

EDUCACIÓN FISCAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA

TAX EDUCATION AND CITIZENSHIP IN LATIN AMERICA

Borja Diaz Rivillas

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. Técnico Sénior del Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina EUROsociAL II / FIIAPP

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar

Mestre em Direito Constitucional (IDP-DF). Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas (IDP-DF). Auditor-Fiscal da Receita Federal, Coordenador de Educação Fiscal e Memória Institucional da Receita Federal. Professor Universitário

RESUMEN: La Educación Fiscal es un importante instrumento de profundización y vanguardia democrática que, en los últimos años, está despertando un creciente interés en varias regiones del mundo, especialmente en contextos donde la balanza entre derechos y obligaciones tributarias sufre serios desequilibrios. Este trabajo conceptualiza la educación fiscal, comprendida como un proceso de vanguardia democrática, desde una perspectiva académica y muestra su relevancia en regiones como América Latina, donde el elevado fraude fiscal y la corrupción conviven en escenarios de elevada crisis de valores, de confianza y de problemas de legitimidad de las instituciones y las políticas públicas. El artículo sostiene que es necesario forjar una nueva relación entre el Estado y la sociedad en materia fiscal basada en la confianza y en la colaboración, y no solo en la coacción. Sostiene se, con base en datos de encuestas realizadas por diversos institutos de pesquisas de ámbito internacional, una necesidad de si cambiar la hostilidad fiscal para una realidad de amistad fiscal, base y fundamento de las democracias contemporáneas. Así, las estrategias de lucha contra el fraude fiscal, la evasión fiscal y la corrupción deben ser complementadas con iniciativas educativas que vinculen el cumplimiento tributario y el control social del gasto con los valores democráticos y el ejercicio de ciudadanía. El trabajo pretende contribuir a paliar la escasez de estudios existentes sobre la cultura fiscal en América Latina, ofreciendo además un análisis y sistematización de las políticas de Educación Fiscal que se están implementando y los principales retos de las mismas.

Palabras claves: educación fiscal. Moral fiscal. Administración tributaria. América Latina.

ABSTRACT: Tax Education is an instrument for democratic deepening which is drawing an increasing interest, especially in contexts where the relation between rights and tax obligations has serious imbalances. This work conceptualizes Tax Education and shows its relevance in regions like Latin America, where the high levels of tax fraud and corruption coexist in scenarios where a crisis of moral values are compounded by problems of institutional and public policy legitimacy. The article argues that it is necessary to forge a new relationship between the state and society about taxation based on trust and collaboration, not only on coercion. Thus, strategies to combat tax fraud and corruption should be complemented by educational initiatives linking tax compliance and expenditure control with social democratic values and the exercise of citizenship. The work aims to help to mitigate the shortage of existing studies on the tax culture in Latin America, while offering an analysis and systematization of Tax Education policies and their main challenges.

Key words: Tax Education. Tax moral. Tax Administration. Latin America.

1 INTRODUCCIÓN

El Derecho, desde la perspectiva positivista de Kelsen, es entendido como un orden coercitivo de la conducta humana, lo que implica que cuando se produce un comportamiento considerado nocivo desde un punto de vista legal, éste irá imperativamente seguido de la aplicación de una sanción por el Estado (Kelsen, 1998).

Para el positivismo jurídico¹, la validez de las normas jurídicas es independiente de los ideales universales de la ética. Así, las normas son válidas no porque son buenas o morales, sino porque han sido creadas por la autoridad competente. Mientras que el derecho natural se basa en valores morales, el positivismo jurídico es indiferente a los valores, no busca lo que sea justo, sino lo que sea útil.

Si el positivismo clásico marcó la pauta del ordenamiento jurídico durante la primera mitad del siglo XX, con la constatación, sobre todo después de las dos grandes guerras mundiales y la experiencia del fascismo, el nazismo y el comunismo, de que la legalidad formal podía encubrir la barbarie, asistimos a su superación con el desarrollo del post-positivismo².

El post-positivismo surge con el objetivo de reincorporar al derecho positivo los principios éticos de justicia, constitucionalizando, explícita o implícitamente, a través de los principios axiológicos, los valores que antes vagaban en una esfera muy abstracta. En pocas palabras, se busca analizar el derecho no sólo como orden coercitivo basado en el dogma de la autoridad, sino como un instrumento de construcción social legitimado socialmente.

Figura destacada en la filosofía política moderna, Jürgen Habermas se interpone al positivismo jurídico en la medida en que diverge de la cuestión de que el derecho ha de ser obedecido simplemente en razón de la sanción del Estado. Para Habermas, por el contrario, la

¹ El positivismo jurídico es una teoría que busca explicar el fenómeno jurídico a partir del estudio de las normas positivas, es decir, las normas establecidas por la autoridad de una sociedad determinada. Para el positivismo jurídico, el concepto de la justicia debe distinguirse del concepto de validez, que es prescindible para eso. Para el derecho natural las normas solo podrían considerarse válidas si eran justas. De otro lado, para el positivismo la validez del derecho es independiente de los ideales de justicia, pudiendo ocurrir, incluso, la validez del derecho que sea comprendido como injusto. En resumen, todo comportamiento, justo o injusto, puede ser el contenido de una norma porque lo que hace que una norma jurídica sea válida no es su contenido, pero su creación, de acuerdo con la teoría del mandato, o su ejecución, conforme la teoría del derecho como orden coactiva (KELSEN, 1998).

² El post- positivismo surge como una teoría de superación del positivismo jurídico, especialmente en razón de las barbaridades impetradas durante la segunda guerra mundial. Para esta teoría, los principios jurídicos, los cuales tienen una fuerte carga ética, deben ser dotados de un carácter normativo vinculante para todos los poderes del Estado. Así, el post- positivismo intenta establecer una relación entre el derecho y la ética, buscando materializar la relación entre los valores, los principios, las normas y la teoría de los derechos fundamentales. (ALEXY, 2008).

ley debe ser cumplida debido a su legitimidad. Por lo tanto, al Estado le es atribuido el deber de demostrar de forma pública y transparente las razones legítimas que llevan al individuo a cumplir con las normas legales, ya que el derecho debe justificarse para ser aceptado (Habermas, 1997).

Por lo tanto, desde esta perspectiva teórica, el individuo puede actuar en relación con las normas calculando los costes de su cumplimiento y de su violación, buscando el mejor resultado privado, o puede actuar desde la perspectiva de las relaciones interpersonales, y cumplir con un deber moral. Para Habermas, al igual que para Kant, las normas se tienen que cumplir como deberes morales y por su legitimidad social. Para él, el Derecho tiene que estar justificado para ser aceptado, bajo pena de que sea incumplido por haber sido impuesto.

Puesta la cuestión en estos términos y admitida la incapacidad del Estado de exigir la aplicación de las leyes, y de manera específica las de materia fiscal, simplemente invocando la posibilidad de imponer sanciones, en los años 90 del siglo pasado surgieron en varios países de América Latina las primeras iniciativas de Educación Fiscal con el objetivo de servir como un conjunto de prácticas destinadas a ampliar la comprensión de la función socioeconómica de los impuestos, teniendo como norte la necesidad de legitimar socialmente la tributación.

Cabe recordar que los impuestos fueron inicialmente concebidos desde la perspectiva de una relación impuesta, como un acto de imperio, de coerción. Sin embargo, a pesar de las prácticas colonialistas e imperialistas de antaño, cuando la tributación era un mecanismo más de apropiación, en los Estados Democráticos de Derecho modernos los impuestos son instrumentos imprescindibles de la acción estatal en diversas áreas, especialmente en la vida social y económica.

Es desde esta perspectiva que Casalta Nabais señala el pago de impuestos como el primer deber fundamental de la ciudadanía, ya que si esa obligación es eludida por parte de una sociedad, quedarán invalidadas las posibilidades de realización de sus propios derechos, especialmente aquéllos de naturaleza prestacional (Casalta Nabais, 2009).

Por otro lado, la cuestión de la gestión eficiente de los recursos públicos no entró en la agenda de los Estados de América Latina hasta la reforma gerencial de la función pública ocurrida en los años 90 del siglo pasado. En ese momento se comenzó a constatar que una de las razones para la crisis fiscal del Estado se debía a la ineficiencia estructural de la administración pública burocrática.

Sin embargo, a pesar de la reforma gerencial, los Estados latinoamericanos siguen alojados en un contexto social de la baja legitimidad. Es bajo esta visión del mundo que

emerge, sobre todo después de la crisis económica iniciada en 2008, una cierta reforma de la gobernanza, la cual, con el objetivo de asegurar la legitimidad estatal, busca implementar diversos mecanismos de democracia directa o control social, junto con una mayor transparencia en la función pública y el trabajo en las redes sociales (Castells, 2013).

Es sobre este contexto que se puede entender la Educación Fiscal como un instrumento de vanguardia democrática y de fortalecimiento de la cohesión social, ya que permite la construcción de una reflexión colectiva y participativa sobre el papel social y económico de los impuestos y la gestión eficiente de los recursos públicos, y posibilita la formación de una relación de confianza entre el Estado y el ciudadano.

En este sentido, el artículo tiene como objetivos, además de buscar los referenciales teóricos que basan la conceptualización de la educación fiscal, contribuir a paliar la escasez de estudios existentes sobre la cultura fiscal en América Latina, ofreciendo además un análisis y sistematización de las políticas de Educación Fiscal que se están implementando y los principales retos de las mismas.

