

XIII CONGRESO AECPA

Área VI: Comportamiento político y comunicación política

Grupo de Trabajo 6.6: El voto económico en las postrimerías de la Gran Recesión

Título de la ponencia:

ACTITUDES HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DURANTE LA GRAN RECESIÓN EN ESPAÑA: ¿NOS HA CAMBIADO LA CRISIS?

Autor/a:

RUTH CICUÉNDEZ SANTAMARÍA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rey Juan Carlos

Email: ruth.cicuendez@urjc.es

Resumen: La Gran Recesión ha tenido importantes consecuencias político-económicas en España, entre las que destaca la reducción del gasto público al mismo tiempo que aumentaba la presión fiscal. Hasta el comienzo de la crisis, los datos de opinión indicaban que existía un fuerte apoyo social al gasto en casi todas las políticas y que un amplio porcentaje de personas estaban dispuestas a pagar más impuestos para disponer de más y mejores servicios públicos. Pero la combinación de problemas económicos y medidas de austeridad ha debido de afectar a las actitudes ciudadanas y es lógico preguntarse ¿han cambiado significativamente a lo largo de esta etapa?

En la ponencia se indaga, además, acerca del grado de influencia del interés propio de los individuos, sus valores e ideología sobre las preferencias de gasto, con la finalidad de establecer si en épocas de crisis nos condicionan más los intereses materiales o las cuestiones ideológicas.

Palabras clave: preferencias de gasto, actitudes hacia los impuestos, interés propio, políticas públicas, Gran Recesión.

Nota biográfica: Profesora del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (URJC). Sus áreas de trabajo incluyen gobierno y administración local, relaciones intergubernamentales y actitudes hacia el gasto público y los impuestos.

INTRODUCCIÓN

En España, la dinámica de evolución del gasto público se ha caracterizado desde hace cuatro décadas por una continua expansión. Sin embargo, una de las principales consecuencias de la denominada «Gran Recesión» ha sido que, por primera vez desde la transición, el nivel de gasto disminuye en términos absolutos, lo que ha afectado a la financiación de todas las políticas públicas, aunque en diferente medida. En paralelo, se han aprobado diversas subidas de impuestos. Estas medidas económico-presupuestarias han debido de afectar a las preferencias de los españoles sobre gasto público e impuestos, pero ¿en qué sentido?

La Gran Recesión ofrece una oportunidad única para investigar las relaciones entre las condiciones económicas y la opinión pública, para averiguar si las actitudes hacia la política fiscal y los programas de gasto varían sustancialmente durante las crisis, y si reaccionan de la misma manera los distintos grupos socioeconómicos (Soroka y Wlezien, 2012:2).

Hasta el año 2008, fecha que marca el inicio de la crisis, los datos de opinión pública mostraban que los españoles demandaban más recursos para financiar las políticas públicas y se oponían firmemente a la reducción del gasto. Simultáneamente, gran parte de la sociedad estaba dispuesta a pagar más impuestos para disponer de más y mejores servicios públicos, aunque las opiniones generales sobre el sistema fiscal no eran positivas. Estas tendencias pueden haber variado debido a las circunstancias que atraviesan los ciudadanos, y debido al impacto de las propias políticas financieras que han aplicado los distintos gobiernos para combatir la recesión. En consecuencia, resulta necesario analizar cómo han cambiado las preferencias de gasto público y las actitudes hacia los impuestos y si, como predice la literatura, los ciudadanos han reducido la intensidad de la demanda de recursos volviéndose más austeros y se niegan a pagar más impuestos para mantener las prestaciones.

Para situarnos en contexto, se explica brevemente qué ha supuesto la Gran Recesión para la financiación de políticas públicas. Entre 2000 y 2008, nuestro país disfrutó del ciclo de crecimiento económico más prolongado de la historia reciente, el gasto total aumentaba a un ritmo superior al 7% anual y, aun así, se alcanzó el equilibrio presupuestario por primera vez en la democracia e, incluso, en 2003 se consigue el superávit. Después se produce un drástico cambio de ciclo, con la irrupción

de la crisis. En cinco años, España pasó de ser uno de los países con las finanzas públicas más saneadas a ser uno de los Estados de la Unión Europea más endeudado y que ha efectuado recortes de gasto más severos, a pesar de lo cual conservamos un déficit insostenible.

La reacción inicial del ejecutivo tras el estallido de la crisis fue la aplicación de políticas expansivas de carácter contra-cíclico para contener sus efectos. Se experimenta un notable incremento del gasto en determinadas políticas debido a las medidas de reactivación adoptadas. A partir de esa fecha, y especialmente desde el Consejo Europeo de 2010, comenzaría la segunda fase de la crisis, con la puesta en marcha un duro proceso de consolidación fiscal centrado en estrictos programas de austeridad y subidas de impuestos que afectan fundamentalmente a las capas populares, con cambios regresivos en el Estado de Bienestar (Morón, 2012).

En definitiva, las preguntas a la que se trata de dar respuesta en la ponencia son: ¿han cambiado significativamente las preferencias de los españoles hacia el gasto público durante la Gran Recesión?; ¿cuáles son actualmente las demandas de gasto en las diferentes políticas?; ¿qué impacto ha tenido la Gran Recesión en las opiniones fiscales de los ciudadanos?

Por otra parte, siguiendo los postulados de la teoría del interés propio, es lógico presuponer que los ciudadanos en esta etapa de recesión apoyarán aquellas políticas de gasto en las que tienen un interés directo porque conciernen a su bienestar material (Brooks y Manza, 2013) y, al tiempo, sustentarán la disminución de los impuestos, que contribuyen a reducir sus exiguos ingresos. Pero sabemos que los valores y la ideología también ejercen una importante influencia en las actitudes hacia las políticas económicas en etapas de crisis (Sears y Funk, 1990; Battaglio y Legge, 2009).

Para dar indagar sobre todos estos temas, se han analizado los datos demoscópicos procedentes, principalmente, del banco de datos del CIS, en concreto, se han recopilado los estudios de la serie anual denominada «Opinión Pública y Política Fiscal» realizados entre el año 2008 y 2016. Pero, antes de pasar al análisis de los datos, se expone sintéticamente el marco analítico en que se basa el estudio empírico.

I. MARCO ANALÍTICO: EXPLICANDO LAS ACTITUDES HACIA EL GASTO PÚBLICO Y LOS IMPUESTOS DURANTE LAS CRISIS ECONÓMICAS

Desde la irrupción de la Gran Recesión aumentan las investigaciones sobre los efectos de la crisis en las opiniones de los ciudadanos, fundamentalmente aquellas que analizan su impacto sobre las actitudes hacia el Estado de Bienestar. Pero la literatura empírica sobre preferencias de gasto público e impuestos durante la crisis actual es insuficiente (Van del Walle y Jilke, 2014: 597), con algunos trabajos interesantes como Prabhakar (2012), Polavieja (2012), Marx y Schumacher (2016).

Los científicos sociales llevan tiempo estudiando la influencia del contexto financiero sobre la opinión pública. Parece probado que la situación de la economía afecta a las preferencias de gasto en un amplio número de materias, especialmente en las políticas de bienestar y redistributivas (Stevenson 2001; Soroka y Wlezien, 2013), y a las actitudes hacia la política fiscal. A pesar de haberse demostrado que las opiniones ciudadanas varían en función de los cambios económicos –es decir, son cíclicas (Blekesaune, 2007 y 2013)–, no se ha resuelto cuál es su efecto específico en las actitudes hacia el gasto y los impuestos.

Las teorías anti-cíclicas y la teorías pro-cíclicas

Las tesis que analizan cuál es la influencia de los ciclos económicos en las preferencias sociales pueden dividirse en dos grupos. En el primero están aquellas que sostienen que las actitudes hacia el gasto son *anti-cíclicas*: en épocas de recesión las personas apoyan el incremento de los recursos públicos para mantener y aumentar las ayudas y servicios públicos, mientras que en las fases de prosperidad, la sociedad tiene más confianza en la responsabilidad individual y cree que el papel del Estado debe reducirse (Blekesaune, 2007). Así, cuando la situación económica es estable, los ciudadanos valoran que las ayudas a los desfavorecidos y parte del gasto social son menos necesarios y que, consecuentemente, es posible reducir impuestos. Pero durante las recesiones consideran indispensable extender los programas y prestaciones, pues muchos grupos pasan a tener ingentes necesidades y todos deben contribuir (Hills, 2002). Esta pauta actitudinal ha sido denominada el «giro a la izquierda» de la opinión pública, en situaciones de crisis la sociedad demanda un fuerte incremento del presupuesto destinado, sobre todo, a políticas sociales, y están dispuestos a financiarlo a través de sus impuestos (Blekesaune, 2007 y 2013).

Otro grupo de teorías sostienen que las actitudes hacia el gasto son *pro-cíclicas*: mientras el estado de la economía es favorable, los ciudadanos apoyan las ayudas a los más desfavorecidos y los programas sociales pero, cuando se entra en crisis, prefieren reducir estas partidas de gasto así como los impuestos (Stevenson, 2001; Marx y Schumacher, 2016). En un contexto de recesión muchos contribuyentes perciben que sus impuestos se gastarán en beneficio de otras personas, y mientras los más perjudicados por la situación demandan una extensión de los programas públicos, los mejor situados se vuelven más reacios a financiarlos, polarizándose las opiniones (Forma, 2002; Blekesaune, 2007). Este sería el «giro a la derecha» de la opinión pública, en fases de crisis la sociedad respalda las políticas neoliberales de contracción del gasto y la reducción de la intervención pública y de la presión fiscal (Taylor-Gooby, 1985).

Distintas publicaciones concluyen que, en el contexto actual, la ciudadanía ha cambiado sus preferencias de gasto, priorizando el incremento de recursos para programas de bienestar y de protección social, aquellos que mejoran directamente el bienestar material de los individuos, frente a otras políticas como medioambiente, o ayuda humanitaria (Brooks y Manza, 2013; Diamond y Lodge, 2013). En consecuencia, prevalece la tesis de que el apoyo popular al gasto destinado a garantizar las prestaciones públicas, aunque sea necesario pagar más impuestos, aumenta en períodos de crisis y de bajo nivel de empleo, cuando las necesidades son crecientes (Kam y Nam, 2008:223-224.).

