de la contabilidad generacional». En: Berenguer, E. et al. *Contabilidad Generacional en España*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GOKHALE, J. y KOTLIKOFF, L. J. (2001). *Is War between Generations Inevitable?* National Center for Policy Analysis Policy Report, 246, noviembre.
- GONEAGA, M. y PÉREZ, C. (2011). «El barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales: una herramienta para la medición de la opinión fiscal». *Índice: Revista de Estadística y Sociedad*, 45: 28-30.

- GUTIÉRREZ LOUSA, M. (2005). «Ética y fiscalidad». *Ética y Economía (ICE)*, 823: 111-129.
- IDE, E. y STEINMO, S. (2009). «The End of the Strong State?: On the Evolution of Japanese Tax Policy». En: Martin, I. W. et al. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INSTITUTO de ESTUDIOS FISCALES (2011). *Evolución del sistema fiscal español: 1978-2010*. Documentos, 13/2011. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LIEBERMAN, E. S. (2009). «The Politics of Demanding Sacrifice: Applying Insights from Fiscal Sociology to the Study of AIDS Policy and State Capacity». En: I. W. Martin, et al. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTIN, I. W. et al. (2009). «The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology». En: *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTIN, I. W.; MEHROTRA, A. K. and PRASAD M., (eds). (2009). *The New Fiscal Sociology. Taxation in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MASON, A. y LEE, R. (2004). «A Research Plan for the Macroeconomic Demography of International Transfers». *National Transfer Accounts*, Working Paper 1.

- MASON, A. y LEE, R. (2011a). *El envejecimiento de la población y la economía generacional: Resultados principales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- MASON, A. y LEE, R. (2011b). «New perspectives from National Transfer Accounts for National Fiscal Policy, Social Programs, and Family Transfers». En: *Population ageing, intergenerational transfers and social protection in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: ECLAC.
- McINTYRE, A. (1987). *After virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- MIGUEL, I. DE y MIGUEL, A. DE (2001). *Los españoles y los impuestos*. Madrid: CIS.
- MILL, J. S. (1984). *El utilitarismo*. Madrid: Alianza.
- O'CONNOR, J. (1973/1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- PATXOT, C. (2005). «Estrategia de prolongación de la vida activa: los componentes económicos-financieros (evaluación de los efectos del envejecimiento en la política pública mediante contabilidad generacional: lecciones para la reforma)». *Seminario sobre la reforma de la seguridad social en tiempos de estabilidad y crecimiento económico*, Santander
- PATXOT, C. (2009). «Eficiencia y gasto social: implicaciones económico-presupuestarias del envejecimiento de la población». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 1: 59-76.

- PATXOT, C. (2012). «Pensiones y educación: efectos combinados sobre la distribución inter e intrageneracional de la renta». *LYCHNOS. Cuadernos de la Fundación General CSIC*, 8: 35-40.
- PATXOT, C. et al. (2011). «How Intergenerational Transfers Finance the Lifecycle Deficit in Spain». En: Lee, R. y Mason, A. *Population Aging and the Generational Economy. A Global Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- PIKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, M. A.: Harvard University Press.
- ROKEACH, M. (1973). *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- SLOTERDIJK, P. (2010). «The Grasping Hand. The Modern Democratic State Pillages its Productive Citizens». *City Journal*, 20 (1), Disponible en: [http://www.city-journal.org/2010/20\\_1\\_snd-democratic-state.html](http://www.city-journal.org/2010/20_1_snd-democratic-state.html).
- TEKELI, R. (2011). «The Determinants of Tax Morale: The Effects of Cultural Differences and Politics». *PRI Discussion Papers*. Ministry of Finance, Japan.
- TILLY, C. (2009). «Extraction and Democracy». En: Martin, I. W. et al. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- TORGLER, B. y SCHALTEGGER, C. A. (2005). «Tax Morale and Fiscal Policy». *CREMA working paper series 30*, Disponible en: <http://www.crema-research.ch/papers/2005-30.pdf>.
- TORGLER, B. y SCHNEIDER, F. G. (2007). «The Impact of Tax Morale and Institutional Quality on the Shadow Economy». *CESinfo working paper*, Disponible en: <http://.handle.net/10419/25944>.
- TORNOS, RAÜL (2012). «Valores postmaterialistas y aprendizaje político adulto. El cambio de valores intracohorte en Europa occidental». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 140: 89-120.
- VAN DE KAA, D. J. (2002). *The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries*. Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security, Tokyo, Japan, 29 January.
- WALZER, M. (1983). *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.