2 METODOLOGÍA DEL TRABAJO

La metodología adoptada en este artículo científico tiene como abordaje principal la revisión bibliográfica de los temas relacionados a teoría del estado, la teoría general del derecho, de los deberes y derechos fundamentales, especialmente cuanto al deber fundamental de pagar impuestos, además de los temas de política fiscal y, específicamente, de la educación fiscal.

Además de la revisión bibliográfica, fueron utilizados datos de estudios de opinión pública e informes realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Corporación Latinobarómetro y por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que respaldan la fundamentación teórica.

Con el objetivo de enriquecer la fundamentación teórica del texto, son utilizados relatos de las experiencias de educación fiscal de los países de América Latina, obtenidos por medio de cuestionarios y entrevistas con los responsables por la coordinación de los programas de educación fiscal en cada uno de los países de América Latina.

3 EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN FISCAL

La educación fiscal es un proceso de enseñanza y aprendizaje que tiene como objetivo fomentar una ciudadanía activa, participativa y solidaria, mediante la comprensión tanto de

sus derechos fiscales, especialmente la adecuada gestión del gasto público por parte de los gobernantes, como de sus obligaciones, de manera específica lo deber fundamental de pagar impuestos.

Es importante tener en cuenta que, bajo esta línea de pensamiento, la realización de los derechos fundamentales presupone la presencia de deberes fundamentales. Es por eso que Casalta Nabais señala que los deberes fundamentales se relacionan directamente con la existencia de la comunidad, siendo este el caso de obligaciones como la defensa de la patria, los deberes electorales y pago de impuestos (Casalta Nabais, 2009).

En el marco del Estado Fiscal³, el deber de pagar impuestos se correlaciona estrechamente con el principio de solidaridad. Eso es debido a que, en un sistema democrático, que tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales, la evasión de ingresos públicos socava la organización de la convivencia social.

En este sentido, Albano Santos afirma que:

en cualquier caso, conviene recordar que la indulgencia con la evasión de los impuestos contrasta notablemente con la práctica, muy generalizada, de atribuir al Estado la responsabilidad por actividades cada vez mayores para el desarrollo de la sociedad, creando así una incongruencia que desde entonces se ha llamado 'el dilema típico de nuestro tiempo': se reclama lo máximo del Estado pero se rechazan las inevitables consecuencias económicas de esa actitud. (Albano Santos, 2003).

No podemos olvidar que las libertades dependen en gran medida de los impuestos (y de cómo se gastan). La ausencia de Estado significa ausencia de derechos, tal como como destacan Sunstein y Holmes:

A la verdad evidente de que los derechos dependen de los gobiernos es preciso agregar un corolario lógico, rico en implicaciones: los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyo públicos. Prestar atención a los costos de los derechos individuales puede arrojar nueva luz sobre viejas cuestiones, entre otras, las dimensiones apropiadas del Estado regulador/de bienestar y la relación entre el gobierno moderno y los derechos liberales clásicos. No habría que tomar decisiones de política pública sobre la base de una hostilidad imaginaria entre la libertad y el cobrador de impuestos, porque si realmente fuesen enemigos, todas nuestras libertades básicas serían candidatas a la abolición (Holmes y Sunstein, 2011).

Desde esta perspectiva, la Educación Fiscal se puede entender como una nueva práctica que tiene como objetivo el desarrollo de valores, actitudes y habilidades destinados a estimular en los ciudadanos un juicio crítico que orienta su relación con el Estado y con otros ciudadanos en materia fiscal en el contexto de la convivencia democrática. Este nuevo enfoque se inicia a partir de una mejor comprensión de la vida en sociedad, la estructura y el

3 El Estado Fiscal puede ser conceptualizado como el Estado en que sus necesidades financieras son esencialmente financiadas por impuestos. (Casalta Nabais, 2009).

funcionamiento de la Administración Pública, la función socio-económica de los impuestos, el uso de los recursos públicos, las estrategias y los medios para el ejercicio del control social.

La Educación fiscal es, por tanto, un proceso democrático fundamental. Tiene como objetivo, por una parte, desarrollar la conciencia de las personas en relación a sus derechos y deberes en cuanto a la función social y económica de los tributos y, por otra, pretende fomentar el control social del Estado, estimulando el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Bajo este punto de vista, la participación de la sociedad en la esfera pública, utilizando el lenguaje de Boaventura de Souza Santos, es concebida como una forma de democratizar la democracia (Santos, 2000).

4 ESTRATEGIAS PARA FAVORECER EL CUMPLIMIENTO FISCAL

Por supuesto, la educación fiscal no busca eliminar o debilitar la fuerza coercitiva del Estado, ya que esto supondría omitir toda la teoría del Estado contemporáneo que monopoliza el uso de la fuerza. El establecimiento de relaciones de confianza a través de estrategias educativas y la coercitividad estatal son variables complementarias. Cuanto mayor aceptación social, menor es la necesidad de utilizar el uso de la fuerza y, por el contrario, cuanto menor es la aceptación, mayor es la necesidad de esfuerzos coactivos.

Si bien el rostro coactivo de las Administraciones tributarias ha sido una constante histórica, en las sociedades democráticas modernas los mecanismos únicamente basados en la disuasión y la sanción no son consistentes con la realidad, ya que supondrían un coste insostenible en términos de recursos humanos y materiales. Como irónicamente subrayan Torgler y Schaltegger, “*sería necesario contar con un recaudador de impuestos debajo de cada cama*” (Torgler y Schaltegger, 2006).

Sin embargo, en la práctica los individuos no solo buscan de manera egoísta maximizar su propio beneficio personal en relación al pago de los tributos. Diferentes trabajos, basados en gran medida en encuestas de opinión, han puesto de manifiesto que los contribuyentes pagan también sus impuestos de manera voluntaria, no solo por la existencia o no de riesgos de ser sancionados. La moral fiscal, entendida como la motivación intrínseca de pagar tributos, desempeña un importante papel al respecto (Feld and Frey, 2002; Torgler, 2004; Saldías, 2010; Fjeldstad y Heggstad, 2012; Fjeldstad, Schulz-Herzenberg y Hoem Sjurzen, 2012 y Daude, C., H. Gutiérrez y Á. Melguizo, 2012). Existe una diversidad de factores que parecen incidir en el comportamiento de los contribuyentes hacia sus obligaciones tributarias: variables socioeconómicas (edad, religión, género, estatus laboral y educación recibida),

variables de tipo institucional (satisfacción con la democracia, confianza en el gobierno, satisfacción con la calidad de los servicios públicos frente a los tributos aportados, la percepción de que las administraciones tributarias tratan a los contribuyentes de una manera justa y transparente), la percepción de que otros están pagando lo que les corresponde en materia impositiva o el conocimiento de los contribuyentes sobre cómo pagar sus impuestos, entre otros.

Por lo tanto, identificar las variables que motivan el cumplimiento fiscal constituye un enorme desafío y es un problema no resuelto que requiere profundizar en cada contexto. Hasta la fecha no ha sido posible encontrar un modelo que pronostique el comportamiento del conjunto de contribuyentes. Así, las teorías sobre los factores determinantes del cumplimiento fiscal, ampliamente basadas en percepciones ciudadanas, suponen un auténtico rompecabezas y varían de una realidad a otra, por lo cual requieren análisis pormenorizados de los factores económicos y políticos (Fjeldstad et al , 2012).

Lo que parece evidente, a la luz de estos estudios, y de la experiencia cotidiana de las Administraciones tributarias, es que entender la relación entre el Estado y los ciudadanos en materia fiscal requiere de un prisma mucho más amplio que el únicamente basado en el temor a la sanción. Esta situación, en la práctica, ha motivado un cambio en las estrategias de las propias Administraciones en relación a los contribuyentes.

En efecto, el carácter masivo de los sistemas tributarios modernos obliga a implantar un nuevo modelo de comunicación fisco-contribuyente acorde con el número de destinatarios, a los que se intenta “convencer” antes que “vencer”, ya que la carga de trabajo en las Administraciones tributarias no puede ser gestionada de manera óptima sin la colaboración más o menos voluntaria de amplios sectores de la sociedad. No podemos obviar que detectar y corregir el fraude fiscal es una tarea complicada y costosa, ya que en las Administraciones tributarias modernas, del total recaudado, solo el 2 o 3 por ciento procede de este tipo de actuaciones, mientras el 97 o 98 por ciento restante proviene de las autoliquidaciones voluntarias (Díaz Yubero, 2003).

Ante esta situación, parece lógico que las Administraciones tributarias, preocupadas por mejorar la recaudación total, otorguen junto a la lucha contra el fraude una elevada importancia a las estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales: mejora de los servicios de atención y orientación presenciales, telefónicos y a través de Internet, programas y tutoriales de ayuda para completar las declaraciones, facilitación del borrador de la renta, campañas de comunicación, charlas informativas sobre novedades impositivas, etcétera.

De este modo, las Administraciones tributarias que persiguen ser eficientes, modernas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos deben prestarles mejores servicios para facilitar el pago de los tributos, pero también deben promover actuaciones de educación cívico-tributaria, especialmente desde edades tempranas en el contexto de socialización que representa la escuela (Díaz Yubero, 2008).

Como destacan Delgado y Valdenebro:

La conciencia cívica no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación son producto de procesos sociales donde, por ensayo y error, se ha llegado al convencimiento de que es más útil y eficiente integrarlos en la conducta, en detrimento de aquellos otros que impulsan a la depredación. La conciencia cívico-fiscal se adquiere a través de diversos procesos educativos, cuya mayor o menor aceleración depende de la voluntad de quien desee impulsarlos. Por eso, una de las líneas estratégicas de la Administración Tributaria consiste en algo aparentemente tan alejado de su función jurídica y económica como es la educación en valores de responsabilidad fiscal de los ciudadanos. (Delgado y Valdenebro, 2010).