El interés propio y las predisposiciones simbólicas

Una de las principales teorías sobre la formación de las actitudes sociopolíticas es del *interés propio*, la cual plantea que las preferencias de gasto público responderán a un análisis racional sobre los beneficios y costes que le supone al individuo el incremento o decremento de los recursos destinados a cada política (Citrin y Green 1990:1). Así, el interés material de las personas juega un papel determinante porque aquellos ciudadanos que necesiten, actualmente o en el futuro, determinados programas públicos serán más partidarios de elevar los recursos asignados a éstos (Hansenfeld y Rafferty, 1989:1030). De la misma manera, la evaluación que los ciudadanos hagan de la política fiscal dependerá de sus intereses materiales, del cálculo racional de los costes y beneficios que les reporta el pago de impuestos.

Los otros condicionantes esenciales de las actitudes serían las predisposiciones simbólicas, especialmente la identificación con un partido, la orientación ideológica y determinados valores (Blekesaune y Quadagno, 2003). Así pues, es relevante investigar si durante la Gran Recesión el impacto de la ideología y los valores sobre las preferencias ha aumentado o disminuido en relación al interés propio. En principio, la evidencia empírica sugiere que la influencia de las cuestiones ideológicas se reduce en etapas de recesión, al aumentar el peso de las consideraciones egotrópicas centradas en garantizar la seguridad material (Margalit, 2013: 99).

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS PREFERENCIAS CIUDADANAS DE GASTO PÚBLICA DURANTE LA GRAN RECESIÓN: ¿QUÉ QUEREMOS LOS ESPAÑOLES?

En este apartado se analiza la evolución de las actitudes hacia el gasto público en cada área de política durante la crisis, para responder a dos preguntas: ¿han cambiado significativamente las preferencias de los españoles durante la Gran Recesión?; en caso de ser así ¿qué queremos en este momento los ciudadanos del Estado?

El período inmediatamente anterior a la crisis, entre 2000 y 2007, fue una etapa de extraordinario crecimiento económico y presupuestario, que coincidió con un incremento constante del apoyo social al gasto. Los ciudadanos demandaban más recursos para casi todas las políticas –excepto defensa– y se aspiraba a que el Estado interviniese en nuevos ámbitos. A juicio de la sociedad, ese desarrollo económico debía ir acompañado del aumento del gasto público.

El cambio de ciclo que supuso el comienzo de la Gran Recesión trajo consigo variaciones relevantes en las orientaciones ciudadanas, observándose dos tendencias diferenciadas en tan sólo seis años. Inicialmente, disminuye la intensidad de la demanda de gasto, al aumentar la proporción de ciudadanos que valoran como «suficientes» los recursos destinados a la mayoría de políticas, inclusive se estimaba que algunas partidas presupuestarias eran excesivas. La opinión pública entiende la necesidad de, sí no reducir, sí contener el nivel de gasto público. En estos momentos, el ejecutivo socialista había puesto en marcha políticas contra-cíclicas y no se habían realizado recortes presupuestarios sustanciales. Pero empezaba a cuestionarse, tanto por parte de la clase política como de algunos sectores sociales, la sostenibilidad de un sistema de bienestar que originaba ingentes necesidades de financiación que, a su vez, generaban una factura fiscal inaceptable (Calzada y Del Pino, 2013).

A partir de 2011, esta pauta actitudinal vira y se extiende la percepción de que los recursos son escasos en prácticamente todas las áreas de política. En 2014 una media del 50% de los entrevistados así lo afirmaba. Este cambio de tendencia puede deberse a la confluencia de varios factores: la notable reducción del presupuesto en todas las políticas que ha dado lugar a protestas sociales; las sucesivas subidas impositivas que no estuvieron acompañadas de una mejora de las prestaciones, sino de la contracción de las mismas; la proliferación de estados de necesidad que, a juicio de la ciudadanía, requieren una respuesta por parte del Estado.

La intensidad de las preferencias de gasto

El análisis de los datos correspondientes a la valoración social de los recursos destinados a cada política pública durante la Gran Recesión (*Tabla 1*) permite indagar sobre los cambios en las pautas actitudinales en esta excepcional etapa. En 2007, cuando se pedía a los españoles su opinión respecto a si los recursos invertidos en las principales políticas públicas eran «demasiados», «los justos» o «demasiados pocos, más del 40% declaraba que eran insuficientes en educación, sanidad, seguridad ciudadana, medio ambiente, justicia, vivienda y pensiones.

En la primera etapa de la crisis, entre 2008 y 2011, la primera respuesta de los ciudadanos fue contener sus demandas de gasto en casi todas las áreas de política. Esa moderación de la demanda es mayor en aquellos programas donde ya se venía apreciando previamente que había un adecuado nivel de financiación: seguridad ciudadana, obras públicas, transporte y comunicaciones, y medioambiente. En otros programas, aunque se evaluase que los recursos aun eran insuficientes, también se modera la demanda, como sucede en justicia, enseñanza, sanidad y vivienda. Por supuesto, aumenta el apoyo social al incremento del presupuesto destinado a las dos políticas básicas de protección social: desempleo y pensiones.

Desde 2012, se produce un significativo cambio de tendencia, se dispara la demanda de gasto hasta situarnos en los niveles existentes en los años noventa, de modo que más del 60% de la población pedía en ese momento el aumento de la inversión pública en un amplio abanico de políticas: educación, sanidad, desempleo, pensiones, investigación en ciencia y tecnología, y ayuda a personas dependientes. Baste comentar que, en 2011, el 43,5% de los entrevistados afirmaban que los recursos asignados a educación eran «muy pocos», cifra que en 2014 superaba el 68%.

Tabla 1. Evolución de las preferencias de gasto público por sectores de política durante la Gran Recesión (2008-2016) (porcentajes verticales)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Defensa									
Demasiados	33,3	34,0	38,0	36,2	42,6	41,7	38,8	40,5	38,2
Los justos	33,0	32,7	32,4	32,0	28,8	28,8	26,5	29,3	29,4
Demasiados pocos	13,1	11,9	11,7	13,2	11,8	13,0	14,2	11,1	12,3
Seguridad ciudadana									
Demasiados	5,7	6,1	8,2	7,8	9,2	8,4	8,9	9,1	9,1
Los justos	40,9	44,5	52,4	54,3	55,4	56,0	52,1	56,6	56,1
Demasiados pocos	43,8	38,5	29,2	28,0	25,9	26,9	27,7	22,9	23,1
Justicia									
Demasiados	2,3	3,4	7,4	7,7	7,5	6,2	5,1	4,5	5,4
Los justos	29,4	29,1	36,2	34,5	35,9	33,0	29,4	30,9	30,5
Demasiados pocos	51,0	50,2	39,5	40,2	40,5	47,0	50,2	48,5	46,8
Transporte y comunicaciones									
Demasiados	5,7	6,1	11,1	8,6	7,4	7,5	5,7	6,3	7,4
Los justos	59,4	60,7	58,0	59,4	54,6	56,2	53,0	56,1	54,7
Demasiados pocos	20,8	18,1	17,4	18,7	23,9	23,6	25,4	23,0	21,3
Obras públicas									
Demasiados	16,0	19,9	24,1	22,6	21,5	16,4	17,7	20,7	18,9
Los justos	51,3	50,0	48,0	44,7	41,4	41,3	37,7	42,8	39,5
Demasiados pocos	20,5	17,3	17,6	20,5	24,9	30,5	31,3	23,6	27,9
Sanidad									
Demasiados	2,5	2,7	3,6	3,3	1,7	1,8	1,0	1,1	2,0
Los justos	42,9	47,7	50,2	46,2	34,6	28,5	25,2	30,7	29,8
Demasiados pocos	48,7	41,9	39,3	43,6	58,5	65,5	68,3	63,8	64,0
Educación									
Demasiados	1,1	1,8	2,3	1,7	1,2	1,2	1,1	0,9	1,9
Los justos	39,9	40,4	45,4	41,7	33,1	28,0	25,8	28,7	28,2
Demasiados pocos	44,4	41,6	38,6	43,5	55,9	61,0	63,5	59,2	60,0
Seguridad social/pensiones									
Demasiados	1,5	2,2	3,0	2,3	1,5	1,5	1,1	1,2	2,1
Los justos	37,4	41,8	36,9	34,9	32,6	31,8	25,7	31,8	30,1
Demasiados pocos	48,4	44,1	50,9	53,4	58,2	58,3	64,7	57,7	59,3
Protección al desempleo									
Demasiados	4,3	6,8	9,6	6,6	4,1	2,8	3,1	3,3	4,1
Los justos	40,9	39,5	37,3	33,8	29,7	28,1	23,9	28,4	27,8
Demasiados pocos	33,0	37,7	41,1	49,1	56,1	60,7	62,7	57,5	58,1
Vivienda									
Demasiados	2,4	3,5	6,2	4,0	4,9	3,3	2,6	2,3	3,1
Los justos	24,4	27,1	35,9	30,3	31,5	27,8	26,7	30,0	30,5
Demasiados pocos	63,1	57,0	44,8	52,9	51,4	56,3	57,9	53,1	51,8
Cultura									
Demasiados	2,3	3,4	7,4	7,7	7,5	6,2	5,1	4,5	5,4
Los justos	29,4	29,1	36,2	34,5	35,9	33,0	29,4	30,9	30,5
Demasiados pocos	51,0	50,2	39,5	40,2	40,5	47,0	50,2	48,5	46,8
Protección del medio ambiente									
Demasiados	3,5	4,5	8,1	7,0	5,3	5,6	4,6	3,3	4,0
Los justos	37,8	40,9	42,2	40,3	36,1	36,5	31,1	34,2	31,3
Demasiados pocos	42,4	36,0	31,9	34,8	40,3	42,0	46,3	45,1	47,3
Investigación en ciencia y tecnología									
Demasiados			8,6	5,9	4,7	3,5	1,3	2,3	2,8
Los justos			31,8	28,7	22,4	19,6	16,3	17,1	16,9
Demasiados pocos			33,8	37,6	52,0	57,9	62,9	63,0	60,0

Tabla 1. Evolución de las preferencias de gasto público por sectores de política (continuación)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cooperación al desarrollo									
Demasiados			12,4	10,1	8,5	6,4	5,5	5,1	4,6
Los justos			36,0	34,0	31,1	26,3	24,2	28,5	24,8
Demasiados pocos			25,3	27,1	34,6	41,5	44,7	41,3	43,2
Ayuda a personas dependientes									
Demasiados				2,0	1,1	1,1	0,8	1,0	1,2
Los justos				29,7	23,1	18,1	14,9	18,2	18,0
Demasiados pocos				52,5	61,6	69,1	72,5	68,1	67,3

Pregunta: Como Ud. sabe, el Estado destina el dinero que los españoles pagamos en impuestos a financiar los servicios públicos y prestaciones de las que venimos hablando. Dígame, por favor, si cree que el Estado dedica demasiados, los justos o demasiados pocos recursos a cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016.