# Índice de tablas

- Tabla 3.1. Posición ideológica en función del balance fiscal y periodo
- Tabla 3.2. Coeficientes de ajuste del efecto edad y periodo sobre el índice de percepción del balance fiscal
- Tabla 3.3. Posición ideológica en función del esfuerzo fiscal y periodo
- Tabla 3.4. Coeficientes de correlación de las medias anuales de los indicadores de percepción del saldo fiscal y de la presión fiscal por grupos sociales
- Tabla 4.1. Medias de ideología en la percepción del fraude
- Tabla 4.2. Medias de ideología en la percepción de la progresividad
- Tabla 5.1. No respuesta a la cultura tributaria por sexo, generación y nivel de estudios
- Tabla 5.2. Correlaciones entre porcentajes de tipo de cultura fiscal y año
- Tabla 5.3. Posición ideológica según tipo de cultura y periodo
- Tabla 5.4. Resumen del modelo
- Tabla 5.5. Medidas de discriminación

## Índice de gráficos

- Gráfico 1.1. Peso de las cotizaciones a la Seguridad Social y del gasto social en las cuentas públicas
- Gráfico 3.1. Evolución de la percepción del saldo fiscal
- Gráfico 3.2. Evolución del índice de percepción del balance fiscal
- Gráfico 3.3. Estimación del balance fiscal percibido por los individuos
- Gráfico 3.4. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por sexo
- Gráfico 3.5. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por hábitat
- Gráfico 3.6. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por nivel de estudios
- Gráfico 3.7. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por grupos de edad
- Gráfico 3.8. Evolución del índice de percepción del balance fiscal por relación con la actividad
- Gráfico 3.9. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción del balance fiscal

- Gráfico 3.10. Índice de percepción del balance fiscal por edad
- Gráfico 3.11. Comparación del efecto de edad sobre el indicador de percepción del saldo fiscal por periodo
- Gráfico 3.12. Modelización del efecto edad y periodo sobre el índice de percepción del balance fiscal
- Gráfico 3.13. Aproximación al saldo fiscal per cápita por edad. España, 2000
- Gráfico 3.14. Contraste medidas objetivas y subjetivas del déficit fiscal. Datos circa 2000
- Gráfico 3.15. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones
- Gráfico 3.16. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones una vez neutralizado el efecto periodo
- Gráfico 3.17. Índice de percepción del saldo fiscal según generaciones una vez neutralizado el efecto periodo y edad
- Gráfico 3.18. Índice de percepción del saldo fiscal modelizado por efectos principales de edad y generación
- Gráfico 3.19. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y sexo

- Gráfico 3.20. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y hábitat
- Gráfico 3.21. Índice de percepción del saldo fiscal por edad y nivel de estudios
- Gráfico 3.22. Evolución de la percepción de esfuerzo fiscal
- Gráfico 3.23. Índice de percepción del esfuerzo fiscal
- Gráfico 3.24. Evolución de la renta per cápita (en euros)
- Gráfico 3.25. Evolución de la presión fiscal. Impuestos como porcentaje del PIB
- Gráfico 3.26. Evolución del Esfuerzo Fiscal
- Gráfico 3.27. Evolución de la percepción de esfuerzo fiscal
- Gráfico 3.28. Porcentaje sobre la renta per cápita que suponen los impuestos de IRPF e IVA
- Gráfico 3.29. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción sobre el esfuerzo fiscal
- Gráfico 3.30. Evolución conjunta de los índices de esfuerzo y de saldo fiscales
- Gráfico 3.31. Correlación entre los indicadores de esfuerzo y de saldos fiscales por años
- Gráfico 3.32. Coeficientes de correlación entre las medias anuales de los indicadores de saldo y de esfuerzo fiscal por edad

- Gráfico 3.33. Coeficientes de correlación entre las medias de los indicadores de saldo y de esfuerzo fiscal por año de nacimiento
- Gráfico 3.34. Indicadores de percepción del saldo y del esfuerzo fiscal por edad
- Gráfico 3.35. Indicadores de percepción del saldo y del esfuerzo fiscal por generación. Eliminado el efecto principal de edad
- Gráfico 3.36. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación
- Gráfico 3.37. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación sin el efecto periodo
- Gráfico 3.38. Índice de percepción del esfuerzo fiscal por edad y generación neutralizado los efectos principales de periodo y edad
- Gráfico 3.39. Índice de percepción del esfuerzo fiscal modelizado por efectos principales de edad y generación
- Gráfico 3.40. Evolución del índice de compensación (saldo + esfuerzo)
- Gráfico 3.41. El efecto edad y generación en la dimensión instrumental. Modelización de efectos principales
- Gráfico 4.1. Proporción de no sabe y no contesta en las series de fraude fiscal

- Gráfico 4.2. Evolución de la percepción de fraude fiscal
- Gráfico 4.3. Evolución de las posiciones ideológicas de la percepción del fraude fiscal
- Gráfico 4.4. Evolución de la percepción del fraude por sexo
- Gráfico 4.5. Evolución de la percepción del fraude por nivel de estudios
- Gráfico 4.6. Evolución de la percepción del fraude por relación con la actividad
- Gráfico 4.7. Evolución de la percepción del fraude por grupos de edad
- Gráfico 4.8. Evolución de la percepción del fraude por hábitat
- Gráfico 4.9. Índice de percepción del fraude fiscal por edad
- Gráfico 4.10. Índice de percepción del fraude fiscal por edad y periodo
- Gráfico 4.11. Índice de percepción del fraude fiscal por generación, descontado el efecto principal de edad
- Gráfico 4.12. Respuesta a la pregunta acerca de la progresividad fiscal por año
- Gráfico 4.13. Indicador de percepción de la progresividad recaudatoria