5 FISCALIDAD Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

América Latina está en un momento crucial para el rumbo de sus políticas de desarrollo. Aunque de manera más atenuada, y en un contexto de deterioro de la economía mundial, la región continúa en la senda del crecimiento económico, de la reducción de la pobreza y el desempleo, así como de una notable mejora de sus cuentas fiscales. Tras casi dos décadas sin avances en la distribución del ingreso, por fin comienzan a aparecer atisbos de un recorte de la desigualdad, con una disminución del índice de Gini de un 5% en el conjunto de la región en relación al valor de 2002 (CEPAL, 2010).

El momento vibrante de muchas de las economías de la región coincide con importantes desafíos. La crisis de la zona euro y la desaceleración de los Estados Unidos y China están afectando el crecimiento de América Latina, que cayó al 2,6% en 2013. Según informe del Banco Mundial, el viento de cola que impulsaba la región ha dejado de soplar y el crecimiento futuro dependerá cada vez más de las políticas de cada país, y no tanto de factores externos (Banco Mundial, 2013).

A pesar de la significativa reducción de la pobreza, todavía el 28,2% (164 millones de habitantes) de la población es pobre y un 11,3% vive en la indigencia (66 millones de habitantes) (CEPAL, 2013).

El crecimiento inclusivo sigue siendo el gran desafío pendiente. América Latina no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual. El quintil más pobre (20% de los hogares con menores ingresos) capta de media el 5% de los ingresos totales, mientras que el

quintil más rico captura el 47% (Bárcena, 2014). Diez de sus economías continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo (OCDE, 2012).

Pese a que desde 2002 el gasto público total ha aumentado en la región, todavía es insuficiente, al situarse en un 25 por ciento del PIB de promedio anual en el período 2002-2008, frente al promedio del 44% para los países de la OCDE. El gasto público social ha ido ganando peso, llegando al 65% del gasto público total en América Latina en 2007, pero la calidad de bienes y servicios esenciales como la educación aún es pobre (OCDE, 2012).

Tan solo un 44% de los latinoamericanos considera que las políticas públicas mejoran su vida y existe una baja valoración de los servicios que presta el Estado, entre ellos la justicia, la policía, los hospitales públicos o la educación (ver figura 1). Lo mismo sucede con servicios públicos municipales específicos (ver figura 2) como la pavimentación, las zonas verdes y espacios públicos y el transporte público (Latinobarómetro, 2010).

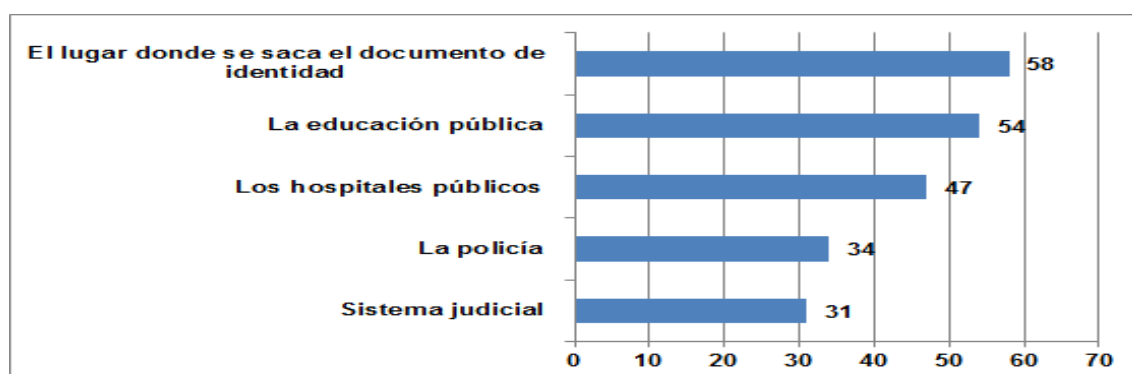


Figura 1: Satisfacción con servicios públicos, total América Latina 2010. Fuente: Latinobarómetro 2010

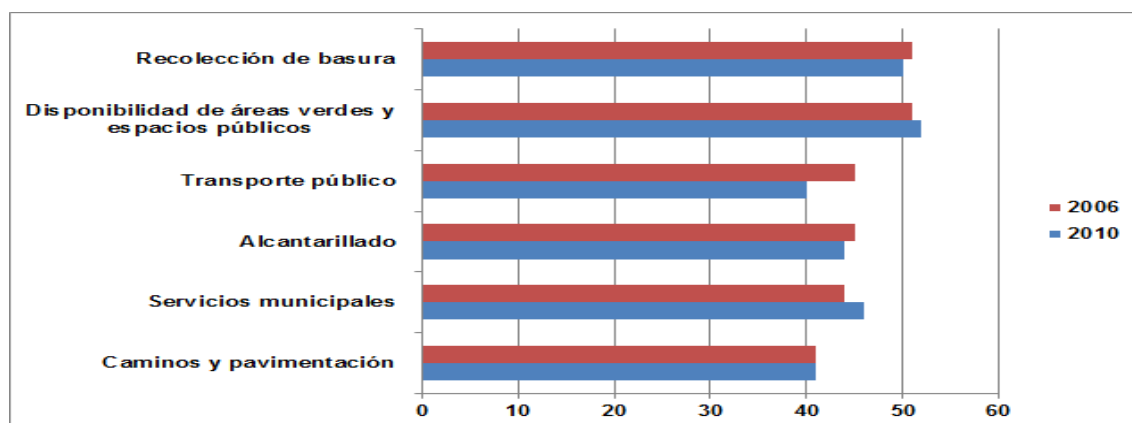


Figura 2: Satisfacción con los servicios públicos municipales en América Latina 2006/2010. Fuente: Latinobarómetro 2010.

En este nuevo escenario, los gobiernos de América Latina necesitan más que nunca movilizar mayores ingresos fiscales para articular una superior cantidad y calidad del gasto si

quieren reducir de manera relevante las brechas estructurales y sacar rédito de los avances logrados.

A pesar de la importante aceleración de los ingresos fiscales en la última década y de las diferencias entre los países, el promedio de la carga tributaria en la región -equivalente al 20,1% del PIB- es notablemente bajo y todavía lejos del 34,1% de la media de los países de la OCDE. Tan solo cinco países estarían recaudando conforme a su grado de desarrollo en términos de PIB per cápita (OCDE, CEPAL, CIAT 2014). Como subraya la OCDE:

Los bajos niveles de ingresos de América Latina (ver figura 3) impiden a los Estados hacer la inversión necesaria en educación, infraestructura y desarrollo productivo, los cuales, junto con la salud y la protección social, son instrumentos claves para incrementar la productividad, la competitividad y la inclusión social (OCDE, 2012).

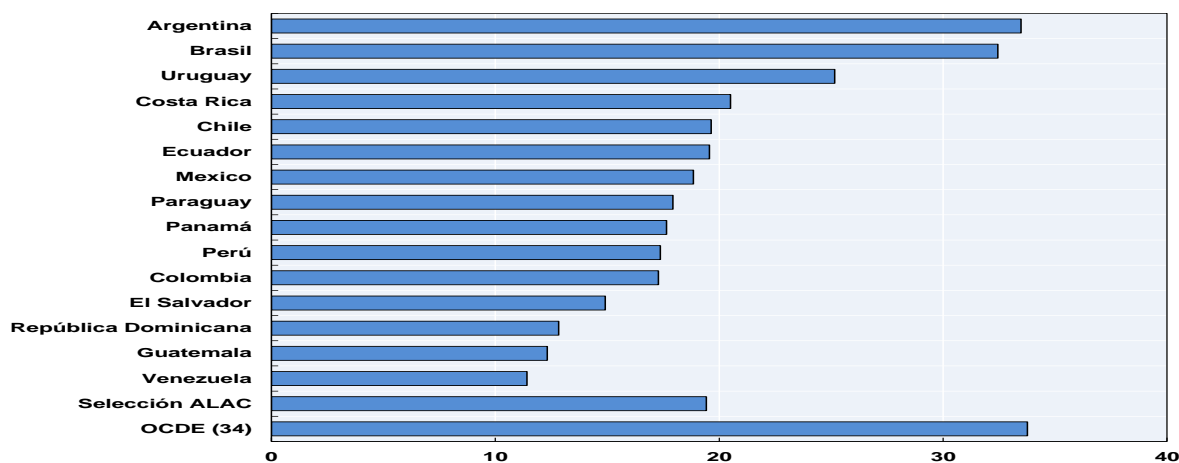


Figura 3: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en América Latina y la OCDE (2011). Fuente: Revenue Statistics in Latin America 2014 - © OECD 2013

La estructura tributaria todavía tiene un marcado carácter regresivo, con un fuerte peso de la imposición indirecta, un elemento que erosiona la equidad fiscal. Los impuestos generales al consumo suponen el 33,8% de los ingresos tributarios totales en América Latina, frente al 20,3% de la OCDE. Las contribuciones a la seguridad social suponen el 16,9%, en comparación con el 26,2% de la OCDE. Por su parte, los impuestos sobre la renta y las utilidades equivalen al 25,4% en la región frente al 33,5% de la OCDE (OCDE, CEPAL, CIAT, 2014).