De la misma manera, destaca el vertiginoso aumento de la demanda de gasto en sanidad (de 2011 a 2014 aumenta en casi 30 puntos porcentuales), pero también para protección al desempleo o investigación. Esta trayectoria se ha acentuado entre 2012 y 2015, pues en esta última fecha más el 60%, o más, de los entrevistados valora que el presupuesto dedicado a educación, sanidad, desempleo, pensiones, dependencia e investigación es insuficiente. Añadir que alrededor del 50% reclaman mayor inversión para vivienda, cultura, justicia y medio ambiente. Obviamente, en las políticas de seguridad social y desempleo la demanda de recursos crece cada año.

En otras políticas el cambio de tendencia no ha sido tan ostensible. En seguridad ciudadana, obras públicas, medioambiente, transporte y vivienda la demanda continua en niveles discretos, y un porcentaje relevante de la ciudadanía sigue considerando que los recursos disponibles son «los justos», a pesar de que las restricciones presupuestarias. Con todo, desde 2012 se reactiva levemente la demanda de gasto en medioambiente, cultura, vivienda, justicia y cooperación al desarrollo.

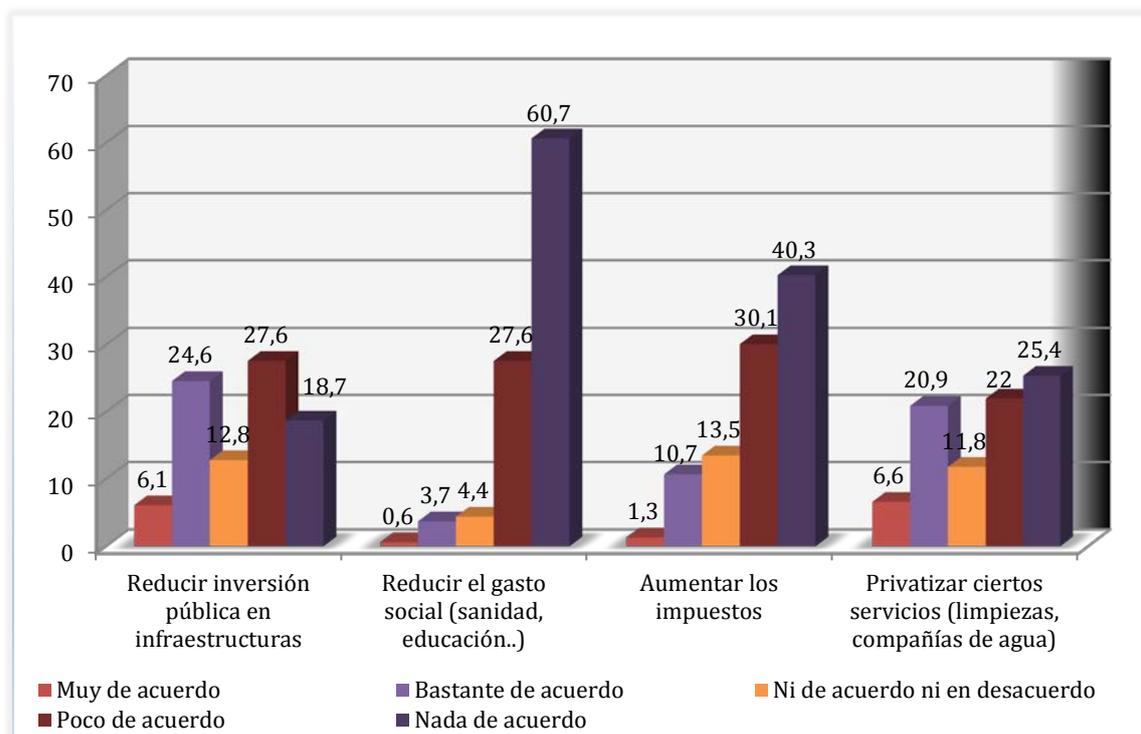
En 2015 y 2016, últimos años de la serie, se aprecia una estabilización de la demanda de recursos en todas las políticas públicas.

Los datos analizados son congruentes con la tesis de Diamond y Lodge (2013: 7), el impacto inmediato de la crisis financiera y de las políticas de austeridad fiscal es que los europeos tomasen conciencia de la necesidad de establecer prioridades para racionalizar el reparto de los recursos, y también de realizar recortes de gasto. No obstante, después de esta inicial «renuncia» a parte de la financiación pública, las inclinaciones de los ciudadanos en la mayoría de los países siguen

siendo profundamente «conservadoras», y comienzan a resistirse a la reducción del gasto y a los «reajustes» del Estado de Bienestar.

En el *Gráfico 1* se recogen los resultados de un Estudio del CIS en el que se incluía una pregunta sobre posibles medidas a adoptar para controlar el déficit. Nada menos que el 60,7% de los consultados se opone a reducir el gasto destinado a mantener los servicios del sistema de bienestar –como educación o sanidad– y el 28% está poco de acuerdo. Más polarizadas están las opiniones respecto a la reducción de las inversiones públicas en infraestructuras, ya que el 18,7% manifiesta estar «nada de acuerdo» y el 27,6% «poco de acuerdo». Además, llama la atención que más del 70% de los encuestados están «poco» o «nada» de acuerdo con aumentar los impuestos para solucionar los problemas financieros del Estado.

Gráfico 1. Grado de acuerdo con adoptar determinadas medidas para reducir el déficit público (2011) (en porcentaje)



Pregunta: Dígame si está Ud. muy de acuerdo, bastante, poco o nada de acuerdo con las siguientes medidas para reducir el déficit público, es decir, el exceso de gasto sobre los ingresos».

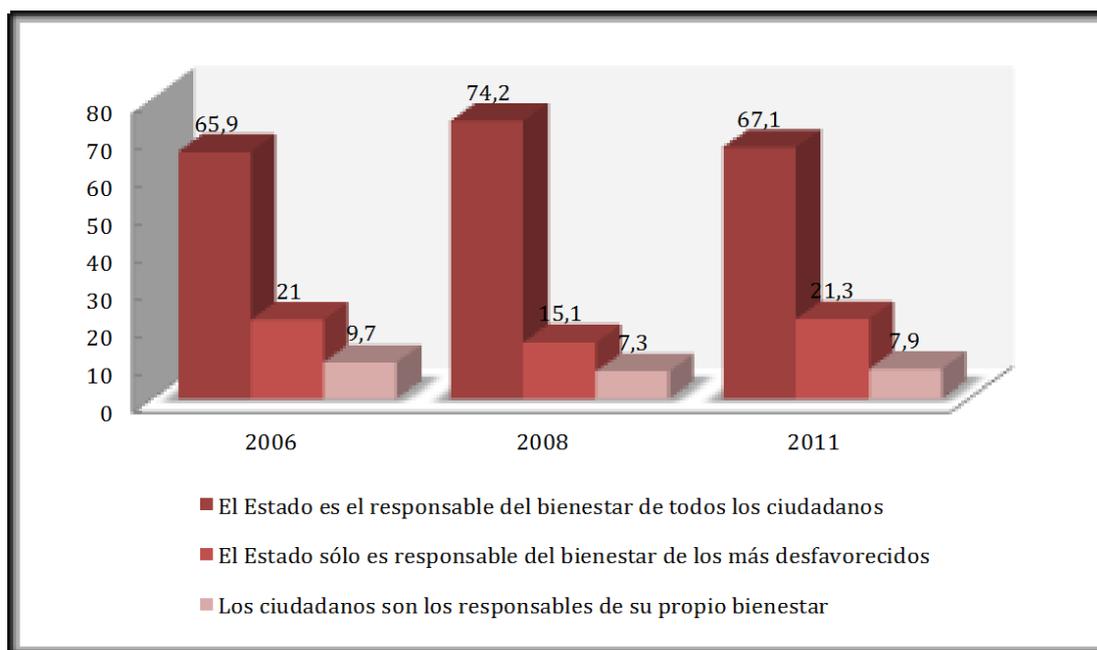
Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.910 de 2011 del CIS.

Respondiendo a la pregunta «¿qué queremos los españoles?», nuestras prioridades están bastante claras, queremos lo que siempre hemos querido, más gasto público en sanidad, educación, protección al desempleo y seguridad social, pero manteniendo también los niveles de prestación de otros programas a los que no

estamos dispuestos a renunciar, como cultura, medioambiente o investigación. Se ha comprobado que el apoyo social se concentra en los programas que conforman el núcleo duro del Estado de Bienestar: la provisión pública de bienes colectivos preferentes y las políticas básicas de transferencias de renta. Es decir, las políticas que gozan de mayor apoyo social, al igual que antes de la crisis, son las que benefician a la mayor parte de la población y cuyos costes se perciben como repartidos entre todos los ciudadanos –sanidad y educación– y las políticas que afectan directamente a la seguridad socioeconómica y/o la capacidad económica de la población –pensiones y desempleo–. Sin embargo, se refrena la demanda de gasto para las denominadas políticas postmaterialistas y para las políticas esencialmente redistributivas.

En definitiva, los ciudadanos queremos que el Estado intervenga en un amplio catálogo de materias para dar respuesta a los numerosos problemas de la sociedad durante la Gran Recesión, y que lo haga, en general, con bastante intensidad. En el *Gráfico 2* se incluyen las respuestas de los entrevistados al preguntarles en los últimos años acerca del grado de responsabilidad estatal en su bienestar. La mayoría de los españoles aspiramos a un modelo de tipo universalista o socialdemócrata, en el que el Estado debe responsabilizarse del «bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a resolver sus problemas».

Gráfico 2. La responsabilidad del Estado en el bienestar de los ciudadanos (2006-2011) (porcentajes)



Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

Fuente: Elaboración propia a partir de la Serie A.3.07.05.009 del CIS.

Las actitudes hacia los recortes en las diferentes políticas de gasto público

Con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía respecto a las decisiones gubernamentales sobre el gasto público durante la Gran Recesión, se ha utilizado otro indicador: el porcentaje de ciudadanos que se opone a la reducción del gasto en cada programa (Tabla 2). Sabemos que hasta el año 2008 más del 90% se oponía al recorte del gasto en educación, sanidad, pensiones, y más del 80% rechazaba los ajustes en desempleo, vivienda, seguridad ciudadana y asistencia social. La disconformidad con los reajustes es algo menor transporte y comunicaciones y obras públicas, también en justicia, pero supera el 70%. En general, la sociedad española es manifiestamente contraria a la reducción del presupuesto en todas las áreas, excepto en defensa.

