

# **2**

## **Clasificación de las iniciativas de educación cívico-tributaria**

---

Este capítulo ofrece una visión general de la clasificación de las iniciativas propuestas. Describe las tres categorías y las ocho subcategorías en que se han clasificado las iniciativas, así como el modo en que esta categorización contribuye al análisis de las acciones en materia de educación cívico-tributaria llevadas a cabo en todo el mundo.

---

**La gran variedad de iniciativas de educación tributaria hace que resulte difícil intentar analizarlas sin clasificarlas previamente.** Como ya se puso de manifiesto en el estudio de 2015, las iniciativas de educación cívico-tributaria pueden adoptar formas muy diversas. Aunque este hecho indica que esas iniciativas pueden adaptarse en función de cuál sea el objetivo que persiga cada administración, significa también que se requiere una clasificación ulterior de las iniciativas que haga posible su análisis, al objeto de que sirvan de orientación para otros a la hora de concebir, diseñar y aplicar sus propias iniciativas.

**Tras revisar 140 iniciativas de 59 países, se puede proponer una tipología de las iniciativas de educación cívico-tributaria.** Se ha llevado a cabo una encuesta con la finalidad de obtener una visión de conjunto de la multiplicidad de iniciativas de educación cívico-tributaria existentes. De su análisis se puede extraer una tipología centrada en el enfoque que sigue cada una de ellas: la formación en profundidad, la comunicación dirigida a sensibilizar y la prestación de asistencia práctica. Cada una de estas tres amplias categorías puede subdividirse en otras, hasta llegar a un total de ocho categorías de iniciativas de educación cívico-tributaria.

**En el presente capítulo se ofrece una síntesis de la encuesta y una fundamentación de la clasificación propuesta.** Además, se utiliza información obtenida en la encuesta para un análisis más profundo, que abarca la distribución de los distintos tipos de iniciativas entre los países desarrollados y en desarrollo.

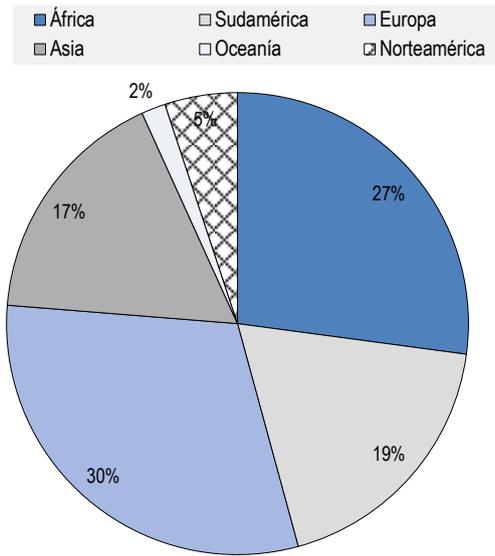
## 2.1. Encuesta

**Para adquirir una visión de conjunto de las distintas iniciativas de educación cívico-tributaria adoptadas por las autoridades tributarias, se realizó una encuesta a 59 países.** Si bien el estudio de 2015 se centraba primordialmente en los países en desarrollo, la ambición del presente estudio era pasar revista al tratamiento de la educación cívico-tributaria en todo el mundo. De ahí que se decidiera enviar la encuesta no solo a todos los países que participaron en la de 2015, sino también a los 53 miembros del Foro sobre la Administración Tributaria. El resultado fue que se envió la encuesta a un total de 77 países, de los cuales contestaron 59.

**Se utilizaron dos formatos de encuesta diferentes, uno para los países que habían participado ya en la encuesta de 2015 y otro para los nuevos participantes.** Uno de los objetivos de la encuesta era hacer un seguimiento de los avances logrados con las iniciativas recogidas en el estudio de 2015. Por ello, la encuesta —ligeramente diferente— enviada a los países que figuraban en el informe anterior, incluía preguntas adicionales sobre los resultados de las iniciativas recogidas en el estudio de 2015. Con esa salvedad, los dos cuestionarios eran idénticos, pedían información a todos los países sobre un total de tres iniciativas. Asimismo, el cuestionario se proporcionó en inglés, francés y español.

**Las respuestas recibidas cubren un amplio abanico de países, de distintas regiones y grados de desarrollo.** El Gráfico 2.1 muestra la distribución de las respuestas por continente, mientras que en el Gráfico 2.2 el criterio de clasificación es el nivel de ingresos. Como puede verse, aunque la encuesta no era universal, las respuestas son lo bastante diversas para garantizar que cubren toda la gama de enfoques adoptados, ofreciendo una base sólida para realizar la clasificación descrita en la sección siguiente.