Esta situación se ve agravada por la existencia de un elevado fraude fiscal y por problemas en la gestión del gasto público. Según la información disponible, el fraude en el caso del Impuesto sobre la renta de las personas físicas se sitúa entre el 40% y el 65%, lo que significa una pérdida del 4,6% del PIB de media (CEPAL, 2010). En el caso del IVA, el fraude medio es del 26,8 % (Gómez Sabaini, 2010).

Otro elemento a considerar en relación a la evasión fiscal es que América Latina cuenta con el porcentaje de economía informal en relación al PIB más alto del mundo, el 43,4% del PIB frente al 30,4% de Asia y el 16,3% de la OCDE (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010).

Pese a los esfuerzos que se están haciendo con la creación de agencias especializadas anticorrupción y los importantes avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, la corrupción continúa siendo una seria lacra que limita el potencial de desarrollo de América Latina y erosiona la confianza en las instituciones. La mayoría de los países siguen estancados en la parte baja del índice de percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Así, en 2013 tan solo tres países obtuvieron una puntuación por encima de 50/100 siendo 0 “Altamente corrupto” y 100 (“Muy limpio”) (Transparencia Internacional, 2013).

6 NATURALEZA DEL INCUMPLIMIENTO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Las prácticas evasoras se encuentran tan enraizadas en América Latina que, como promedio, tan solo un 34% de los latinoamericanos califica la evasión fiscal como “nunca justificable”, frente al 62% de las economías de la OCDE, y un 20% justifica la evasión fiscal frente al 7% de los países de la OCDE (OCDE/CEPAL (2012).

Los propios latinoamericanos perciben que la mitad de sus conciudadanos no pagan debidamente sus impuestos (Latinobarómetro, 2010). Como destaca el Informe del Latino-Barómetro de 2010:

El hecho de que exista la percepción de que aproximadamente la mitad de la población de la región paga sus impuestos debidamente, implica que la otra mitad no lo hace. Este es el problema principal de las políticas públicas. El estado es percibido con potestad para solucionar problemas, pero no puede solucionar su problema principal que es convencer a sus ciudadanos que sin impuestos no tiene la potestad. Esto es una situación imposible, porque tiene demandas pero no tiene la buena voluntad de la población para pagar los impuestos de tal manera que pueda cumplir con la satisfacción de las demandas.

Es importante indagar sobre los factores específicos que llevan a los latinoamericanos a mantener una relación de permisividad social respecto de la evasión fiscal. Los datos de las encuestas del Latinobarómetro ofrecen algunos indicios al respecto, entre los que destacan la asimetría entre el intercambio fiscal entre el Estado y los ciudadanos y la baja cultura cívica en materia fiscal (ver figura 4).

6.1. Desequilibrio en el intercambio fiscal entre ciudadanos y el Estado

Curiosamente, en términos generales, la sociedad señala que la elevada presión fiscal sería la principal justificación que lleva a las personas a no pagar sus impuestos, seguida de la corrupción y la mala utilización de los recursos públicos por parte del Estado.

Es interesante notar, como se ha mencionado anteriormente, que la mayor parte de América Latina tiene, de hecho, una baja carga tributaria. Por lo tanto, una hipótesis es que las críticas a la elevada carga fiscal podrían estar relacionadas con un bajo conocimiento ciudadano sobre la naturaleza de la presión fiscal de sus países en comparación con los de otras regiones, y/o bien que la carga tributaria se considera alta conforme a los servicios públicos que se reciben a cambio.

Conforme a los datos del Latinobarómetro de 2011, a través de una pregunta específica sobre el tema, un 74,8% de la población consideraba que los impuestos que se pagaban en su país eran altos o muy altos. Esta percepción era especialmente elevada en Brasil (95,8% de los entrevistados), que cuenta con una presión fiscal similar al promedio de la OCDE, pero también en países con una baja presión fiscal como Paraguay (71,7%), país con una carga tributaria por debajo del promedio y donde en 2011 ni siquiera existía un impuesto a la renta personal, o Guatemala (73,9%), pese a que su presión fiscal apenas alcanza el 12,3% del PIB y es la más reducidas de la región.

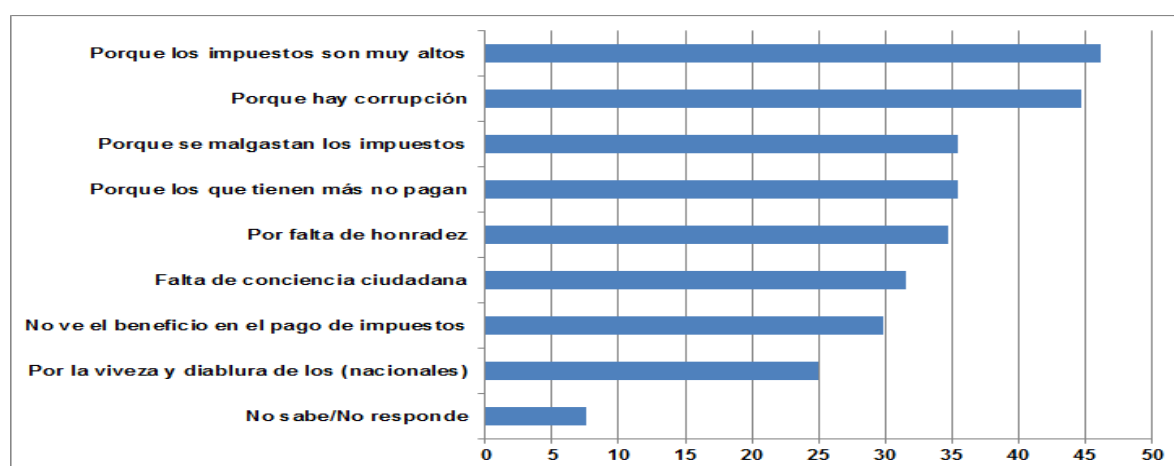


Figura 4: Razones para no pagar tributos (Latinobarómetro 2004). Fuente: Latinobarómetro, 2004⁴.

El desequilibrio en la relación contractual entre la sociedad y el Estado en relación a lo que los ciudadanos reciben a cambio de los impuestos se manifiesta también claramente en las percepciones que señalan la “existencia de corrupción”, que “el pago de los impuestos no trae

⁴ Los datos de esta encuesta fueron analizados por última vez en 2004.

retorno” o “que no se ve beneficio en el pago de los impuestos”. La falta de retorno de los tributos parece tener un peso muy importante. Así, según datos del Latinobarómetro de 2005, tan solo un 22% de la población confiaba en la manera en que era utilizado el dinero de los impuestos. A este elemento se une, como se ha mencionado, una baja valoración de los servicios públicos por amplios sectores sociales, siendo el promedio de satisfacción de los servicios públicos en el año 2011 del 51% (Latinobarómetro, 2011).

Un último elemento tiene que ver con la percepción de que “los que tienen más no pagan”, lo que pondría de manifiesto que se percibe en cierta medida el sistema fiscal como inequitativo, o bien porque existe la percepción de que los impuestos no se recaudan de manera imparcial. En relación a este último aspecto, lo que sí parece evidente es que existe una fuerte percepción, del 68,6% de los ciudadanos, de que los tributos no se cobran de forma justa (Latinobarómetro, 2011).

Este último elemento muestra la existencia de una alarmante desconfianza ciudadana en la Administración tributaria, pese a los importantes esfuerzos de modernización de las dos últimas décadas.

6.2. Crisis de valores democráticos y pago de los impuestos

El incumplimiento de las obligaciones tributarias parece también estar muy relacionado con la crisis de los valores democráticos y con la falta de solidaridad de algunos sectores de la población. Como se puede ver en la figura 4, “la falta de honradez”, “la falta de conciencia ciudadana” o la “viveza o diablura de los nacionales” son asimismo elementos percibidos como motivos por los que la población no paga impuestos.

Estos factores pueden ayudar a explicar la alta tolerancia de la evasión fiscal que se registra en América Latina. Si la evasión fiscal no se considera un valor negativo en la sociedad, los costes morales en caso de incumplimiento de las obligaciones fiscales son bajos, lo que genera una cultura de hostilidad hacia los impuestos.

Un problema central es que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no es considerado por muchos latinoamericanos como un elemento central del ejercicio de la ciudadanía. En América Latina predomina una concepción de la democracia y del ejercicio de ciudadanía basada fundamentalmente en el ejercicio del voto (ver figura 5) y tan solo el 47% de la población estimaba en 2011 el pago de los impuestos como algo imprescindible en el ejercicio de la ciudadanía. Esta percepción era aún menor para el caso de “obedecer las leyes”, “ayudar a los nacionales que están peor que uno” o “participar en organizaciones políticas o sociales”.