Tabla 2. Evolución de las actitudes hacia la reducción del gasto público durante la crisis por sectores de política (2008-2012) (porcentaje de ciudadanos en contra de la reducción)

	2008	2010	2011	2012
Defensa	45,2	39,3	35,9	33,3
Seguridad ciudadana	86,6	82,8	81,6	81,5
Justicia	84,1	71,5	73,1	73,1
Transporte y comunicaciones	76,5	71,7	68,0	75,0
Obras públicas	66,1	52,3	48,8	52,8
Sanidad	93,6	93,8	94,6	95,5
Educación	92,0	91,1	91,5	93,8
Pensiones	92,1	92,3	93,1	94,0
Desempleo	84,8	85,7	88,9	91,1
Vivienda	86,3	74,4	72,3	73,0
Cultura	78,2	68,3	60,9	73,6
Medio ambiente	82,0	73,0	69,1	75,4
Asistencia social	86,1	82,9	s.d.	82,9

Pregunta: Suponiendo que las Administraciones se vieran obligadas a gastar menos en prestaciones y servicios públicos, dígame, si estaría a favor o en contra de que se gastara menos en cada uno de los servicios que le voy a mencionar.

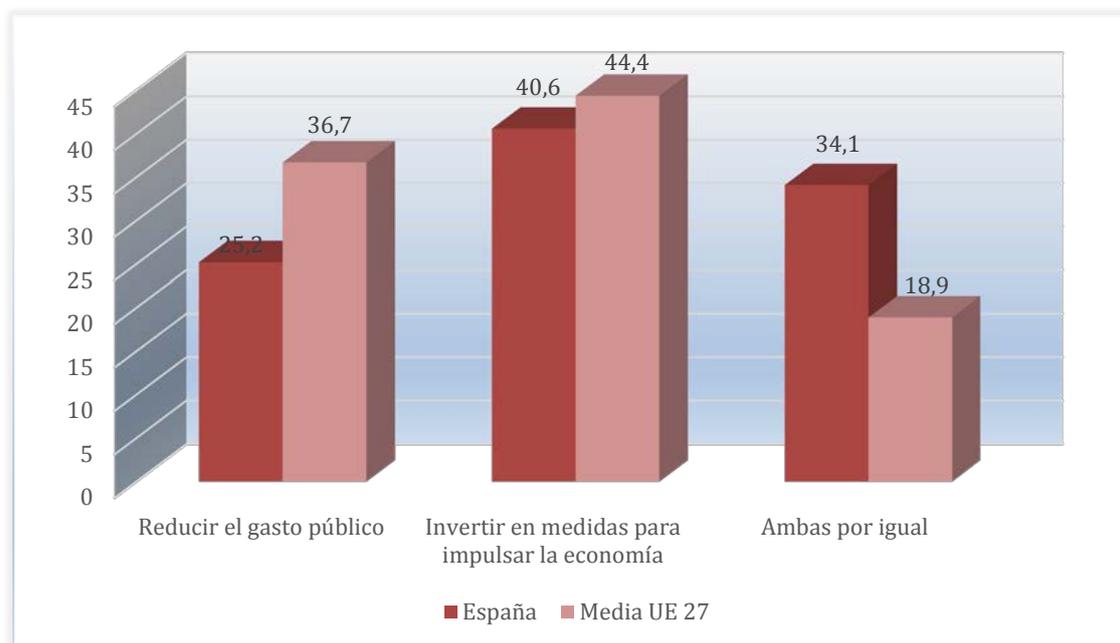
Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 2.765 de 2008, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011 y 2.950 de 2012.

El grado de oposición a los recortes se ha mantenido, o aumentado, durante la crisis en el caso de las políticas de educación, sanidad, pensiones y desempleo; en 2012 entre el 92% y el 96% estaba en contra de gastar menos en estas áreas. Pero descendiendo, ligeramente, la proporción de ciudadanos reacios a la reducción del gasto en vivienda, seguridad ciudadana, obras públicas, transporte y comunicaciones, aunque en el último año de la serie vuelve a aumentar el rechazo a estos reajustes.

Puede deducirse que, en períodos de recesión, los españoles, si bien siguen siendo contrarios a la contracción del gasto público, están dispuestos a aceptar cierto control

de los recursos en determinadas áreas, en caso de ser necesario. Se observa que los ciudadanos parecen ser más favorables a reducir el gasto en las políticas de intervención en economía, así como las políticas postmaterialistas. Pero se trataría sólo de una «concesión» en los momentos más graves de la crisis, pues a medida que se han efectuado ajustes presupuestarios ha crecido el grado de oposición a estas medidas. En el *Gráfico 3* puede constatarse que los españoles somos bastante reacios a que se reduzca el gasto público para salir de la crisis.

Gráfico 3. Preferencias de los ciudadanos respecto a las políticas financieras de respuesta a la crisis (2010) (porcentajes de entrevistados a favor de cada medida)



Fuente: Elaboración propia a partir del Eurobarómetro 74.1 (2010) de la Comisión Europea.

Condicionantes de las preferencias de gasto: interés propio versus ideología

En este apartado se indaga, sucintamente, sobre los condicionantes de las preferencias de gasto, desde la perspectiva de la teoría del interés propio. Por razones de extensión, no se incluye el análisis estadístico de las correlaciones entre variables¹, únicamente se examina cuáles son las disparidades en las preferencias de gasto en función de una serie de variables individuales que funcionan como indicadores del interés material y de las predisposiciones simbólicas (*Tabla 3*).

¹ El análisis estadístico de los factores que condicionan las preferencias de gasto público de los españoles en una serie de políticas públicas, considerando la influencia del interés propio, de los valores y de la ideología a lo largo de más de tres décadas puede encontrarse en Cicuéndez (2017).

Tabla 3. Las preferencias de gasto público según diferentes variables sociodemográficas e ideológicas (2015) (porcentaje de entrevistados según los cuales los recursos destinados a cada política son «muy pocos»)

Políticas	Variables						
	<i>Edad</i>						
	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más	
Defensa	18,4	12,0	12,1	11,2	9,0	8,5	
Seg ciudadana	20,9	23,1	26,7	26,1	22,1	18,4	
Justicia	42,9	47,6	54,4	53,3	53,7	39,0	
Obras públicas	19,4	18,8	23,8	28,4	27,8	21,3	
Transporte y c	23,0	25,3	23,8	29,3	22,1	16,5	
Sanidad	59,7	66,6	69,8	68,0	62,9	55,5	
Educación	61,7	63,6	66,2	66,7	60,2	43,1	
Pensiones	47,4	55,4	59,0	62,3	61,0	55,9	
Desempleo	58,2	62,8	56,7	62,9	58,0	50,1	
Vivienda	53,1	57,6	58,5	59,6	56,7	38,5	
Cultura	55,1	57,6	61,9	60,4	51,8	42,9	
Medio ambiente	48,0	45,1	54,4	52,0	47,4	29,5	
Investigación	61,2	66,3	73,3	71,2	65,4	45,0	
Cooperación	43,4	46,7	50,8	47,2	40,1	25,4	
Dependencia	53,1	67,7	72,7	77,5	74,1	58,1	
	<i>Nivel de estudios</i>						
	Sin estudios	Primaria	Secundaria 1ª et	Secundaria 2ª et	F.P.	Superiores	
Defensa	7,3	11,7	12,7	13,4	10,4	8,9	
Seg ciudadana	23,3	20,8	26,8	23,8	24,9	18,1	
Justicia	36,7	39,3	48,5	49,4	54,4	54,7	
Obras públicas	21,3	23,1	27,2	22,1	23,4	21,9	
Transporte y c	11,3	21,7	25,6	22,7	25,4	23,0	
Sanidad	53,3	59,0	69,4	63,7	67,6	61,8	
Educación	34,0	52,0	60,5	64,5	64,4	63,8	
Pensiones	60,0	60,3	57,4	58,1	62,4	50,8	
Desempleo	45,3	57,1	59,4	59,6	61,7	54,5	
Cultura	26,0	42,5	55,1	59,9	59,4	65,2	
Medio ambiente	17,3	34,0	42,8	51,7	49,2	58,1	
Investigación	27,3	43,3	61,0	73,3	70,3	80,7	
Cooperación	13,3	26,8	39,0	50,0	46,3	55,3	
Dependencia	45,3	61,8	71,2	70,9	70,1	73,4	
	<i>Situación laboral</i>						
	Trabaja	Pensionista ha trabajad	Pensionista no ha trabajad	Parado ha trabajad	Parado primer empleo	Estudiante	Trabajo doméstico no remunerado
Defensa	11,4	8,4	9,3	13,5	16,7	15,5	9,6
Seg ciudadana	24,7	21,8	14,0	25,7	22,2	13,6	17,9
Justicia	53,5	44,9	25,6	51,2	44,4	33,0	41,0
Obras públicas	25,0	23,3	22,1	23,8	16,7	11,7	23,4
Transporte y c	26,1	18,6	10,5	25,2	44,4	19,4	17,9
Sanidad	66,6	57,3	60,5	69,5	38,9	57,3	60,3
Educación	65,0	47,4	38,4	65,6	66,7	58,3	54,5
Pensiones	56,8	57,7	60,5	65,6	66,7	35,0	55,1
Desempleo	56,9	50,7	51,2	70,7	66,7	51,5	58,3
Vivienda	57,0	43,9	30,2	64,7	50,0	42,7	48,7
Cultura	59,9	47,7	31,4	57,9	38,9	56,3	44,9
Medio ambiente	52,8	35,9	15,1	46,2	33,3	46,6	38,5
Investigación	72,3	51,9	31,4	63,2	55,6	67,0	53,2
Cooperación	49,7	30,1	19,8	42,5	33,3	42,7	32,1
Dependencia	72,7	62,7	52,3	73,6	44,4	46,6	66,0

Tabla 3. Las preferencias de gasto público según diferentes variables (*continuación*)