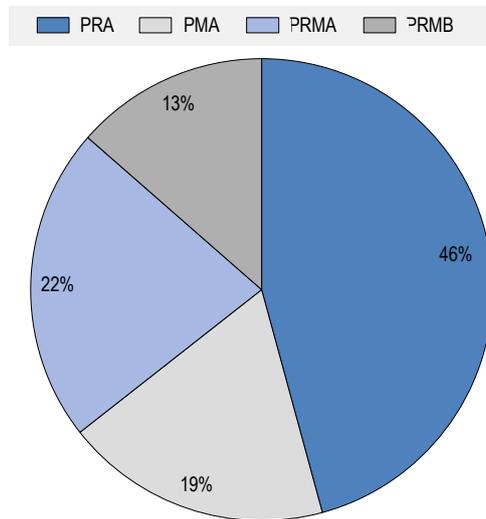
### Gráfico 2.1. Respuestas por continente



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre iniciativas de educación cívico-tributaria

StatLink  <https://stat.link/smbxlw>

### Gráfico 2.2. Respuestas por nivel de ingresos



Nota: PMA: países menos desarrollados; PRMB: países de renta media-baja; PRMA: países de renta media-alta, PRA: países de renta alta.  
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre iniciativas de educación cívico-tributaria

StatLink  <https://stat.link/lygx3t>

## 2.2. Clasificación de las iniciativas de educación cívico-tributaria

**El análisis de los resultados de la encuesta confirmó la amplia variedad de iniciativas existentes.** Las iniciativas descritas por las administraciones tributarias van desde concursos de redacción para escolares, hasta videojuegos sobre los impuestos o diálogos sobre temas fiscales entre las empresas y la administración tributaria.

**Semejante variedad indica que hay muchas formas distintas de abordar la clasificación de las iniciativas de educación cívico-tributaria.** Estas pueden clasificarse por el grupo objetivo (empresas, particulares, niños), por la forma de ejecución (únicamente por la administración tributaria o en colaboración con terceros), o por la intensidad de los recursos necesarios.

**El planteamiento que adopta este informe consiste en clasificar las iniciativas en función de su enfoque y objetivo en términos amplios:** la impartición de educación fiscal de forma participativa, la comunicación en materia fiscal mediante campañas de sensibilización y los programas de asistencia práctica para prestar asistencia directa al contribuyente en el pago de sus impuestos. Se optó por esta clasificación porque parecía la más útil desde el punto de vista práctico para las administraciones interesadas en diseñar y poner en práctica iniciativas de educación cívico-tributaria. El análisis puso de manifiesto la existencia de notables semejanzas entre las iniciativas de las tres categorías, centrándose en los desafíos que planteaba su aplicación y las soluciones adoptadas, para proporcionar una orientación práctica a las administraciones tributarias que estuvieran estudiando la adopción de iniciativas de alguno de estos tipos.

**Cada una de las tres categorías principales puede subdividirse hasta obtener un total de ocho subcategorías.** Estas subcategorías permiten llegar a un mayor nivel de detalle e ilustrar mejor cómo ha sido la adopción práctica de las iniciativas de educación cívico-tributaria (capítulos 3, 4 y 5).

### 2.2.1. Impartir educación fiscal de forma participativa

**Las iniciativas de educación fiscal aspiran a lograr una implicación profunda de los participantes y, normalmente, suponen un diálogo más interactivo entre los participantes y quienes imparten los contenidos.** Su objetivo es comunicar mensajes complejos y promover que los participantes reflexionen en profundidad sobre las cuestiones que se abordan. Estos mensajes abarcan desde el papel de los impuestos en la ciudadanía hasta aspectos más técnicos del diseño y el funcionamiento del sistema fiscal, pero todos ellos requieren un marco que proporcione a los participantes el tiempo y el espacio necesarios para reflexionar, formular y responder preguntas.

**Las iniciativas didácticas en materia fiscal suelen requerir una publicidad inicial o una fase dirigida a promover la participación.** A diferencia de la comunicación en materia fiscal mediante campañas de sensibilización, en las que el objetivo suele ser la toma de contacto con los participantes, en las iniciativas de educación fiscal a menudo hay que empezar por informar a los participantes de la existencia de la iniciativa y, después, animarlos a que se apunten. Si bien esto no ocurre cuando los temas fiscales se incluyen en los planes de estudio de las escuelas, donde los alumnos son una audiencia cautiva, muchas de las iniciativas de ámbito escolar se enfrentan a la dificultad de tener que sensibilizar previamente a los centros y a los docentes para poder ponerlas en práctica.

**Las iniciativas de educación fiscal pueden subdividirse en tres subcategorías, en función del grupo al que se dirigen.** Las respuestas obtenidas en la encuesta indicaron que existen distintos enfoques en función de quienes sean los destinatarios, en particular en cuanto al tipo de colaboración necesaria para impartir estas enseñanzas con éxito. Dado el carácter intensivo de estas iniciativas, es importante buscar colaboradores, ya sean los centros escolares, los profesores y los Ministerios de Educación cuando la formación se dirija a los estudiantes, las asociaciones de empresarios cuando se

ofrezcan talleres para empresas, o los grupos y asociaciones que trabajan con grupos vulnerables cuando se pretenda trabajar con los particulares.

**De las 140 iniciativas analizadas, 64 son formativas (el 44 %) y están repartidas por todo el mundo.** Las más comunes (43 iniciativas) están dirigidas a los estudiantes, seguidas de las dirigidas a las empresas (14) y a los particulares (7).