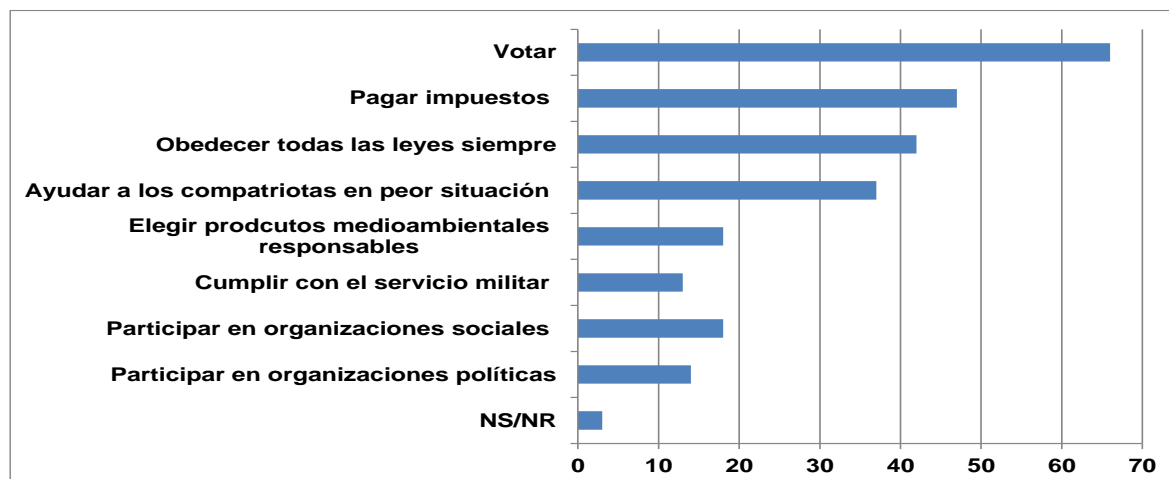


Figura 5: Cosas que no puede dejar de hacer para ser ciudadano. Fuente: Latinobarómetro, 2011.

Estas percepciones deben ser consideradas en un contexto más amplio, en el que si bien un 79% piensa que, a pesar de sus problemas, la democracia es el mejor sistema de gobierno, un 57% de la población de América Latina se encuentra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia (Latinobarómetro, 2013).

En definitiva, la reciprocidad entre deberes y obligaciones del Estado y los ciudadanos en materia fiscal no se ha logrado institucionalizar. Los ciudadanos latinoamericanos demandan respuestas eficaces y eficientes del Estado a sus problemas y necesidades y, pese a los esfuerzos gubernamentales, persiste una fuerte desconfianza en el funcionamiento de la democracia y en sus instituciones, incluyendo las fiscales. Para que esta situación cambie es fundamental romper el círculo vicioso que lleva a muchos ciudadanos a no pagar impuestos bajo el pretexto de que los servicios públicos son deficientes y sus tributos son mal gestionados, lo que provoca que no existan recursos suficientes para mejorar la calidad de las políticas públicas; de esta manera, el círculo se perpetúa.

Obviamente se requiere avanzar en muchos frentes, entre ellos mejorar las estrategias de detección y corrección del fraude fiscal para aumentar la sensación de riesgo e imparcialidad, pero sobre todo resulta ineludible fomentar una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos basada en la colaboración y la confianza mutuas. Se trata de construir una nueva cultura fiscal en el contexto de oportunidades y desafíos a los que se enfrenta América Latina.

El éxito de las ineludibles reformas fiscales que necesitan muchos países dependerá de la vinculación entre impuestos y gastos, pero también de que la población sea consciente de que los impuestos son lo que permitirá generar servicios públicos que beneficien a toda la sociedad (OCDE, 2012).

Las autoridades fiscales de la región han constatado que no es posible lograr cambios importantes en la cultura tributaria sin estrategias encaminadas a lograr el cumplimiento voluntario, prestando mejores servicios, pero también educando desde edades tempranas para que los ciudadanos interioricen por convicción propia el pago de los impuestos. A ello se le une el hecho pragmático de que fiscalizar es muy costoso en términos de recursos humanos y materiales.

Como recomienda la OCDE en su informe *Latin American Economic Outlook 2012. Transforming the State for Development*, el fortalecimiento institucional de las Administraciones Tributarias y la ampliación de las bases impositivas deberían ir acompañados de esfuerzos para elevar la calidad de los servicios públicos, pero también de iniciativas que mejoren la moral fiscal a través de la educación de los ciudadanos (OCDE, 2011).

Aunque todavía no se ha prestado la debida atención, son ya muchos los países de América Latina que dedican esfuerzos en materia de educación fiscal⁵, bajo el liderazgo de las Administraciones tributarias. La educación fiscal comienza a ser considerada de manera creciente como un elemento que puede acelerar y generar las bases de sociedades más comprometidas con la tributación.

Si bien en otras regiones⁶ existen países que llevan a cabo actuaciones de Educación Fiscal, este tipo de iniciativas están logrando un mayor grado de institucionalización en América Latina a través de la colaboración entre los Ministerios de Hacienda y de Educación. Además, existe un aprendizaje e intercambio de experiencias regional en la materia que está siendo relevante para impulsar los diferentes programas.

7 INICIATIVAS DE EDUCACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Ante la imperiosa necesidad de fomentar una mayor conciencia tributaria entre la ciudadanía, la educación fiscal ha pasado a ser incluida entre las líneas de actuación de la mayor parte de las Administraciones tributarias de América Latina, si bien con distinto alcance. Los programas más antiguos son los de Brasil (1996) y Argentina (1997), y el más reciente el de Bolivia (2011). La mayoría se han creado entre 2005 y 2011, por lo que se trata en general de iniciativas recientes (ver Tabela 5). Colombia, Nicaragua, Panamá y Venezuela

5 Para una sistematización de las experiencias de educación fiscal en América Latina ver “*Educación Fiscal y Cohesión Social: experiencias de América Latina*” (Díaz Rivillas y Fernández Pérez, 2010).

6 Para un análisis de experiencias de educación fiscal internacional, centrado principalmente en casos de países en desarrollo y emergentes de África, Asia, América Latina y Europa, ver OCDE 2014.

son los únicos países en América Latina que todavía no cuentan con programas nacionales de educación fiscal estructurados.

Salvo excepciones, se han necesitado años para que la educación fiscal se consolide como estrategia. No hay que olvidar que la prioridad de las Administraciones tributarias es cumplir con las metas de recaudación a corto plazo, y resulta complicado destinar recursos a un proceso de cambio cultural a medio y largo plazo que requiere además de técnicas pedagógicas ajenas al trabajo cotidiano de las instituciones fiscales.

Para consolidar los programas ha sido fundamental lograr su institucionalización dentro de las Administraciones tributarias, forjar alianzas con las instituciones educativas y que la educación fiscal sea concebida como una política de Estado y no de gobierno.

País	Año de creación	Institución responsable	Denominación del Programa o iniciativa	Recursos humanos tiempo completo
Bolivia	2011	Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia	Programa Creando Cultura Tributaria	10
Costa Rica	2009	Dirección General de Tributación	Programa de Educación Fiscal	3
El Salvador	2008	Dirección General de Impuestos Internos	Programa de Educación Fiscal	5
Paraguay	2008	Subsecretaría de Estado de Tributación	Educación Tributaria	1
Honduras	2007	Dirección Ejecutiva de Ingresos	Programa Nacional de Educación Fiscal	8
Chile	2006	Servicio de Impuestos Internos	Programa de Educación Fiscal	1
República Dominicana	2006	Dirección General de Impuestos Internos	Programa de Educación Tributaria	15
Uruguay	2005	Dirección General Impositiva	Programa de Educación tributaria	1
Guatemala	2005	Superintendencia de Administración tributaria	Programa de Cultura Tributaria	8
Perú	2005	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Programa de Cultura Tributaria	7
Ecuador	2002	Servicio de Rentas Internas	Programa de Cultura Tributaria	1
México	2001	Servicio de Administración Tributaria	Programa de Civismo Fiscal	22
Argentina	1998	Administración Federal de Ingresos Públicos	Programa de Información Fiscal	12
Brasil	1996	Escola de Administração Fazendaria	Programa Nacional de Educación Fiscal	50

Tabla 1: Programas de Educación Fiscal en América Latina y la República Dominicana. Fuente: elaboración propia

7.1. Institucionalización de las iniciativas en las Administraciones Fiscales

Excepto en Brasil, son las Administraciones tributarias las instituciones que lideran las iniciativas de Educación Fiscal en América Latina, en algunos casos con apoyos puntuales de otras entidades dentro de los Ministerios de Hacienda, y de manera creciente con el respaldo de las instituciones educativas.

Brasil presenta una estructura organizativa y de gestión de sus programa diferente al resto de países de América Latina, motivada por el énfasis en la promoción del control social del gasto público. El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil (PNEF) es coordinado por la Escuela de Administración Tributaria (ESAF), órgano que forma parte de la estructura del Ministerio de Hacienda. La implementación del programa es responsabilidad del denominado Grupo de Trabajo de Educación Fiscal (GEF), integrado por un representante de cada uno de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, ESAF, Receita Federal, Secretaría del Tesoro Nacional, Secretaría de Hacienda de cada Estado y del Distrito Federal y la Secretaría de Educación de cada Estado y del Distrito Federal (Lindemberg Baltazar y Aquino, 2010).

El que haya recursos humanos plenamente dedicados y capacitados, así como recursos materiales, es fundamental para que los programas tengan el impacto y la sostenibilidad deseados. La mayoría de los países cuentan todavía con escasos recursos económicos. Los presupuestos anuales oscilan por lo general entre 100.000 y 500.000 dólares y en algunos casos varían en función de proyectos o campañas concretas. La cifra de funcionarios dedicados a tiempo completo a estas tareas en las Administraciones fiscales es también bastante reducida y oscila entre una sola persona en países como Ecuador, Chile y Uruguay, los 13 de la república Dominicana, los 22 de México y los 50 de Brasil en las instituciones parte del PNEF (ver Tabla 1).