Políticas	Variables						
	<i>Estatus socioeconómico</i>						
	Cl. alta/ media alta	Nuevas cl medias	Viejas cl medias	Obreros cualif	Obreros no cualif		
Defensa	10,5	13,3	11,6	9,6	9,6		
Seg ciudadana	27,3	22,7	18,7	14,8	17,7		
Justicia	53,5	52,2	44,9	45,6	43,7		
Obras públicas	21,4	24,5	25,3	24,1	22,3		
Transporte y c	23,0	24,0	21,1	23,1	21,1		
Sanidad	61,3	66,6	59,8	64,6	63,9		
Educación	64,0	61,7	52,1	57,0	60,2		
Pensiones	51,0	58,2	56,8	59,4	62,0		
Vivienda	54,7	54,7	49,7	53,5	50,9		
Desempleo	54,7	56,7	50,6	61,1	61,7		
Cultura	64,2	60,6	45,8	49,2	50,6		
Medio ambiente	58,8	49,4	38,4	39,2	38,9		
Investigación	80,0	71,9	50,0	54,6	56,9		
Cooperación	55,8	43,8	33,9	36,2	35,5		
Dependencia	72,0	73,2	59,8	66,7	66,3		
	<i>Autoubicación ideológica</i>						
	Izqu (1-2)	(3-4)	(5-6)	(7-8)	Dcha (9-10)		
Defensa	7,9	9,0	11,8	12,8	18,5		
Seg ciudadana	25,2	22,5	19,8	16,8	22,7		
Justicia	67,3	53,1	42,6	46,7	35,7		
Obras públicas	31,1	25,5	20,0	19,4	22,2		
Transporte y c	29,5	26,7	17,8	16,0	22,7		
Sanidad	71,6	73,6	59,2	46,7	44,9		
Educación	76,8	67,8	55,8	41,7	42,1		
Pensiones	71,3	64,1	48,6	48,0	44,4		
Desempleo	73,1	65,3	48,6	47,0	44,9		
Vivienda	74,1	62,1	47,2	35,9	38,4		
Cultura	76,2	63,2	51,4	42,1	38,4		
Medio ambiente	64,1	52,8	42,9	32,4	31,0		
Investigación	80,0	74,3	63,2	58,4	64,4		
Cooperación	59,4	49,9	38,3	30,4	31,0		
Dependencia	82,2	75,4	63,4	56,6	52,4		
	<i>Recuerdo de voto (elecciones generales de 2011)</i>						
	PP	PSOE	IU	CIU	PNV	ERC	BNG
Defensa	13,3	10,3	5,3	13,0	0,0	0,0	0,0
Seg ciudadana	21,8	23,1	19,5	26,1	0,0	27,6	20,0
Justicia	47,0	50,7	58,4	45,7	45,0	48,3	80,0
Obras públicas	19,6	26,2	24,8	26,1	20,0	34,5	40,0
Transporte y c	17,0	26,2	32,7	28,3	10,0	31,0	20,0
Sanidad	54,4	70,3	77,0	69,6	60,0	72,4	90,0
Educación	48,9	62,8	76,1	60,9	55,0	75,9	80,0
Pensiones	49,6	63,5	67,3	56,5	60,0	69,0	60,0
Desempleo	45,6	62,6	69,9	58,7	70,0	75,9	80,0
Vivienda	40,2	59,3	65,5	52,2	55,0	72,4	70,0
Cultura	45,2	58,2	76,1	65,2	70,0	79,3	70,0
Medio ambiente	37,3	46,3	66,4	43,5	50,0	65,5	20,0
Investigación	62,4	63,5	82,3	60,9	60,0	86,2	80,0
Cooperación	33,0	42,3	65,5	41,3	35,0	65,5	30,0
Dependencia	60,1	74,6	89,4	69,6	65,0	86,2	70,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.105 de 2015 del CIS.

Si se trata de responder a la pregunta inicial «¿durante la crisis nos influyen más los intereses materiales o las cuestiones ideológicas?», no hay una respuesta unívoca. Los datos indican que las diferencias en la intensidad de la demanda considerando las características sociodemográficas y económicas, incluso de la ideología, de los ciudadanos no son muy marcadas, pero si resultan significativas. Así pues, los intereses y valores de los individuos influyen en las preferencias de gasto, tal y como predice la teoría, aunque de forma moderada (Carrillo y Tamayo, 2011:215).

La variable sociodemográfica que ejerce un mayor impacto es el nivel de estudios, que afecta a las preferencias en casi todas las áreas de política, salvo defensa, seguridad ciudadana y obras públicas. La pauta general es que a mayor nivel de formación mayor demanda de gasto, aunque en el caso de pensiones y desempleo son las personas con menos estudios quienes están más interesados en que se incremente el presupuesto.

La segunda variable que más influye en la intensidad de la demanda es la edad, que actúa como predictor en sanidad, educación, pensiones, protección al desempleo, cultura, medio ambiente e investigación en ciencia y tecnología. En general, los adultos de edades intermedias (de 35 a 54 años), con mayores responsabilidades fiscales, son quienes reclaman inversión pública. Los más jóvenes reclaman, sobre todo, más recursos para educación, protección al desempleo, vivienda y defensa.

Otra variable relevante es el estatus socioeconómico, aunque no siempre actúa en la dirección esperada. Así, el nivel de apoyo al gasto público es mayor entre la clase alta/media-alta y las nuevas clases medias en numerosos programas, exceptuando las políticas del área de intervención en economía, sanidad, pensiones y desempleo. Sin embargo, en estos grupos sociales la demanda es especialmente intensa en cultura, investigación, educación y medio ambiente. Se puede colegir que está actuando el interés propio.

La situación laboral no resulta un condicionante decisivo, aunque los datos indican que las personas que están trabajando, y que más contribuyen fiscalmente, son las más favorables al incremento del gasto en la mayoría políticas, salvo en pensiones y desempleo. De nuevo, parece estar operando el interés propio. Por su parte, los pensionistas tienen mayor interés en que aumente la financiación en sanidad y seguridad social, pero sin observarse grandes diferencias respecto a otros colectivos.

Los estudiantes centran sus demandas en educación, investigación, cultura y cooperación al desarrollo.

En cuanto a la influencia de las predisposiciones simbólicas, destacar que la ideología tiene un impacto significativo sobre las preferencias de gasto en casi todas las áreas, pero el efecto no es muy intenso. De acuerdo con la teoría, el nivel de demanda en todas las políticas es manifiestamente superior entre las personas que se autoubican ideológicamente a la izquierda del espectro, con la excepción de defensa. Señalar que en algunos programas –seguridad ciudadana, obras públicas y transporte– se han ido reduciendo las diferencias en función de la ideología durante la crisis. Por el contrario, en sanidad y educación, también en investigación, cultura, medioambiente o pensiones, se han acentuado.

La identificación con un partido político tiene mayor impacto sobre las preferencias que la ideología. Los datos muestran que los ciudadanos que votan a partidos de izquierda o centro izquierda son más favorables al aumento del gasto público en un amplio abanico de políticas, salvo en defensa y en seguridad ciudadana.

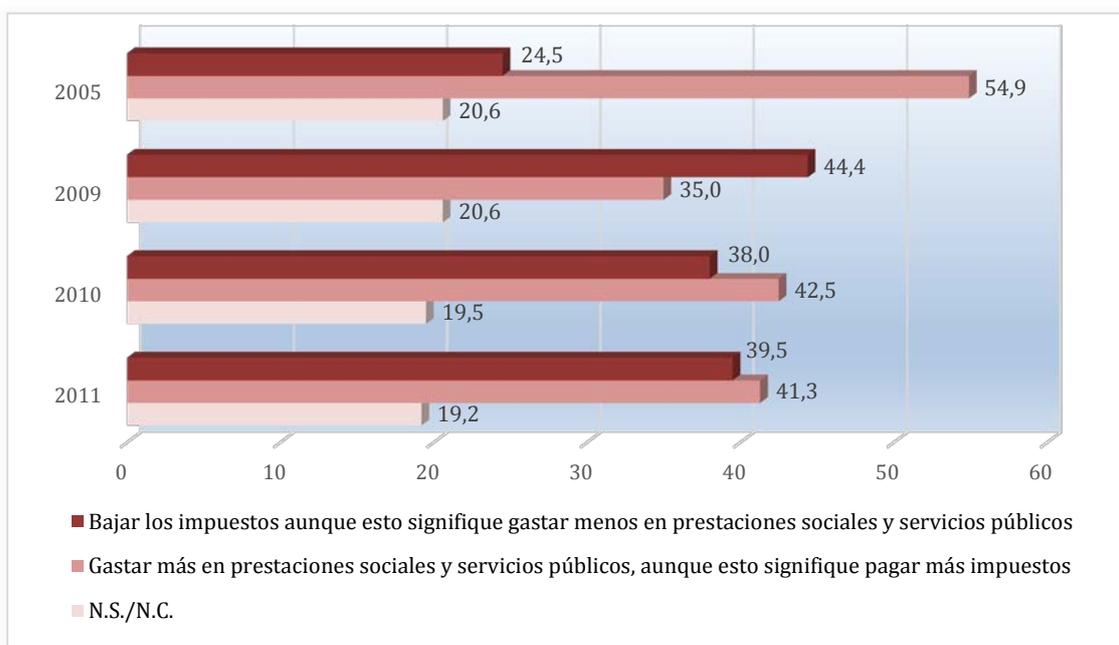
En conclusión, durante la Gran Recesión la influencia del interés propio en la formación de las preferencias de gasto es mayor que la influencia de las cuestiones políticas e ideológicas en bastantes políticas públicas, porque son muchas personas necesitan en este contexto prestaciones que antes no precisaban (Cicuéndez, 2017). Esto parece ocurrir en aquellas políticas que afectan a la seguridad material de las personas, fundamentalmente en los programas de transferencias de renta. Al mismo tiempo, se observa la tendencia contraria pues ha aumentado el efecto de la ideología sobre la demanda de gasto en ciertos sectores, principalmente en sanidad, seguridad social, desempleo o educación. La explicación a este fenómeno puede estar en los efectos de las medidas de consolidación fiscal adoptadas por el Gobierno del PP, que han afectado especialmente a la financiación de las políticas sociales, aquellas que disponen de mayor apoyo social. Es lógico suponer que los electores de derecha apoyarán estas medidas del partido gobernante, pero los electores de partidos de izquierdas, tradicionalmente defensores de las políticas sociales, incrementarán su apoyo al gasto en contra de las actuaciones del ejecutivo (Calzada y Del Pino, 2013).

III. ACTITUDES HACIA LOS IMPUESTOS Y CRISIS: ¿MÁS ESTADO Y MÁS GASTO PÚBLICO PERO CON MENOS IMPUESTOS?

La segunda parte de esta ponencia se dedica al examen de las actitudes fiscales de los españoles durante la Gran Recesión. La primera cuestión a abordar es si somos «ambivalentes», es decir, si queremos más Estado y más gasto público para financiar numerosas políticas públicas, pero sin tener que pagar más impuestos a cambio, y si esa ambivalencia se ha agravado a lo largo de la crisis. Es lo que la literatura ha denominado el «síndrome del más por menos» (Welch, 1985).