### ***2.2.2. Comunicación en materia fiscal mediante campañas de sensibilización***

**Las iniciativas de comunicación fiscal están dirigidas a sensibilizar a los contribuyentes acerca de los distintos aspectos del sistema fiscal.** Pueden estar centradas en los derechos y obligaciones o los cambios del sistema fiscal, o bien centrarse en los problemas de determinados grupos de contribuyentes o en la mejora de la percepción del sistema fiscal y de la administración tributaria.

**Las iniciativas de comunicación fiscal representan a menudo una forma de publicidad, en la cual hay menos espacio para dialogar y recabar opiniones.** Aunque algunas de estas iniciativas —sobre todo las que se centran en los comportamientos— permiten obtener información muy valiosa, suele tratarse de iniciativas más unidireccionales (y en algunos casos, bastante pasivas) que difunden un mensaje concreto al público elegido. Su foco se encuentra a menudo en la primera impresión; a diferencia de las iniciativas de educación fiscal, no pretenden lograr una mayor implicación de los participantes.

**Las iniciativas de comunicación fiscal pueden subdividirse en tres subcategorías, en función de cuál sea el objetivo de la comunicación.** Las respuestas recabadas en la encuesta permiten concluir que existen semejanzas entre iniciativas con objetivos afines. Si bien las campañas de información pueden tratar de comunicar distinto tipo de información sobre el sistema fiscal, todas las iniciativas se enfrentan a desafíos similares a la hora de identificar el público adecuado y seleccionar la mejor forma de comunicar su mensaje. Las iniciativas dirigidas a transmitir una imagen positiva de la administración tributaria encaran todas ellas la dificultad de presentar el sistema fiscal bajo una nueva luz; y todas las que se diseñan de forma específica buscan la forma de perfeccionar el mensaje para que llegue a grupos concretos o para impulsar determinados comportamientos.

**La encuesta reveló que un total de 53 iniciativas consistían en medidas de comunicación en materia fiscal (36%).** Si bien predominan las campañas informativas (26 iniciativas), cada vez son más los países que aspiran a entablar una relación más sólida y positiva con los contribuyentes por medio de eventos o juegos (19). Tanto las campañas informativas como las iniciativas dirigidas a crear una relación positiva son bastante más frecuentes en los países no pertenecientes a la OCDE, que han aportado 17 ejemplos de campañas informativas y 14 ejemplos de iniciativas dirigidas a entablar una relación positiva. Se han notificado también 8 iniciativas consistentes en la transmisión de mensajes dirigidos específicamente a un grupo determinado de contribuyentes, que se reparten a partes iguales entre países miembros de la OCDE y países no pertenecientes a esta última.

### ***2.2.3. Iniciativas de asistencia práctica***

**Las iniciativas de asistencia práctica prestan asistencia directa a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.** La fiscalidad es una materia compleja, sobre todo para los que no están familiarizados con los procedimientos de cumplimiento fiscal. De ahí que las iniciativas de carácter más práctico constituyan, en muchos países, un elemento clave de la educación cívico-tributaria.

**Las iniciativas de asistencia práctica pueden integrarse con el desarrollo de nuevas herramientas y servicios.** Si bien es cierto que las nuevas herramientas y servicios —por lo general digitales— se han diseñado para facilitar el cumplimiento, algunos contribuyentes necesitan ayuda para acceder a esas nuevas herramientas. Los programas de asistencia práctica pueden resultar de gran ayuda en esa transición a lo digital.

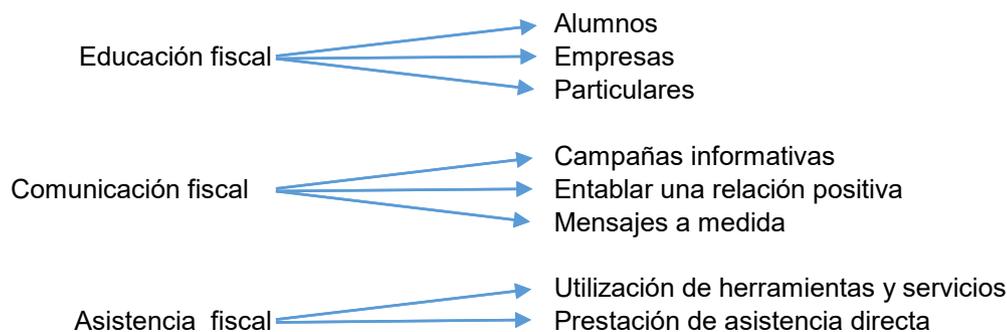
**Las iniciativas de asistencia práctica pueden dividirse en dos subcategorías.** La principal diferencia identificada en la encuesta entre unas y otras iniciativas de asistencia práctica reside en que varias de ellas estaban específicamente vinculadas al desarrollo y despliegue de nuevas herramientas y servicios; lo que acarrea ciertas cuestiones que no se plantean en las iniciativas que no presentan tal vínculo.