Para paliar la escasez de recursos humanos y materiales ha sido fundamental la colaboración con otras instituciones del Estado, principalmente educativas. Asimismo, se buscan aliados dentro de las propias Administraciones tributarias y de otras agencias de los Ministerios de Hacienda. Además de lograr recursos adicionales, el objetivo es promover una transformación cultural interna y reforzar el papel de los funcionarios como servidores públicos y promotores de una nueva cultura fiscal.

Así, El Salvador, si bien dispone de una Unidad de Educación Fiscal formada por cinco personas, cuenta con 10 funcionarios de la Dirección General de Impuestos Internos para apoyar en tareas de formación de docentes. En Argentina existe un equipo de 31 agentes de la institución denominados 'referentes de educación fiscal' en las diferentes provincias del país y que participan a tiempo parcial en todas las estrategias del programa. Chile dispone de 23 funcionarios que apoyan las acciones de educación fiscal compatibilizándolas con su trabajo cotidiano. En Perú colaboran a tiempo parcial 20 funcionarios pertenecientes a las áreas de servicios al contribuyente de todas las sedes en el ámbito nacional y tienen asignadas funciones y metas diferentes. En Costa Rica existe un grupo de 40 funcionarios voluntarios,

los cuales han trabajado con los estudiantes de colegios técnicos en horas no laborales. En Brasil, en cada una de las 194 unidades descentralizadas de la Receita Federal hay un responsable a tiempo parcial por las actividades de educación fiscal.

En países como El Salvador, Costa Rica, Chile y Argentina se intenta involucrar a los funcionarios de toda la organización en visitas a centros escolares, como es el caso de iniciativas como “Hacienda va a la escuela”. A través de la misma, los funcionarios acuden a las escuelas de sus hijos y familiares para contarles de un modo atractivo, mediante juegos interactivos, en qué consiste su labor y la importancia que tiene para el bienestar colectivo, fomentándose además el sentido de pertenencia a la institución.

Las nuevas tecnologías son también utilizadas como vehículo para potenciar las actuaciones. Además de buscar sinergias con las campañas de comunicación institucionales, muchos países emplean sus portales en Internet para lograr un mayor alcance de sus programas. La Dirección General Impositiva de Uruguay y el SII de Chile son los ejemplos más claros. Ambas instituciones centran la mayor parte de los esfuerzos en ofrecer diferentes multimedia y materiales didácticos en su web para docentes, estudiantes y el público en general.

En general, los principales destinatarios de la educación fiscal son la población escolar de educación primaria y secundaria. Ello obedece a que es un segmento que se encuentra en un momento clave de socialización y formación de su conciencia fiscal. Una vez que se han consolidado las actuaciones con estos grupos, los diferentes programas han comenzado a trabajar en mayor medida con universitarios. Pese a que no han sido sus destinatarios naturales, las iniciativas no dejan de lado el trabajo con adultos, a los que se intenta llegar a través de campañas en medios, concursos, ferias y festivales, obras de teatro, visitas educativas a las aduanas o programas radiofónicos, entre otros.

Parece lógico que si desde las Administraciones tributarias se quiere liderar la transformación de la cultura fiscal, se comience primero por una transformación de las conductas dentro de las propias instituciones. Así, en algunos países se realizan charlas a los funcionarios de la Administración fiscal y capacitaciones encaminadas a reforzar su sentido de pertenencia a la institución y sensibilizar acerca de la relevancia de la educación fiscal para el bienestar de la población, fomentando así un mayor compromiso de servicio hacia la ciudadanía.

En el Ministerio de Hacienda de El Salvador todo funcionario debe someterse a una capacitación obligatoria anual sobre educación fiscal. La Receita Federal de Brasil ha

incorporado un módulo específico de educación fiscal para cada funcionario de nuevo ingreso. El Instituto de Desarrollo Tributario y Aduanero de Perú, institución responsable de la capacitación de los funcionarios que acceden a la Administración tributaria, imparte en todas sus actividades formativas un módulo introductorio sobre cultura fiscal.

7.2. Alianza con el sistema educativo

La alianza con el sistema educativo es imprescindible si se quiere que los programas tengan el impacto y la sostenibilidad deseados. No hay modo de entrar a la escuela si el área educativa no acepta y valora los contenidos. Por eso son convenientes los acuerdos con Educación, discutir conjuntamente el enfoque, los contenidos y los ejes de trabajo.

La búsqueda de entendimiento entre las instituciones fiscales y educativas ha sido el gran caballo de batalla de los programas de educación fiscal y lo que ha limitado en ocasiones su capacidad para convertirse en verdaderas políticas públicas. La falta de coordinación tiene que ver con diferentes factores.

En primer lugar, los Ministerios de Educación tienen otras prioridades y además, cuando se abre la malla curricular existen numerosas presiones desde diferentes sectores de la sociedad para incluir otros temas cívicos como la educación ambiental, vial, sexual, etcétera. En segundo lugar, en un momento inicial el tema es percibido como una injerencia en el terreno educativo de una institución fiscal sin experiencia pedagógica. Otro elemento de fricción es la percepción de que se trata de temas con los que los docentes no están familiarizados y que van a suponer nuevos costes en recursos pedagógicos y necesidades de capacitación que los Ministerios de Educación no están dispuestos a asumir (Díaz Rivillas y Vilardebó, 2010).

Hoy día asistimos a un escenario que invita al optimismo. Tras años de desencuentros, los Ministerios de Educación comienzan a ver como beneficiosa la colaboración con Hacienda para la enseñanza de estos temas en las aulas, como parte de los estudios sociales o cívicos, dentro de la formación técnico-fiscal o bien de manera transversal. Ya son nueve⁷ los países que han incluido la educación fiscal en los planes escolares de estudio y desarrollado materiales conjuntamente con los Ministerios de Educación. Se trata de un proceso reciente que se ha producido en casi todos los países en los últimos cinco años.

7 Perú, El Salvador, Honduras, Argentina (en algunas provincias), Costa Rica, Guatemala, República Dominicana, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Este avance descansa en el mayor compromiso de las propias Administraciones tributarias con la Educación Fiscal, en la utilización de mejores herramientas pedagógicas, en una capacitación de docentes más eficaz y, sobre todo, en la constatación por parte de las autoridades educativas de la vinculación de la educación fiscal con la construcción de ciudadanía. La enseñanza de la ciudadanía es importante para que se relacionen derechos y deberes de los ciudadanos en el contexto de la profundización de la democracia. La cultura fiscal es entendida como un componente más de la formación ética y cívica de ciudadanos conscientes del rol social que cumplen los tributos, de la importancia de la transparencia y la adecuada gestión del gasto público y del perjuicio que causan la evasión fiscal, la piratería, el contrabando y la corrupción. La parte técnica fiscal es más o menos compleja en función de las edades y de la naturaleza de la especialidad académica.

El Salvador es el país que ha logrado una mayor inserción y desarrollo de la educación fiscal en los programas de estudio y materiales escolares formales gracias a una sólida alianza entre los Ministerios de Hacienda y de Educación, que se ha ido forjando de manera gradual conforme a la práctica a través de equipos de trabajo mixtos tanto en el diseño de contenidos como en la capacitación de docentes. En el país centroamericano la educación fiscal se encuentra incluida como enseñanza obligatoria en los estudios sociales de educación básica y media, en los bachilleratos técnicos comerciales y de opción logística y aduana, y de manera transversal en el eje de valores y ciudadanía para los grados comprendidos de parvulario a tercer grado. Solo en educación básica y media la educación fiscal estaría llegando a más de 800.000 escolares cada año.

Un elemento clave es lograr formar a los docentes en la materia para que se aborde de manera óptima la temática en las aulas. Salvo Guatemala que ha logrado capacitar a través de campañas al 24 por ciento del total de docentes, la mayoría de los programas se encuentran todavía con limitaciones para capacitar a un número significativo de profesores de manera sistematizada, sostenible y sin un coste elevado.

La utilización de las nuevas tecnologías abre importantes oportunidades para aumentar los destinatarios y optimizar recursos a través de estrategias de capacitación en línea. Gracias a la utilización de la capacitación en línea en su Diplomado de Educación Fiscal, El Salvador ha logrado formar más de 900 docentes, lo que ha permitido llegar como beneficiarios indirectos a más de 150.000 escolares a lo largo de todas sus ediciones (OCDE, 2014). La ESAF de Brasil, a través de su curso online para “diseminadores de educación fiscal”, ofertado semestralmente con una carga horaria de 160 horas, ha formado desde 2004 a más de

100.000 personas en todo Brasil, principalmente docentes de enseñanza fundamental y media.

En Uruguay, el Plan Ceibal ha propiciado una oportunidad inmejorable para implementar proyectos educativos cívico – tributarios en el área de las Ciencias Sociales y Ciudadanas, con una cobertura potencial del 100% de los alumnos. El Plan Ceibal se enmarca en el proyecto internacional 'Una laptop por niño' y busca promover la inclusión digital, con el fin de posibilitar un mayor acceso a la educación y la cultura. A través de un acuerdo con el Ministerio de Educación, la plataforma del Ceibal ha permitido a la Administración Tributaria introducir dos videojuegos dirigidos a jóvenes de 5º y 6º año primaria y de tercer año de Ciclo Básico de Educación Media. Esta iniciativa permite mejorar el alcance (319.238 escolares en primaria y 155.000 de secundaria) y la sostenibilidad de sus actuaciones de manera innovadora, reduciendo de manera muy importante los costes.