- Gráfico 4.14. Evolución de los tipos máximos y mínimos del IRPF
- Gráfico 4.15. Evolución de las posiciones ideológicas en la percepción de la progresividad fiscal
- Gráfico 4.16. Evolución comparada de los indicadores de percepción de fraude y de progresividad
- Gráfico 4.17. Correlación entre los indicadores de percepción de fraude y progresividad por años
- Gráfico 4.18. Indicadores de fraude y progresividad fiscal por edad
- Gráfico 4.19. Indicadores de fraude y progresividad fiscal por generación, descontado el efecto principal de edad
- Gráfico 4.20. Indicador de la función de redistribución
- Gráfico 4.21. La percepción de la redistribución por edad y generación
- Gráfico 4.22. Evolución de los indicadores de compensación y redistribución fiscal
- Gráfico 4.23. Grupos de edad en el espacio de los indicadores de compensación y redistribución
- Gráfico 4.24. Generaciones, controlado el efecto edad, en el espacio de los indicadores de compensación y redistribución

- Gráfico 5.1. Distribución de tipos de cultura tributaria
- Gráfico 5.2. Tipos de cultura tributaria (sin incluir no respuesta)
- Gráfico 5.3. Proporción de instrumentales por grandes grupos de edad
- Gráfico 5.4. Proporción de impositivos por grandes grupos de edad
- Gráfico 5.5. Proporción de redistributivos por grandes grupos de edad
- Gráfico 5.6. Proporción de instrumentales por sexo
- Gráfico 5.7. Proporción de impositivos por sexo
- Gráfico 5.8. Proporción de redistributivos por sexo
- Gráfico 5.9. Tipos de cultura tributaria por sexo y edad
- Gráfico 5.10. Diferencia entre proporciones de instrumentales por sexo
- Gráfico 5.11. Diferencia entre proporciones de impositivos por sexo
- Gráfico 5.12. Diferencia entre proporciones de redistributivos por sexo
- Gráfico 5.13. Proporción de instrumentales por nivel de estudios
- Gráfico 5.14. Proporción de impositivos por nivel de estudios

- Gráfico 5.15. Proporción de redistributivos por nivel de estudios
- Gráfico 5.16. Proporción de instrumentales por actividad
- Gráfico 5.17. Proporción impositivos por actividad
- Gráfico 5.18. Proporción de redistributivos por actividad
- Gráfico 5.19. Cultura instrumental por nivel de estudios y ocupación
- Gráfico 5.20. Crecimiento interanual del PIB y partido de gobierno
- Gráfico 5.21. Media de ideología por cultura tributaria
- Gráfico 5.22. Saldo fiscal percibido según tipo de cultura tributaria
- Gráfico 5.23. Porcentaje de instrumentales por edad
- Gráfico 5.24. Porcentaje de impositivos por edad
- Gráfico 5.25. Porcentaje de redistributivos por edad
- Gráfico 5.26. Edad media por tipo de cultura tributaria
- Gráfico 5.27. Tipos de cultura tributaria por generación
- Gráfico 5.28. Porcentaje de instrumentales según generaciones
- Gráfico 5.29. Porcentaje de impositivos según generaciones

- Gráfico 5.30. Porcentaje de redistributivos según generaciones
- Gráfico 5.31. Proporción de instrumentales por edad y generación
- Gráfico 5.32. Instrumentalismo modelizado por efectos principales de edad y generación
- Gráfico 5.33. Proporción de impositivos por edad y generación
- Gráfico 5.34. Impositivismo modelizado, según efectos principales de edad y generación
- Gráfico 5.35. Proporción de redistributivos por edad y generación
- Gráfico 5.36. Cultura redistributiva modelizada, por efectos principales de edad y generación
- Gráfico 5.37. Puntuación de las categorías en las dimensiones 1 y 2

# Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1.1. Encuestas utilizadas

Cuadro 3.1. Pregunta para determinar la percepción del balance fiscal

Cuadro 3.2. Pregunta para determinar la percepción del esfuerzo fiscal

Cuadro 4.1. Pregunta sobre fraude fiscal en IRPF

Cuadro 4.2. Pregunta sobre fraude general

Cuadro 4.3. Pregunta sobre progresividad recaudatoria

Cuadro 4.4. Resumen de las reformas en los tipos del IRPF

Cuadro 5.1. Pregunta para determinar tipos de cultura tributaria

Cuadro 5.2. Dimensiones estudiadas de la cultura tributaria

Figura 1.1. Cultura fiscal: dimensiones e indicadores

Figura 1.2. Disponibilidad temporal de los indicadores analíticos empleados