**El objetivo de 30 iniciativas (20%) era prestar asistencia práctica a los contribuyentes.** Este tipo de iniciativa se da con más frecuencia en los países no pertenecientes a la OCDE, que aportaron 19 de los ejemplos.

### 2.3. Ocho subcategorías que comprenden todas las iniciativas de educación cívico-tributaria

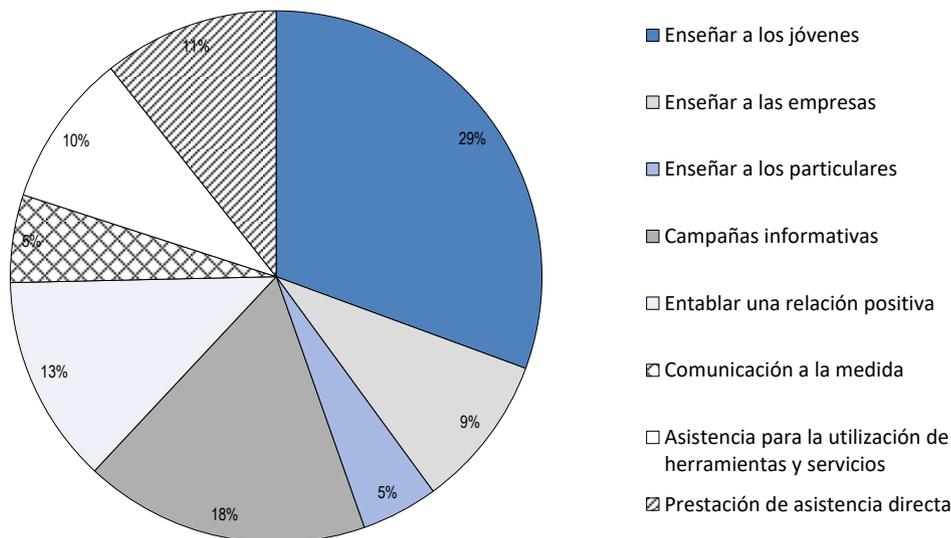
Como se ha indicado, las tres categorías principales pueden subdividirse a su vez para obtener una clasificación exhaustiva. En el Gráfico 2.3 se muestra la clasificación completa.

**Gráfico 2.3. Clasificación de las iniciativas de educación cívico-tributaria**



El Gráfico 2.4 muestra cómo se distribuyen los ejemplos recopilados en la encuesta entre las diferentes subcategorías. Los tipos de iniciativa más frecuentes por subcategoría son la **educación de los jóvenes** (29%) en materia impositiva y del sistema fiscal, las **campañas de información** (18%) para comunicar mensajes de contenido fiscal y la **prestación de asistencia directa** (11%) para facilitar la labor de los contribuyentes. Por lo tanto, prácticamente una de cada dos iniciativas pertenece a alguna de las subcategorías de campaña de enseñanza a los alumnos o informativas.

## Gráfico 2.4. Las ocho subcategorías de iniciativas



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre iniciativas de educación cívico-tributaria

StatLink  <https://stat.link/o7jxhn>

### 2.3.1. Educación fiscal dirigida a estudiantes

**Los resultados de nuestra encuesta muestran claramente que las administraciones tributarias ponen gran empeño en la educación de los futuros contribuyentes.** De los 59 países que respondieron al cuestionario, 27 tienen implantado como mínimo un programa de este tipo y 12 tienen más de uno. Si bien la creatividad de estas administraciones tributarias ha producido un abanico de programas muy amplio, todos ellos tienen en común el dirigirse a la mayoría de los niños de una generación determinada. Algunos consisten en clases o debates en el aula, dirigidos por el profesor o por un funcionario, mientras que otros consisten en permitir que los estudiantes tengan una experiencia directa de la administración tributaria. El objetivo no es transmitir que "pagar impuestos es importante", sino enseñar por qué lo es: porque ayuda a construir una sociedad mejor.

**Esas iniciativas son colaborativas en la medida en que, para dar fruto, necesitan la implicación de otros actores.** Pueden llevarse a cabo a través de, por ejemplo, los Ministerios de Educación, a un nivel general, o los centros escolares o las universidades, en el plano local.

**Enseñar cultura fiscal y civismo en las escuelas en un proyecto de largo plazo que sirve para difundir una actitud de cumplimiento tributario en el conjunto de la sociedad.** No es un empeño fácil, requiere la participación de actores muy diversos (desde los docentes hasta los Ministerios de Educación, universidades y escuelas, etc.). Exige encontrar la forma idónea de comunicarse con ellos (directamente con los directores de los centros escolares, a través de ONG o de los Ministerios de Educación), procurando a la vez no resultar una carga para ellos. Para lograrlo, las autoridades tributarias se esfuerzan por poner materiales a disposición de los docentes, lo que hacen a menudo en una página específica de su sitio web. Los profesores están en contacto directo con los alumnos y tienen que ser los primeros convencidos de la importancia de los impuestos, si se pretende que transmitan un mensaje que inspire a los jóvenes en este sentido. De ahí que las administraciones tributarias tengan que incluir acciones

dirigidas a los docentes en sus programas o enviar a sus propios funcionarios a los centros escolares para que sean estos quienes impartan allí sus conocimientos de forma directa.