7.2.1. La Educación Fiscal en la enseñanza superior

Existe especial interés en las Administraciones tributarias por fomentar una mayor conciencia fiscal y una ética profesional en el ámbito de la enseñanza superior, por tratarse de estudiantes en edades próximas a la inserción laboral y porque de las carreras empresariales y económicas saldrán los futuros empresarios y asesores fiscales a un mercado en el que en ocasiones se premian las estrategias de elusión y evasión fiscal.

Desde el ámbito universitario, el trabajo con las Administraciones fiscales supone para los estudiantes adquirir un conocimiento técnico actualizado, gratuito y de carácter práctico de gran utilidad para su futuro profesional. Al mismo tiempo, en el contexto de la extensión universitaria, la temática resulta atractiva en la búsqueda de una mayor interacción de la universidad con la sociedad desde una perspectiva crítica, creativa y de responsabilidad social con la comunidad.

Brasil es pionera en este campo. La Receita Federal de Brasil, a través de la iniciativa de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF), capacita a estudiantes universitarios en temas de cultura fiscal para que posteriormente los alumnos, en sus horas de prácticas y bajo la supervisión de sus profesores, asesoren de manera gratuita a personas físicas y jurídicas de baja renta. Esta iniciativa está presente en más de 40 universidades de Brasil y recientemente se ha extendido a diferentes universidades de Costa Rica, Honduras, Guatemala y México. La iniciativa supone ventajas claras para todos los participantes. La comunidad se beneficia de la ayuda para resolver cuestiones tributarias básicas, mientras que la Administración tributaria cumple su papel de formación ciudadana y fiscal, y proporciona apoyo a los más

desfavorecidos. La universidad, por su parte, fortalece sus lazos con la comunidad y dota a sus alumnos de un conocimiento actualizado y práctico en materia fiscal sin coste alguno. Las oficinas contables se benefician redireccionando los casos más simples -muchas veces de difícil comunicación con el cliente- a los NAF.

La Universidad de Sao Paulo, dentro de su curso de gestión de políticas públicas, cuenta con un plan de estudios de pregrado denominado 'La ciudad constitucional: Capital de la República', que combina la enseñanza y la investigación con las finanzas públicas: ingreso, presupuesto, gasto y control. Esta iniciativa cuenta con una experiencia presencial de los estudiantes en la capital de Brasil, Brasilia, donde conocen diferentes instituciones de todos los poderes del Estado, entre ellas la Receita Federal y la ESAF. Por medio de visitas a Instituciones Públicas, que tienen lugar durante la semana anterior a día conmemorativo de la independencia política de Brasil, los alumnos reflexionan sobre la gestión pública y el ejercicio de ciudadanía de una manera directa y práctica.

La Universidad Estadual de Maringá, en el Estado de Paraná, cuenta con el Proyecto 'Música, Poesía y Ciudadanía' y con diferentes obras de teatro dirigidas y representadas por estudiantes, funcionarios de la Administración tributaria y de la propia Universidad. En estos espectáculos se denuncia la evasión fiscal y la corrupción, el mal uso del dinero público y sus consecuencias negativas en la población, y se invita a la sociedad a actuar para transformar la realidad. Las obras de teatro han llegado a más de 106.000 personas. Asimismo, en dicha universidad se ha incluido de manera transversal el tema de la educación fiscal en la carrera de Enfermería, involucrando a los estudiantes en tareas de control social del gasto, y se realizan concursos anuales de redacción sobre ciudadanía fiscal en que han participado más de 100.000 personas en siete años.

El Programa de Educación Fiscal de Honduras ofrece un Diplomado de Educación Fiscal dirigido principalmente a estudiantes y docentes de diferentes carreras de universidades públicas y privadas. Entre los temas incluidos figuran el impacto de la piratería en la economía nacional, los efectos de la corrupción en el gasto público y la inversión social, el fraude fiscal, la transparencia en la Administración Pública, la importancia de la responsabilidad social y los efectos del contrabando. Asimismo, anualmente se realizan jornadas de Educación Fiscal con universidades que incluyen foros, simposios, obras de teatro, danza, pintura, poesía y concursos.

Tan solo en México, y de manera muy reciente en algunas universidades de Brasil, la educación fiscal se trabaja dentro de la malla curricular. Desde el Programa de Civismo Fiscal

de México se promueve la materia 'Formación e Información Tributaria', que mezcla conocimientos técnico-tributarios con valores democráticos y ética profesional en las licenciaturas de Derecho, Contaduría y Economía. En la Universidad de Sao Paulo, dentro del Curso de Gestión de Políticas Públicas, la educación fiscal ha sido incluida de manera transversal dentro de la disciplina de Derecho Constitucional.

Otra importante vertiente de colaboración entre Universidades y Administraciones tributarias se desarrolla en el ámbito de las pasantías de universitarios en las instituciones fiscales. En El Salvador, los universitarios son ubicados en las distintas oficinas de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), donde realizan sus prácticas y a la vez conocen los servicios que brinda la institución.

En Brasil, la Receita Federal tiene un programa de pasantías, 'Auto-atendimiento orientado', a través del cual los estudiantes universitarios son formados para asistir a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones impositivas a través de internet, promoviendo así una mayor inclusión digital.

7.3. Estrategias de educación fiscal no formal

Como complemento a la enseñanza oficial, los países de América Latina cuentan con estrategias no formales de carácter más abierto, flexible e incluso lúdico, en sintonía con las preferencias culturales infantiles, juveniles y de la población en general.

Con el tiempo, las iniciativas pedagógicas no formales se han dotado de una mayor intencionalidad educativa y de un carácter más riguroso, siguiendo la máxima de que “el juego no es un juego”. Las experiencias incluyen espacios lúdicos de educación fiscal, expositores en ferias o festivales temáticos, obras de teatro, videojuegos, series de televisión, música, concursos, programas de radio, cómics en revistas infantiles o periódicos, entre otros (Díaz Rivillas y Vilardebó, 2010).

En El Salvador se creó en 2009, dentro del propio Ministerio de Hacienda, una sala de juegos de educación fiscal de 120 metros cuadrados denominada “RecreHacienda”, la cual recibe más de 10.000 visitantes al año; los escolares de entre 6 y 12 años aprenden sobre impuestos y gasto público mientras construyen su ciudad ideal con edificios públicos y privados, juegan a ser aduaneros o siguen el recorrido de los fondos estatales. En 2013, fue inaugurado en las mismas instalaciones otro espacio educativo, “Exprésate”, a través del cual los jóvenes de entre 15 y 20 años aprenden sobre la realidad tributaria, con el objetivo de apreciar la contribución al desarrollo social y al crecimiento económico de los impuestos, así

como de cambiar comportamientos en relación a la evasión, elusión y contrabando, generando actitudes responsables y críticas sobre el uso de fondos públicos.

Argentina, pionera en este campo, cuenta con un espacio de educación fiscal ubicado en uno de los principales centros comerciales de Buenos Aires. Costa Rica ha creado la sala 'Tributo a mi país' en el Museo de los Niños de San José, en lo que antes era una antigua penitenciaría, para fomentar el conocimiento de la relación entre ingreso y gasto y el papel del Legislativo en el proceso. México ha introducido un espacio de este tipo dentro de una ciudad para niños denominada Kidzania, donde los más jóvenes toman contacto con la Administración tributaria, la cual forma parte de una pequeña ciudad en donde los niños juegan a ser adultos trabajando en diversas ocupaciones, pagando impuestos y decidiendo en qué se emplearán los fondos recaudados. El programa de Uruguay cuenta también con un espacio en la Ciudad de los Niños en Montevideo denominado 'La máquina del tiempo', en la que a través de un vídeo y un videojuego conocen la importancia de los impuestos.

Algunos países han utilizado la televisión como canal de difusión masiva de la educación fiscal. Destaca la experiencia de la SAT de Guatemala con la serie infantil 'Micos y Pericos', y las series de televisión promovidas por el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII). El SII incluyó a su personaje IVO en una conocida serie infantil, y más recientemente ha lanzado la serie 'El Debut de la Banda de Rock', a través de la cual se divulga de manera amena el tema de los impuestos. Esta última serie, además de estar disponible en Internet y de mostrarse en las visitas de la iniciativa "el SII va a la escuela", fue transmitida por el canal de Novasur del Consejo Nacional de Televisión, el cual cuenta con una red de 5.000 establecimientos educativos.

Otro medio de llegar a la ciudadanía ha sido la participación de los programas de educación fiscal en ferias y festivales, lo que asegura una afluencia considerable de público. Bolivia y Guatemala realizan ferias y festivales con conciertos, concursos, teatro y stands sobre la historia de los impuestos.

De cara a optimizar los recursos humanos y materiales, Costa Rica y El Salvador celebran cada año la denominada 'Semana de la cultura fiscal', como forma de promover una mayor conciencia cívico-tributaria. Estas actuaciones incluyen espectáculos musicales y de danza, juegos y concursos para los más jóvenes. La participación de las escuelas en las iniciativas como actividades extracurriculares presentes en el calendario escolar no solo supone un considerable ahorro, sino que permite vincular el trabajo de la educación formal y no formal.

Al margen del trabajo con docentes y en el aula, es a través de estas actuaciones no formales donde se produce una mayor conexión entre los programas de educación fiscal y las estrategias globales de comunicación de las Administraciones tributarias, en el marco de los esfuerzos por lograr una nueva relación con el ciudadano y reducir la brecha entre la imagen ideal y la imagen real, lo cual es fundamental para conseguir una mayor legitimidad (Díaz Rivillas y Vilardebó, 2010).