Se ha utilizado un indicador que informa acerca del grado de acuerdo a desacuerdo con subir o bajar los impuestos para poder gastar más o menos, respectivamente, en prestaciones y servicios públicos (Gráfico 4). En el año 2005, el 55% de la población afirmaba que era partidaria de incrementar el gasto en prestaciones públicas aunque para ello hubiera que subir la presión fiscal, mientras que sólo un 24% se decantaba por la alternativa opuesta. Después las opiniones se polarizan: en 2010 y 2011 entre el 41% y el 42% de los entrevistados estarían dispuestos a soportar una subida de la presión fiscal para tener más y mejores servicios públicos, mientras que entre el 38% y el 39% se decantan por lo contrario.

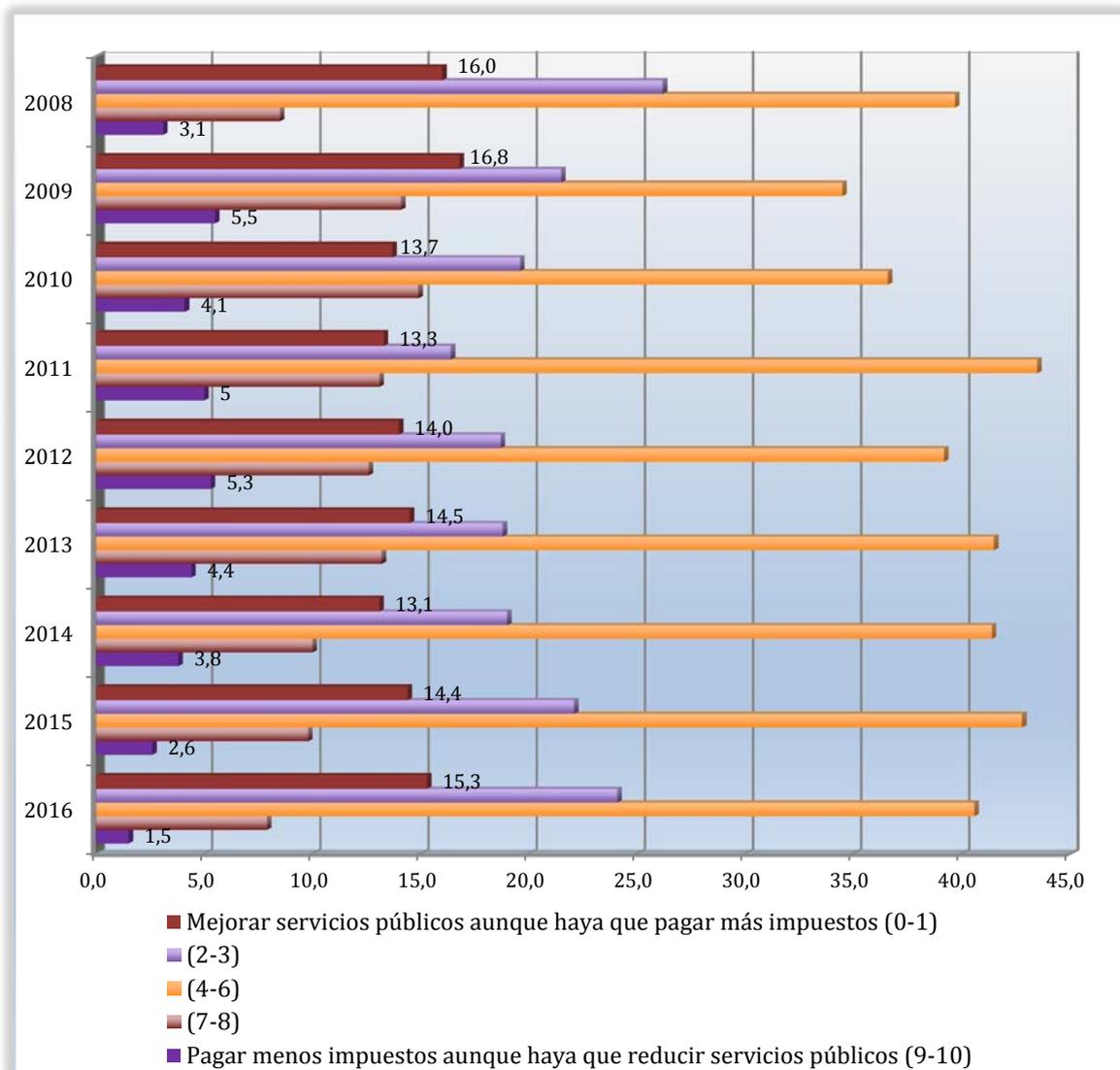
Gráfico 4. Acuerdo con la opinión de si es preferible subir o bajar los impuestos para gastar más o menos en prestaciones sociales y servicios públicos (porcentaje sobre el total)



Pregunta: ¿Y con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?
 Fuente: Elaboración propia a partir de la Serie K.3.02.03.009 del CIS.

Para ahondar en esta cuestión, se analizan los datos de una escala de valoración que incluye el CIS en sus barómetros fiscales durante toda la fase de la crisis (*Gráfico 5*). Los resultados sugieren que cuando se toma conciencia de la gravedad de la situación económica se produce un cambio actitudinal. En 2008 era absolutamente minoritario el porcentaje de quienes respaldaban la reducción de impuestos y gasto público, de hecho más del 42% defendía la mejora de los programas públicos aun teniendo que elevar la presión fiscal (sumatorio de las posiciones 0 a 4 de la escala).

Gráfico 5. Escala de valoración (0-10) del aumento de los impuestos para tener mejores servicios públicos y prestaciones sociales (porcentajes)



Pregunta: Algunas personas piensan que deberían mejorarse los servicios públicos y las prestaciones sociales, aunque haya que pagar más impuestos (se situarían en el punto 0 de la escala). Otras piensan que es más importante pagar menos impuestos, aunque eso signifique reducir los servicios públicos y prestaciones sociales (éstas estarían en el punto 10) y hay otras que se sitúan en posiciones intermedias. ¿En qué lugar se situaría Ud.?

Fuente: Elaboración propia a partir de la Serie K.3.02.03.010 del CIS.

A partir de 2009 crece el número de partidarios de la reducción de impuestos a costa de las prestaciones, al tiempo que disminuye el número de quienes apoyan la mejora de los servicios elevando las cargas fiscales. Pero a lo largo de toda la serie, es superior el porcentaje de quienes están dispuestos a contribuir más para tener más prestaciones, aunque el 45% aproximadamente se sitúan en las posiciones intermedias de la escala (4-6).

Obviamente, existe una cierta ambivalencia actitudinal en los españoles. La intensidad de la demanda de recursos y la amplia proporción de ciudadanos que rechazan la reducción del gasto no es comparable con el porcentaje de personas que estarían dispuestas a tributar más para mantener los niveles de gasto.

Otra posible explicación es que los contribuyentes se oponen a la subida de impuestos, aunque desean que aumente todo tipo de gasto público, porque entienden que ya pagan lo suficiente, no porque sean incongruentes. Los datos sobre presión fiscal subjetiva (*Tabla 4*) indican que gran parte de los contribuyentes perciben que pagan muchos impuestos. Inmediatamente antes de la recesión, entre el 55% y el 58% por ciento de los entrevistados afirmaban que «pagan mucho»; en 2009 esa cifra se situaba en el 54%; desde 2012 dos de cada tres personas así lo creen. Téngase en cuenta que durante la crisis se han implantado diversas subidas tributarias, en un momento en que esto supone un gran esfuerzo para las familias. Además, en torno al 30% valora que lo que se paga es «regular». No obstante, en 2015 y 2016 ha bajado ligeramente el porcentaje de quienes afirman tributar mucho.

A lo anterior se añade que un tercio de la población piensa que los españoles pagamos más impuestos que los europeos, a pesar de que la presión fiscal en España se sitúa por debajo de la media de la UE y de la zona euro. A raíz de la recesión, y de las medidas fiscales de los últimos años, se ha intensificado esta percepción, y en 2014 casi el 40% juzgaba que pagábamos más que el resto de europeos.

Otro factor a tener en cuenta es cómo evalúan los ciudadanos su relación de intercambio con el Estado, esto es, el balance entre los impuestos devengados y la contrapartida recibida en forma de prestaciones y servicios públicos. Más de la mitad de los entrevistados aprecian que obtienen menos de lo que pagan y menos del 30% conceptúa que recibe más o menos lo que paga. En este sentido, la crisis ha tenido un impacto pernicioso porque, entre 2012 y 2015, más del 60% ha declarado que el balance es negativo, aumentando la distancia percibida entre impuestos-beneficios.

Tabla 4. Evolución de las actitudes hacia los impuestos durante la Gran Recesión (2008-2016) (porcentajes verticales)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Los españoles pagamos en impuestos¹</i>									
Mucho	58,5	54,0	54,2	54,5	66,3	68,5	68,9	63,9	61,2
Regular	33,0	36,9	36,4	36,8	27,1	25,1	24,4	29,2	29,1
Poco	2,2	2,5	3,8	3,4	2,7	2,7	2,5	2,7	4,2
<i>En comparación con Europa, en España se pagan²</i>									
Más impuestos	22,0	22,9	21,9	26,6	34,3	35,2	39,2	38,9	35,5
Igual	15,9	17,5	18,1	15,8	16,7	14,4	12,1	15,1	12,8
Menos impuestos	18,8	17,7	23,9	22,4	18,4	17,6	17,3	15,5	18,5
No sabe, no puede comparar	40,8	39,4	33,8	33	28,2	30,7	29,4	28,7	31,7
<i>Justicia en el cobro de impuestos³</i>									
Se cobran con justicia	15,4	14,9	13,8	10,7	7,7	8,5	6,8	9,4	8,6
No lo cree así	76,5	77,6	78,3	82,8	88,0	87,0	88,9	86,7	86,6
<i>Balance personal de las contraprestaciones recibidas del Estado por el pago de impuestos⁴</i>									
Más de lo que paga	7,6	8,7	7,0	7,2	5,6	6,2	5,5	5,5	5,8
Más o menos lo que paga	30,1	31,1	31,8	28,2	24,7	22,3	23,1	26,2	27,1
Menos de lo que paga	56,5	53,6	54,5	59,1	64,6	66,6	64,8	61,7	59,3
<i>Valoración de las contraprestaciones que recibe la sociedad por el pago de impuestos⁵</i>									
Mucho	6,6	6,1	5,3	4,9	4,7	4,2	4,7	4,4	6,3
Bastante	35,3	38	35,4	29,7	24,6	23,0	23,6	27,9	25,8
Poco	48,2	46,1	48,9	53,8	55,6	58,0	56,9	55,6	54,9
Nada	6,6	6,1	5,3	4,9	4,7	4,2	4,7	4,4	6,3
<i>Consciencia y responsabilidad personal en el pago de impuestos⁶</i>									
Muy consciente y responsable	30,5	28,3	27,6	28,3	31,2	32,6	33,4	34,3	31,8
Bastante consciente y responsable	58,3	60,5	61,3	59,0	57,3	55,3	55,4	56,0	56,3
Poco consciente y responsable	8,3	8,1	8,3	9,9	8,5	9,2	7,9	7,1	7,1
Muy poco consciente y responsable	0,8	1,1	1,5	1,4	1,2	1,0	1,5	1,3	1,4
<i>Grado de fraude fiscal existente en España⁷</i>									
Mucho fraude	33,8	34,7	43,1	47,3	61,2	63,0	64,2	58,0	66,8
Bastante fraude	48,2	47,5	41,7	36,8	31,0	31,8	30,6	35,9	27,8
Poco fraude	7,8	8,8	7,2	7,2	3,6	2,6	2,5	3,4	2,4
Muy poco fraude	0,3	0,9	0,6	0,7	0,4	0,1	0,2	0,3	0,2