**Además, estos programas dirigidos a los jóvenes solo surten efecto si se mantienen durante varios años.** Esta dificultad es común a todas las iniciativas de educación de los contribuyentes, pero resulta especialmente patente en este caso, ya que, si se quiere maximizar el efecto de estas medidas, conviene que los alumnos participen en actividades del programa en distintos momentos de su formación, esto es, tanto en la etapa de educación primaria como en la secundaria y en la universidad. Asimismo, las escuelas y universidades pueden ser el entorno ideal para iniciativas de tipo más lúdico, como los concursos sobre temas fiscales. Así se hace en Japón, Lituania o España; pueden resultar divertidos y permitir a los estudiantes descubrir por sí mismos por qué es censurable el no pagar impuestos.

**Lograr que los jóvenes colaboren con las autoridades tributarias es una forma innovadora de utilizar los programas de servicio público existentes para construir una sociedad con una cultura de cumplimiento fiscal.** Estos programas suelen considerarse una buena forma de fomentar el civismo, pues transmiten a los jóvenes el sentimiento de pertenencia a una nación. Al utilizarlos para educar a los futuros contribuyentes, se logran los dos objetivos al mismo tiempo.

**En un mundo en el que todo es instantáneo, resulta interesante apreciar que las administraciones tributarias piensan a largo plazo al optar por programas de efecto gradual.** No obstante, estos programas no suelen aplicarse con carácter excluyente: de los 27 países que cuentan con un programa de educación juvenil, 21 están aplicando también otro tipo de medidas.

### ***2.3.2. Iniciativas didácticas dirigidas a las empresas***

**Las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), constituyen un objetivo prioritario en muchos países.** En efecto, 11 países declararon que cuentan con programas educativos dirigidos a las empresas con distintos formatos, que van desde reuniones o seminarios presenciales hasta herramientas digitales, como los seminarios en línea, para llegar a un público más numeroso.

**A menudo las empresas tienen que pagar impuestos muy diversos, por lo que necesitan información precisa y actualizada para cumplir debidamente con sus obligaciones tributarias.** Suele tratarse de una información de carácter muy técnico, lo que exige adoptar un método que garantice el tiempo y el espacio necesarios para poder formular preguntas y para que los contenidos puedan ir adaptándose a las necesidades de los destinatarios de esa información. Por eso, estas iniciativas suelen consistir en seminarios o reuniones sobre un tema fiscal concreto. Algunas administraciones adaptan sus programas de comunicación para centrarse en determinados sectores considerados de alto riesgo, o preguntan por adelantado cuáles son las cuestiones fiscales que se quieren tratar.

**Concebir programas didácticos para este público puede resultar complicado desde el punto de vista logístico** (sobre todo si se reúne a un gran número de contribuyentes). Una posible solución a esta dificultad es organizar seminarios en línea, pero para ello los contribuyentes han de disponer de una buena conexión de Internet, lo que no siempre ocurre. Como alternativa a hacer que un gran número de contribuyentes acuda a la administración tributaria, los funcionarios pueden desplazarse para impartir los seminarios en la propia empresa participante o impartirlos en instalaciones municipales.

**Los seminarios en línea se utilizan a menudo para poder dirigirse a un público mayor y reducir los costes de la administración tributaria, ya que la logística que requiere es mínima.** Otra de las ventajas de los seminarios en línea es que pueden grabarse y reproducirse más adelante, lo que permite crear una colección de seminarios en línea que cubran todas las materias fiscales.

### 2.3.3. *Iniciativas didácticas dirigidas a los particulares*

**Los programas educativos pueden ser muy ventajosos para los particulares.** No obstante, las administraciones tributarias no tratan con un solo tipo de contribuyente, sino que han de adaptar sus programas en función del público específico al que quieren llegar.

**Las administraciones tributarias no siempre gestionan directamente estos programas.** Algunas las delegan a organizaciones de la sociedad civil. En lugar de prestar asistencia directa a los contribuyentes, las administraciones tributarias imparten formación a los miembros de organizaciones que ya cuentan con una buena implantación y reconocimiento en el país, que a su vez están en condiciones de formar a personas a las que la administración tributaria no habría podido llegar por sí sola.

**Otros programas educativos resultan ventajosos para los particulares de un modo indirecto.** Por ejemplo, quien asiste a un seminario sobre la fiscalidad de las empresas, o aquellos padres de alumnos que explican en casa que en el colegio les han enseñado que el pagar impuestos contribuye a crear una sociedad más justa. Tal vez sea este el motivo por el que las iniciativas de educación se dirigen con menor frecuencia a los particulares (6 países tienen programas de este tipo, mientras que 11 países tienen programas dirigidos a las empresas, y 27 dirigidos a los jóvenes).