8 CONCLUSIÓN

El hecho de que los Ministerios de Hacienda trabajen en la educación en valores y en ciudadanía vinculada a temas fiscales constituye un avance para las democracias de América Latina. Supone el abandono de enfoques únicamente coactivos y una nueva orientación en la relación entre el Estado y los ciudadanos.

El compromiso entre los Ministerios de Hacienda y las instituciones docentes, basado en el beneficio mutuo y en estrategias pedagógicas innovadoras, está generando las bases para que la educación fiscal se consolide como política pública, tanto en edades tempranas como en las enseñanzas secundaria y universitaria.

Los avances y reconocimientos de los últimos tiempos ponen de manifiesto la existencia de un considerable interés por fortalecer este tipo de programas y la tendencia es que en los próximos años la educación fiscal tenga una mayor relevancia en las agendas públicas y de la cooperación internacional al desarrollo.

En 2013, a través de un Decreto Ejecutivo, el Presidente de Costa Rica y los Ministros de Hacienda y Educación del país centroamericano declaraban la Educación fiscal como política de interés nacional. En 2012, el Portal de cultura tributaria Servicio de Impuestos Internos de Chile obtuvo el premio de la Fundación 'Queveo'⁸ como mejor portal educativo infantil por su aporte a la educación cívica. Un año antes, el programa de Educación Fiscal de El Salvador fue galardonado con el Premio Nacional de Buenas Prácticas y a la Innovación 'ES Calidad' concedido por la Presidencia de la República, mientras el Programa de Cultura Tributaria de Perú fue finalista del Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública 'Ciudadanos al Día'.

La OCDE, en su reciente publicación *'Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education'* ha sistematizado experiencias de educación fiscal de 30 Administraciones tributarias de América Latina, África, Europa y Asia,

8 Fundación chilena dedicada al desarrollo de conciencia digital y de comportamientos que contribuyan a una ciudadanía digital responsable.

en lo que constituye el primer estudio global en la materia. En las conclusiones se destaca que estamos ante una “nueva era” para que la educación fiscal desempeñe un papel importante en las políticas de desarrollo, como puente entre las Administraciones tributarias y los ciudadanos, y como herramienta transformadora de la cultura fiscal de los actuales y futuros contribuyentes (OCDE, 2014).

Resulta esencial resaltar la posición central que la educación tributaria ocupa en la generación de confianza del ciudadano en el Estado fiscal, hecho reconocido por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) en la resolución técnica adoptada en su 45ª Asamblea General, la cual establece lo siguiente:

Las administraciones tributarias deben introducir y fortalecer, siempre que sea posible, el concepto de cumplimiento tributario a través de una continua mejora de los programas de asistencia de mejora continua y la aplicación consistente de programas de educación y asistencia tributaria⁹.

Esta perspectiva educativa es importante porque, como afirma Benno Torgler, la confianza en el Estado fiscal es alta cuando se trata a los contribuyentes con respeto y se busca su cooperación, y reducida cuando se considera al individuo como un previsible evasor que solo paga los impuestos si se le obliga (Alm y Torgler, 2006).

No podemos ignorar, sin embargo, que la coercitividad y la sensación de presencia del Estado son también componentes para forjar la confianza. Por ello, la Administración Tributaria debe insistir en la búsqueda de mecanismos eficaces para combatir la evasión fiscal, como son la inversión en personal altamente cualificado o la informatización de datos, con miras a un uso riguroso de mecanismos de verificación cruzada y control de la corrupción.

Los Estados latinoamericanos necesitan, y cada vez más, actuar con eficacia en la detección y corrección del fraude fiscal. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, para establecer la confianza ya no es posible que el único mecanismo inductor sea el coercitivo. La confianza y la legitimidad del Estado requieren además una política de servicios públicos eficientes y estrategias de comunicación dirigidas al desarrollo de las redes, así como la expansión de los programas de educación fiscal, todo lo cual contribuye a crear un mayor sentido de pertenencia y legitimidad. Este es uno de los grandes desafíos de la gestión fiscal contemporánea.

9 Resolución de la 45ª Asamblea General del CIAT, disponible en <http://www.ciat.org/index.php/es/cooperacion-internacional/actividades-internacionales/asambleas-generales.html>

En resumen, junto a la necesidad de transmitir la idea de que los impuestos son imprescindibles para mantener los servicios públicos, la reflexión contemporánea nos lleva a la necesidad de un cambio en la posición del Estado fiscal en el que la mentalidad de 'nosotros contra ustedes' (la hostilidad fiscal) es reemplazado por un visión más abierta y colaborativa (amabilidad fiscal).

Las estrategias de educación fiscal, como todo proceso educativo y de cambio cultural, obtienen resultados a medio o largo plazo, y requieren de un trabajo sostenido y de metodologías apropiadas. La apuesta a corto plazo es lograr que la educación fiscal se constituya a los ojos de la ciudadanía y de las autoridades públicas en una pieza clave de la transformación social, que permita una reflexión crítica y una mayor comprensión de la fiscalidad y de su relevancia en el complejo entramado de la cohesión social.

REFERENCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Bárcena, Alicia. **Caminos de igualdad para América Latina y el Caribe**. Columna de opinión. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/9/52189/P52189.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>.

Banco Mundial. **Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2013.

Benno, Torgler. **Tax Morale, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Countries**. Working Paper No. 2004 – 05, Center for Research in Economics, Management and the Arts, 2004.

Casalta Nabais, Jose. **Estudos de Direito Fiscal: por um estado fiscal suportável**. Lisboa: Almedina, 2009.

Castells, Manuel. **Redes de indignação e esperança. Movimentos sociais na era da internet**. São Paulo: Zahar, 2013.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe: **Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

_____ **Panorama Social en América Latina**. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CIAT – Centro Interamericano de Administracoes Tributárias: **Capacidade de Administração Tributária, Aceitação Social do Imposto, Desenho Normativo**. Brasília: Esaf, (mimeo), 2000.

Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo. **What Drives Tax Morale?**, OECD Development Centre Working Papers, No. 315, OECD Publishing, 2012.

Delgado, María Luisa y Valdenebro, María Luisa. **La Educación Fiscal: ¿por qué y para qué?**, en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores) **Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España.

Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.

Díaz Yubero, Fernando: **Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Doc. No. 14/03, 2003.

_____. **La experiencia educativa de la Administración Tributaria española**. Madrid: Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 13/09, 2009.

_____. **“Educar en solidaridad”**. Sección de Documentos del Portal EUROsociAL Fiscalidad, disponible en <http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/f8dccb882f9c2f2baa2ef0a05dfe3ff d.pdf>

Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores). **Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.

Díaz Rivillas, Borja y Villardebó, Andrea. “Orígenes y situación de los programas de Educación en América Latina”, en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores) **Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.

Feld, L.P. y B.S. Frey, **Trust breeds trust: how taxpayers are treated, Economics of Governance**, 3, 87-99, 2002.

Gómez Sabaini, Juan: **Evasión tributaria y equidad en América Latina**. Presentación realizada en el Taller “Políticas públicas e impacto distributivo” organizado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y las agencias de cooperación alemanas GTZ e inWent y el Ministerio Federal para Cooperación y Desarrollo Económico, 17-18 de agosto, Santiago de Chile, Chile. Disponible en <http://www.gtz-cepal.cl/files/gomez-sabaini.pdf>.

Habermas, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Holmes, Stephen y R. Sunstein, Cass (2011): **“El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”**, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

Instituto de Estudios Fiscales. **La educación fiscal en España**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2005.

_____. **La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

Jiménez, Juan Pablo; Gómez Sabaini, Juan Carlos; Podestá, Andrea. **Evasión y equidad en América Latina**. Santiago de Chile: United Nations, 2010.

Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Latinobarómetro. **Informe Latinobarómetro 2004**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. www.latinobarometro.org.

_____. **Informe Latinobarómetro 2005**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. www.latinobarometro.org.

_____. **Informe Latinobarómetro 2007**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. www.latinobarometro.org.

_____. **Informe Latinobarómetro 2008**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. www.latinobarometro.org.

_____. **Informe Latinobarómetro 2009**. Santiago de Chile: Corporación

Latinobarómetro. <www.latinobarometro.org>.

_____. **Informe Latinobarómetro 2010**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <www.latinobarometro.org>

_____. **Informe Latinobarómetro 2011**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <www.latinobarometro.org>

Lindenberg Baltazar, Antonio y Aquino, Monica. “El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil”, en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores) **Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.

Odd-Helge Fjeldstad, Kari K. Heggstad. **Building taxpayer culture in Mozambique, Tanzania and Zambia: Achievements, challenges and policy recommendations**. Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2012:1), 2012.

Odd-Helge Fjeldstad, Collette Schulz-Herzenberg and Ingrid Hoem Sjursen **.Peoples' views of taxation in Africa: a review of research on determinants of tax compliance** . Brighton: International Centre for Tax and Development at IDS (ICTD Working Paper no. WP 2012:8), 2012.

OCDE/CEPAL, **Latin American Economic Outlook 2012**. Transforming the State for Development, OECD Publishing, 2012.

OCDE/CEPAL/CIAT. **Estadísticas tributarias en América Latina**, OECD Publishing, 2014.

OCDE: **Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (en imprenta).

Transparencia Internacional. **Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2012**. Disponible en < www.transparency.org >.

Saldías, Carmenza. La cultura tributaria y la construcción del Estado local: el caso de Bogotá 1990-2010 en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores) **Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina**. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010

Santos, J. Albano. **Teoria Fiscal**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

Santos, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2000.