Preguntas: ¹ ¿Diría Ud. que lo que los/as españoles/as pagamos en impuestos es mucho, regular o poco?

² Y en comparación con otros países más avanzados de Europa, ¿piensa Ud. que en España se pagan más, igual o menos impuestos?

³ ¿Y cree Ud. que, en general, los impuestos se cobran con justicia, esto es, que pagan más quienes más tienen, o no lo cree así?

⁴ Y más en concreto, teniendo en cuenta lo que Ud. y su familia reciben de las distintas administraciones públicas, ¿diría Ud. que las administraciones públicas le dan más de lo que Ud. paga en impuestos y cotizaciones, más o menos lo que paga, o menos de lo que paga en impuestos y cotizaciones?

⁵ En general, teniendo en cuenta los servicios públicos y prestaciones sociales existentes, ¿diría Ud. que, en conjunto, la sociedad se beneficia mucho, bastante, poco o nada de lo que pagamos a las administraciones públicas en impuestos y cotizaciones?

⁶ ¿Y Ud., personalmente, se considera a sí mismo/a...?

⁷ En su opinión, ¿cree Ud. que en España existe mucho fraude fiscal, bastante, poco o muy poco fraude fiscal?

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios del CIS 2.770 de 2008, 2.809 de 2009, 2.841 de 2010, 2.910 de 2011, 2.953 de 2012, 2.994 de 2013, 3.034 de 2014, 3.105 de 2015 y 3.146 de 2016.

En otras palabras, no creen estar consiguiendo un «más por menos», creen que ellos sufren un «menos por más», es decir, el Estado podría proporcionarles más y mejores servicios con el nivel de impuestos devengados: el Estado paga poco (De Miguel y De Miguel, 2001).

Asimismo, los españoles estiman que el balance entre lo que la sociedad se beneficia de las prestaciones y lo que paga en tributos es negativo. Desde el estallido de la crisis un número cada vez mayor de contribuyentes advierten esa asimetría: en 2008 más de la mitad pensaba que la sociedad se beneficia poco o nada de los impuestos; en 2016, más del 60% lo piensa, y el 26% opina que se beneficia bastante.

Estos datos demoscópicos ponen en cuestión uno de los principios básicos del sistema fiscal: la utilidad social. Una parte importante de la ciudadanía percibe que ni la sociedad ni ellos mismos obtienen una contrapartida adecuada, en términos de beneficio, por su contribución a la hacienda pública (Castillo, 2004: 17).

El colofón a este «pesimismo fiscal» es que el sistema no se considera justo ni lo suficientemente progresivo, puesto que se aprecia que no todos los contribuyentes pagan proporcionalmente a lo que tienen, sino que los impuestos gravan sobre todo a las clases medias. Esto implica que son las clases altas quienes realmente están recibiendo «algo a cambio de nada» aunque son quienes menos lo necesitan.

Los españoles interpretan que el reparto de la carga tributaria es injusto. Este sentimiento es una constante, y se ha acentuado desde 2008, hasta el punto de que en 2014 se llega a la cifra record de un 89% de entrevistados para quienes los impuestos no se cobran con justicia. A esta sensación de injusticia sumarle el contagio de la idea de que el problema del fraude está muy extendido en nuestra sociedad. En 2008, un 81% de encuestados afirmaban que existía mucho o bastante fraude, porcentaje que no ha dejado de crecer hasta llegar al 95% en 2016. Prácticamente toda la población considera que es un fenómeno habitual que tiende a agravarse (Alvira y García, 2011).

Curiosamente, el ciudadano combina esta idea de fraude generalizado con la creencia de que su cumplimiento fiscal es correcto, tanto así que alrededor del 30% declara que son personalmente muy conscientes y responsables en el pago de impuestos, y más del 55% declara que son bastante conscientes y responsables. Durante la crisis ha empeorado mucho la imagen que se tiene sobre la consciencia cívica del resto de españoles, a los que se juzga como poco responsables.

En definitiva, la recesión ha tenido un impacto perjudicial sobre las opiniones fiscales, que ya eran considerablemente pesimistas. El discurso social de los españoles está en la actualidad dominado por una serie de estereotipos negativos sobre los impuestos y el sistema fiscal, que se han retroalimentado debido a la prolongación y gravedad de la crisis.

Para finalizar este apartado, se analiza cuáles son las características que definen a aquellos ciudadanos que tienen unas actitudes más negativas hacia los impuestos. En la *Tabla 5* se comprueba que no se producen diferencias significativas por edad, nivel educativo o situación laboral. Con todo, se aprecia que son las personas de mediana edad (entre 25 y 44 años) que suelen soportar más cargas fiscales, con menor nivel de formación y los desempleados quienes tienen una opinión más negativa sobre la fiscalidad, mientras que los trabajadores en activo se consideran menos favorecidos por la relación impuestos-servicios.

Sí existen diferencias estadísticamente significativas en función del estatus socioeconómico, la ideología y el recuerdo de voto. En primer lugar, destaca que las personas de clase media y alta tienen una imagen más favorable de los impuestos, consideran en menor medida que pagan muchos impuestos, que éstos son más altos en España o que reciben del Estado menos de lo que contribuyen. Mientras que el 48% de las personas de clase alta/media-alta consideran excesiva la tributación, entre los obreros no cualificados este porcentaje sube hasta el 71%.

En segundo lugar, los individuos que se autoubican en el extremo izquierdo de la escala ideológica muestran mayores niveles de descontento con el sistema fiscal que quienes se autoubican en el extremo derecho. Aproximadamente el 60% de los situados en las posiciones 1-2 creen que se pagan muchos impuestos, el 48% de aquellos situados en las posiciones 8-9 y el 60% de los ubicados en posiciones intermedias. Igualmente, un mayor porcentaje de los que se declaran de izquierda creen que el sistema fiscal es injusto, que hay mucho fraude y que no existe proporcionalidad impuestos-prestaciones. En tercer lugar, no se detectan grandes diferencias entre votantes de los distintos partidos, aunque sí parece evidente que las actitudes fiscales dependen de qué partido ostenta el gobierno en el momento de la encuesta (De Miguel y De Miguel, 2001). Los ciudadanos menos insatisfechos con la fiscalidad son los electores del PP, mientras que los electores del PSOE están menos conformes, y los votantes de Unidos Podemos y de Ciudadanos son los más críticos.

Tabla 5. Las opiniones fiscales según diferentes variables sociodemográficas e ideológicas (2016) (en porcentajes verticales)

Variables sociodemográficas e ideológicas	Se paga mucho en impuestos	Se pagan más impuestos que en Europa	Los impuestos no se cobran con justicia	Recibe del Estado menos de lo que paga	La sociedad se beneficia poco o nada de lo que paga	Existe mucho fraude fiscal
<i>Edad</i>						
De 18 a 24 años	57,2	43,7	80,9	48,4	63,3	67,9
De 25 a 34 años	63,3	46,3	88,9	62,0	67,9	72,2
De 35 a 44 años	62,3	40,1	90,4	66,1	67,3	71,1
De 45 a 54 años	61,9	34,3	87,3	63,6	66,6	63,4
De 55 a 64 años	60,9	32,3	86,2	64,1	61,7	68,8
65 y más años	60,0	25,6	83,8	49,4	55,6	61,2
<i>Nivel de estudios</i>						
Sin estudios	65,9	22,7	85,6	47,7	53,8	56,1
Primaria	69,2	30,6	84,6	55,1	62,7	61,8
Secundaria 1ª etapa	68,1	40,5	88,3	64,5	65,3	66,0
Secundaria 2ª etapa	59,7	38,1	86,4	56,2	65,6	73,6
F.P.	62,7	41,8	88,4	63,2	67,8	74,3
Superiores	44,3	29,9	85,2	58,5	58,0	63,6
<i>Situación laboral</i>						
Trabaja	58,9	37,3	87,5	65,8	65,6	69,2
Pensionista(ha trabaj)	57,4	29,8	85,6	54,4	58,9	64,9
Pensionista (no ha tra)	65,2	19,1	86,5	37,1	52,8	53,9
Parado, ha trabajado	68,9	43,9	89,3	59,8	69,1	67,8
Parado (1er empleo)	85,0	35,0	70,0	55,0	45,0	40,0
Estudiante	47,7	40,6	80,5	40,6	61,7	71,9
Trabajo domés. no rem	72,7	25,6	83,5	57,4	57,9	61,9
<i>Estatus socioeconómico</i>						
Clase alta/media-alta	48,1	29,9	85,0	55,3	58,7	66,1
Nuevas clases medias	61,6	38,4	85,7	59,3	64,7	69,4
Viejas clases medias	60,0	28,5	83,2	60,6	60,3	60,3
Obreros cualificados	66,0	38,5	87,9	61,1	66,0	67,4
Obreros no cualificado	71,3	39,0	90,7	59,7	65,3	68,0
<i>Autoubicación ideológica</i>						
1 Izquierda	59,8	35,5	90,3	73,1	80,6	78,5
2	60,3	34,0	94,3	61,7	73,1	82,3
3	62,3	40,1	91,3	64,4	72,9	72,8
4	58,2	34,3	88,1	55,8	60,0	68,7
5	61,9	38,3	87,5	60,6	65,0	68,8
6	58,1	33,6	82,5	59,9	56,7	59,9
7	55,2	28,8	71,2	47,2	49,7	54,0
8	57,0	24,8	78,5	53,7	43,0	51,2
9	48,3	28,3	78,3	50,0	45,0	55,0
10 Derecha	48,6	40,5	81,1	40,5	62,2	73,0
<i>Recuerdo de voto (elecciones generales 2016)</i>						
PP	55,2	27,8	78,2	51,0	47,7	53,9
PSOE	64,6	35,4	88,5	56,6	62,9	70,0
Unidos Podemos	52,3	37,5	91,9	60,0	69,1	76,8
Ciudadanos	59,1	40,5	85,0	64,1	65,4	69,1
Convergència (CDC)	70,8	41,7	83,3	79,2	87,5	66,7
EAJ-PNV	57,1	28,6	75,0	39,3	35,7	78,6
Otro Partido	75,0	50,0	95,0	55,0	65,0	65,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.146 de 2016 del CIS.