**También es importante que los particulares conozcan la existencia de los programas educativos, de manera que puedan participar en ellos.** Esta dificultad es común a todo tipo de programas y, en general, a todas las administraciones tributarias; y reviste tal importancia que son muchas las administraciones que están intentando activamente sensibilizar acerca de los impuestos y el sistema fiscal.

### 2.3.4. *Campañas informativas*

**Las campañas informativas son un instrumento muy utilizado; de hecho, son el segundo modo más frecuente de formar a los contribuyentes en este ámbito: 23 de las 59 administraciones participantes en la encuesta las ponen en práctica.** Cabe destacar que, en algunos de estos países (3), estas campañas constituyen el único medio de educación cívico-tributaria (aunque algunos de ellos desarrollan varias al mismo tiempo).

**Las campañas informativas constituyen una buena forma de incrementar el sentimiento de pertenencia a la comunidad de los contribuyentes.** Aunque las administraciones tributarias rinden cuentas ante los ciudadanos a través de sus representantes en el Parlamento, en la práctica es importante demostrar esa responsabilidad de una manera más directa. Ello exige demostrar que lo recaudado con los impuestos se gasta en beneficio de toda la comunidad.

**Para fomentar el sentimiento de pertenencia a través de los impuestos es preciso que los contribuyentes no solo conozcan sus obligaciones, sino también sus derechos.** Las administraciones tributarias pueden contribuir a hacerlo posible mediante campañas informativas, publicaciones o redes sociales.

**Proporcionar información básica a los contribuyentes puede ser útil para algunos, pero en una era de comunicación multimedia como la nuestra, las campañas informativas no pueden limitarse a informar a los contribuyentes.** También han de poner la información en contexto, explicarla, simplificarla y sintetizarla, permitiendo así que los contribuyentes la asimilen. Resulta crucial la elección de una u otra red para llegar a los contribuyentes, pues cada una tiene rasgos distintivos que la hacen más o menos adecuada para un determinado tipo de mensaje. Lo que hace que las campañas informativas resulten tan atractivas para las administraciones tributarias es su capacidad de llegar a toda la población de un país, o por lo menos a la mayoría, incluidos los habitantes de regiones remotas. Son el instrumento idóneo para las iniciativas dirigidas a la economía informal, pues se centran en los clientes, intentando modificar su comportamiento. Aunque a muchos les pueda parecer una nimiedad pedir un recibo, esta conducta puede

surtir un efecto notable a escala nacional; en este sentido, las campañas informativas son un instrumento óptimo para explicar cómo un simple gesto puede mejorar la sociedad.

**El hecho de llegar o dirigirse al público adecuado constituye el primer paso, pero a él se suma la dificultad de diseñar un mensaje fácilmente comprensible y capaz de influir en la mentalidad de los ciudadanos.** Asegurarse de que el mensaje es comprensible y su tono cordial, ayuda a que este se acepte y se comparta. Otra forma de garantizar que los mensajes tienen una repercusión significativa en una categoría determinada de contribuyentes es implicar a esos contribuyentes en el diseño del mensaje; ya sea recabando información de otras iniciativas de educación cívico-tributaria (durante los eventos o a través de métodos más científicos), o bien transmitiendo el mensaje a algunos miembros del público objetivo y recabar después su opinión para mejorarlo.

### **2.3.5. Entablar una relación positiva**

**Las jornadas y ferias de temática fiscal y otros eventos similares son una forma excelente de entablar una relación más positiva con los contribuyentes.** Suelen tener una duración limitada, que oscila entre un día y una semana. En ocasiones constan de varias actividades que se desarrollan en puntos distintos de la geografía de un país. Su principal fortaleza radica en que crean un espacio de encuentro entre los contribuyentes y los funcionarios de la administración tributaria. Ese espacio puede darse en torno a actividades dirigidas a los niños o en puestos montados a tal propósito en el contexto de una feria, por ejemplo. Puede ser también una buena oportunidad para mostrar agradecimiento a los contribuyentes premiando a los mejores contribuyentes del año.

**Este tipo de eventos, en especial las jornadas o semanas de temática fiscal, pueden formar parte de un programa político más amplio de fomento del civismo; en cuyo caso podrían asistir altos cargos del Gobierno, enviando un mensaje contundente a los ciudadanos.** A menudo estos eventos van acompañados de una argumentación poderosa que va más allá de la mera fiscalidad: como la que asocia el pago de los impuestos con liberar al país de la dependencia de la ayuda al desarrollo (Luttmer and Singhal, 2014<sup>[11]</sup>) o con el fortalecimiento del país, como en Costa de Marfil; o con la unión de todo el país en torno a una meta común, como en el caso de Guatemala. Pero aun cuando no sea así, siempre se puede invitar a un evento a personas célebres, lo que aumenta enormemente su visibilidad y permite aprovechar la fama de esa persona.