IV. CONCLUSIONES

La Gran Recesión es un período complejo y convulso durante el que han cambiado las actitudes hacia el gasto público y los impuestos de los españoles, tal y como se pronosticaba al comienzo de la ponencia. Cuando comienza la crisis, el gobierno del PSOE implanta diversas políticas expansivas de carácter contra-cíclico y los ciudadanos aceptan la situación moderando la demanda de gasto público en la mayoría de políticas públicas, con la lógica excepción de protección por desempleo. Adoptan una postura «relativamente tolerante» con la reducción de los recursos, aunque en ningún programa se llega a valorar que el nivel de gasto sea excesivo, salvo en defensa.

A partir de 2011 la tendencia cambia. El nuevo gobierno del PP, a instancias de la Unión Europea, pone en marcha un duro proceso de consolidación fiscal que implica fuertes reducciones del gasto público y diversas subidas de impuestos, en un momento en el que muchas personas atraviesan graves problemas económicos y laborales, y se agravan las situaciones de necesidad. Esta combinación da lugar a diversas reacciones sociales, la principal el incremento de la demanda de recursos en un amplio número de políticas públicas y el rechazo radical a los recortes del gasto.

Se ha comprobado que el impacto de la crisis difiere en función del área de política, de forma que los ciudadanos discriminan sus preferencias en materia de gasto según el programa, y establecen prioridades. Los españoles demuestran tener unas preferencias de gasto congruentes en el actual contexto: la prioridad social es mantener y/o mejorar la financiación de las políticas esenciales del Estado de Bienestar, sanidad, educación, seguridad social y protección al desempleo. La demanda de recursos en las políticas de bienestar es sostenida, e incluso ha aumentado cuando se evidencian las consecuencias de la consolidación fiscal.

Las crisis no nos ha cambiado mucho, porque los españoles queremos lo que siempre hemos querido, pero ahora quizá con más intensidad al percibir que ciertos servicios y prestaciones no son derechos adquiridos, como presuponíamos: los servicios colectivos preferentes, los programas que benefician a la mayor parte de la población y las políticas de protección que afectan directamente a la capacidad económica de la población. Pero tampoco estamos dispuestos a renunciar a medio ambiente o cultura, cada vez consideramos más importante la investigación, entendemos que la justicia es la gran asignatura pendiente y nos preocupa todavía el

tema de la vivienda. A pesar de la austeridad, las demandas de más y mejores servicios públicos siguen estando presentes como nunca.

Pero, ¿estamos dispuestos a pagar más impuestos para asegurarnos estas prestaciones que demandamos? La ciudadanía se resiste a perder servicios públicos si bien una parte importante de la población prefiere reducir los impuestos aunque tenga que renunciar a prestaciones. Aun así, el número de ciudadanos que prefieren pagar más impuestos y disponer de más servicios va en aumento.

No se trata simplemente de que los españoles seamos ambivalentes o incongruentes en nuestras actitudes y demandas, ni la explicación puede ser tan frívola como que queramos un «más por menos» del Estado. Se trata de una aspiración social, que muchas veces responde al desconocimiento sobre las finanzas públicas.

Lo cierto es que consideramos que ya pagamos más, que, de hecho, pagamos mucho en impuestos y que, a cambio, no recibimos unas contraprestaciones proporcionales en forma de bienes y servicios públicos. A esto hay que añadir que quienes pagan muchos tributos no son siempre aquellos que más tienen, porque los impuestos no se cobran con justicia y porque, además, existe un inmenso fraude fiscal. Sean o no tales opiniones un reflejo de la realidad, lo cierto es que estas percepciones están arraigadas en el imaginario colectivo, y que la crisis no ha hecho otra cosa que reforzar estos estereotipos tan negativos.

Las preferencias de gasto y las actitudes hacia los impuestos están condicionadas por el interés propio, por el análisis racional del coste y del beneficio que le supone al ciudadano la relación impuestos pagados-prestaciones recibidos. Durante la crisis, ha aumentado la influencia del interés propio porque en esta situación las personas quieren que el Estado les asegure su bienestar material. Pero también cobran gran importancia los factores político-ideológicos, produciéndose el denominado «giro a la izquierda»: la sociedad demanda un incremento del presupuesto destinado principalmente a las políticas sociales, y un porcentaje significativo de ciudadanos están dispuestos a financiarlo a través de sus impuestos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvira, Francisco y García José. 2011. “Opinión pública y los ajustes fiscales para la crisis”, *Cuadernos de Información Económica*, 225:157-168.
- Battaglio, Paul y Legge, Jerome. 2009. “Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization”, *Public Administration Review*, 69(4):697-709.
- Blekesaune, Morten y Quadagno Jill. 2003. “Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations”, *Sociological Review*, 19(5):415-427.
- Blekesaune, Morten. 2007. “Economic Conditions and Public Attitudes to Welfare Policies”, *European Sociological Review*, 23(3):393-403.
- Blekesaune, Morten. 2013. “Economic Strain and Public Support for Redistribution: A Comparative Analysis of 28 European Countries”, *Journal of Social Policy*, 42(1):57-72.
- Brooks, Clem y Manza, Jeff. 2013. “A Broken Public? Americans’ Responses to the Great Recession”, *American Sociological Review*, 78(5):727-748.
- Calzada, Inés y Del Pino, Eloísa. 2013. “Algo cambia, algo permanece: los españoles ante el gasto público, el gasto social y los impuestos durante la crisis (2008-2012)”, *Presupuesto y Gasto Público*, 71:171-192.
- Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. 2011. “La formación de las preferencias de gasto público: Un análisis comparado por políticas públicas”, *Frontera norte*, 23(45) 193-229.
- Castillo, Antonio J. 2004. “Opinión pública y política fiscal. Racionalidad e información imperfecta», en *VIII Congreso de la Federación Española de Sociología*. Alicante: Federación Española de Sociología (Disponible en web: www.fes-web.es).
- Cicuéndez, Ruth. 2017. “Las preferencias de gasto público de los españoles: ¿interés propio o valores?”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 160.
- Citrin, Jack y Green, Donald. 1990. “The Self-Interest Motive in American Public Opinion”, *Research in Micropolitics*, 3(1):1-28.
- De Miguel, Iñaki y De Miguel, Armando. 2001. “Los españoles y los impuestos”, *Opiniones y Actitudes*, nº 35. Madrid: CIS.
- Diamond, Patrick y Lodge, Guy. 2013. “Welfare States after the Crisis: Changing Public Attitudes”, en *Policy Network Paper*, Retrieved January, vol. 17.

- Erikson, Robert, Mackuen, Michael y Stimson, James. 2002. *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forma, Pauli. 2002. “Does Economic Hardship Lead to Polarisation of Opinions towards the Welfare State?”, *Journal of Social Policy*, 31(2):187-206.
- Hasenfeld, Yeheskel y Rafferty, Jane. 1989. “The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State”, *Social Forces*, 67(4):1027-1048.
- Hills, J. 2002. “Following or Leading Public Opinion? Social Security Policy and Public Attitudes since 1997”, *Fiscal Studies*, 23(4):539-558.
- Kam, Cindy y Nam, Yunju. 2008. “Reaching out of Pulling Back: Macroeconomic Conditions and Public Support for Social Welfare Spending”, *Political Behavior*, 30(2):223-258.
- Margalit, Yotam. 2013. “Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession”, *American Political Science Review*, 107(01):80-103.
- Marx, Paul y Schumacher, Gijs. 2016. “The Effect of Economic Change and Elite Framing on Support for Welfare State Retrenchment: A Survey Experiment”, *Journal of European Social Policy*, 26(1):20-31.
- Morón, Antonio. 2012. “Política social en tiempos de crisis”, *Cuadernos de trabajo social* 25(1):49-62.
- Polavieja, Javier. 2012. “The Great Recession: Political Trust, Satisfaction with Democracy and Attitudes to Welfare-State Redistribution in Europe”, *Working Paper*, nº 2012-08. Madrid: Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA).
- Prabhakar, Rajiv. 2012. “What do the Public Think of Taxation? Evidence from a Focus Group Study in England”, *Journal of European Social Policy*, 22(1):77-89.
- Sears, David y Funk, Carolyn. 1990. “The Limited Effect of Economic Self-Interest on the Political Attitudes of the Mass Public”, *Journal of Behavioral Economics*, 19(3):247-271.
- Stevenson, Randolph. 2001. “The Economy and Policy Mood: A Fundamental Dynamic of Democratic Politics?”, *American Journal of Political Science*, 45(3):620-33.
- Taylor-Gooby, Peter. 1985. *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge.
- Van De Walle, Steven y Jilke, Sebastian. 2014. “Savings in Public Services after the Crisis: A Multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27”, *International Review of Administrative Sciences*, 80(3):597-618.

- Welch, Susan. 1985. “The ‘More for Less’. Paradox, Public Attitudes on Taxing and Spending», *The Public Opinion Quarterly*, 49(·):310-316.
- Wlezien, Christopher y Soroka, Stuart . 2012. “Public Reactions to the Economy and Economic Crisis in the UK”, *Paper of Department of Political Science*. Montreal: McGill University.
- Wlezien, Christopher y Soroka, Stuart. 2013. “Measuring and Modeling Public Preferences for Policy: The Case of Spending on Welfare in the US”, en *APSA 2013 Annual Meeting Paper*. Disponible en web: <https://ssrn.com/abstract=2303495>