**No obstante, la organización de eventos de este tipo puede resultar bastante cara y complicada para las administraciones tributarias, por lo que algunas de ellas optan por sumarse a otros eventos organizados en el país.** A esos lugares acude un público muy numeroso por otros motivos que no son informarse sobre los impuestos, brindando la posibilidad de entablar un diálogo fructífero con esos ciudadanos.

**Las administraciones tributarias pueden recurrir a otros medios para contactar con los contribuyentes en su entorno cotidiano.** En África, en particular, algunas administraciones tributarias han instaurado la emisión de programas breves justo antes de los noticieros de la tarde. Estos programas abordan cada vez de un tema distinto, propuesto, generalmente, por un funcionario de la administración tributaria. Son muy útiles para fomentar el civismo fiscal, informar a los contribuyentes y darles a conocer a las mujeres y los hombres que integran la administración tributaria. También son una buena forma de asegurarse de que los contribuyentes conozcan sus derechos y obligaciones, lo que constituye la base del cumplimiento y el civismo fiscal.

**Otra forma divertida de interactuar con los jóvenes es recurrir a tecnologías de entretenimiento como videos o aplicaciones.** Numerosos países las emplean de forma eficaz para, por ejemplo, desarrollar juegos o crear videos musicales.

### **2.3.6. Comunicación específicamente dirigida a determinados grupos de contribuyentes**

Si bien los medios de comunicación de masas resultan muy útiles para llegar a un público amplio, algunos grupos de contribuyentes pueden requerir un mensaje adaptado a sus características específicas.

**Las administraciones tributarias muestran un gran interés por colaborar con los investigadores y expertos para comprender mejor las necesidades y el comportamiento de los contribuyentes.** Esta relación resulta beneficiosa para ambas partes, pues las administraciones tributarias se enriquecen con el conocimiento y los métodos de análisis de los investigadores, mientras que a estos últimos les interesa disponer de objetos de investigación previamente seleccionados y de un gran volumen de información para abordarlos. Por ejemplo, una administración tributaria puede enviar cartas o correos electrónicos a los contribuyentes (particulares o empresas) que no hayan pagado puntualmente sus impuestos, y los investigadores pueden ayudarle a comprender cuál sería el mensaje más eficaz para convencerles de que los paguen.

**Los investigadores utilizan métodos probados para obtener resultados fiables.** Pueden llevar a cabo investigaciones cuantitativas basadas en estadísticas como las mencionadas, pero también investigaciones cualitativas basadas en métodos etnográficos. En ambos casos, el objetivo es el mismo: comprender el comportamiento de los contribuyentes. Este conocimiento nuevo puede servir para ofrecerles un mejor servicio o para mejorar la comunicación.

### **2.3.7. Ayudar a los contribuyentes a cumplir sus obligaciones fiscales**

**Las pequeñas empresas y los particulares pueden beneficiarse enormemente de la ayuda de las administraciones tributarias a la hora de presentar sus declaraciones del impuesto de sociedades o de la renta.** Esta asistencia por parte de la administración tributaria no solo beneficia a la persona que realiza la declaración, sino a todo el país, ya que esta medida provoca un notable aumento del nivel de cumplimiento. Para ofrecer este servicio en determinados lugares, las administraciones tributarias pueden utilizar sus oficinas habituales o establecer una serie de centros de atención temporales. Este aspecto reviste gran importancia, especialmente para llegar a los contribuyentes más alejados de las oficinas de la administración o que tienen dificultades para desplazarse (bien porque no pueden desatender su negocio, bien porque carecen de los medios necesarios). Otra forma eficaz de ofrecer estos servicios a quienes los necesitan es utilizar unidades móviles, como se hace en Sudáfrica. Se trata de oficinas móviles que pueden establecerse donde resulten más útiles. Para que esas unidades sean lo más eficientes posible, es importante que los contribuyentes conozcan su ubicación temporal. Contar con un número elevado de unidades móviles incrementa la visibilidad y la eficiencia del sistema, pero no todas las administraciones tributarias pueden hacer una inversión de ese orden.

**Como ya se ha indicado, las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las asociaciones empresariales, pueden ser un vehículo eficiente para llegar a los contribuyentes.** Es preciso formar debidamente a sus miembros para que puedan actuar como portavoces de la administración tributaria. Su mayor ventaja es que conocen a determinados grupos de contribuyentes y hablan su mismo "idioma".

### **2.3.8. Asistencia para la utilización de herramientas y servicios fiscales**

**Aunque muchas herramientas y servicios fiscales pueden facilitar el cumplimiento, algunos contribuyentes pueden necesitar ayuda para utilizarlos de manera efectiva.** El objetivo de este tipo de iniciativas no es realizar determinadas tareas para o con los contribuyentes, sino enseñarles a utilizar herramientas o servicios especialmente diseñados para hacerles la vida más fácil. Estas herramientas van desde algunas tan sencillas como la declaración precumplimentada del impuesto sobre la renta (borrador) hasta otras tan complejas como una plataforma íntegramente virtual que abarque todo el abanico de declaraciones y servicios que puede necesitar el contribuyente. Estas iniciativas pueden complementarse entre ellas; mientras que una puede comunicar la existencia de estas herramientas y

servicios, con fines informativos y de sensibilización, otra puede centrarse en una asistencia más práctica, que preste apoyo efectivo a los que más lo necesitan.

**Los servicios electrónicos ocupan un lugar central en el marco de esta categoría de iniciativas.**

Numerosos países han implantado servicios electrónicos en los últimos años, aun cuando el alcance de esas reformas sea muy distinto en unos y otros, todos ellos tienen por finalidad simplificar el proceso de presentación de las declaraciones de impuestos y ofrecer servicios fácilmente accesibles. Se trata de proyectos ambiciosos que a menudo se integran en una visión más amplia de ámbito nacional.

**Una de las herramientas más adoptadas en los últimos años consiste en poner a disposición de los contribuyentes un punto único de acceso seguro.** Esos puntos de acceso simplifican la relación entre el contribuyente y la administración tributaria, al agrupar en un mismo sitio todos los servicios disponibles. Este planteamiento sirve también para reducir los costes de la administración tributaria (pues suelen cometerse menos errores) y de los contribuyentes (porque el diseño de los formularios online los hace normalmente más fáciles de cumplimentar que su versión en papel).

**Una vez que se ha desarrollado una herramienta nueva, es preciso darle visibilidad y formar a los contribuyentes en su manejo.** Para ello suele concebirse un plan amplio de comunicación que emplee todo tipo de medios de educación cívico-tributaria, como campañas informativas, comunicación directa a los contribuyentes (mediante eventos, envío de correos electrónicos, llamadas telefónicas, etc.), elaboración de folletos y programas de formación.

**La asistencia adopta distintas formas en función de la herramienta de que se trate.** Por ejemplo, cuando la nueva herramienta consiste en la declaración precumplimentada del impuesto sobre la renta (borrador) disponible a través de Internet, puede resultar eficaz poner en marcha una campaña informativa que explique que la mayoría de los contribuyentes tiene la posibilidad de completar su declaración con solo unos simples pasos. Sin embargo, si la herramienta es más compleja o es la primera vez que la administración tributaria la utiliza, se requerirá una planificación más ambiciosa que incluya otro tipo de asistencia, como, por ejemplo, acompañarla de un vídeo en línea en el que se expliquen los distintos pasos y opciones que ofrece la nueva herramienta.

## 2.4. Evaluación e impacto de estas iniciativas

**Únicamente la mitad de las iniciativas (72/140) han sido objeto de algún tipo de evaluación, y tan solo 25 (un 18%) se han sometido a una evaluación externa.** La escasez de evaluaciones sobre estas iniciativas hace que resulte difícil extraer muchas conclusiones más allá de la propia necesidad de invertir en que se evalúen. El 56% de las iniciativas didácticas fueron evaluadas, lo que las sitúa por delante de las iniciativas de sensibilización (47%) y las de asistencia (40%). Las evaluaciones externas no se realizaron de manera uniforme en las tres categorías: ninguna iniciativa de asistencia fue sometida a este tipo de evaluación, aunque sí el 19% de las iniciativas didácticas y el 22% de las de sensibilización.

**Muchas de las evaluaciones realizadas parecen haberse centrado en el impacto a corto plazo.** En los casos en que se ha facilitado información sobre las evaluaciones, esta suele consistir en cuestionarios o encuestas a los participantes para evaluar la calidad del material didáctico o de comunicación. De ahí que apenas se disponga de datos de evaluaciones formales acerca del impacto que tienen a largo plazo las iniciativas de educación cívico-tributaria en el comportamiento de los contribuyentes. Pese a la dificultad intrínseca que presenta este tipo de evaluación, debería subsanarse esta deficiencia de la investigación.

**Asimismo, se preguntaba a los encuestados por su propia estimación del impacto de las iniciativas en varios ámbitos clave.** Habida cuenta de que la mayoría de ellas no han sido evaluadas y, en principio, ninguna lo ha sido en todos los aspectos relacionados con el impacto, las respuestas a esta pregunta

constituyen meras percepciones subjetivas. Aun así, ofrecen una indicación útil de los ámbitos en que se cree que están teniendo más impacto los programas de educación cívico-tributaria.

**Existe la percepción de que las iniciativas didácticas son las que mayor impacto tienen en la ética tributaria.** El 90% de los encuestados piensa que las iniciativas didácticas han tenido un impacto grande o muy grande en la “percepción de los ciudadanos de que pagar impuestos *“voluntariamente”* es una obligación ética” (esto es, un incremento de la ética tributaria), frente al 76% que destacó su impacto en la sensibilización, y el 75% en la asistencia.

**A juicio de los encuestados, las iniciativas de asistencia son las que mayor impacto tienen en los conocimientos de los contribuyentes. Aunque la percepción general es que todas las categorías de iniciativas resultan en un incremento grande o muy grande de los conocimientos de los contribuyentes** (que va del 78% al 85%), **se observa una discrepancia importante en la calificación máxima de "impacto muy grande"**: para el 52% de los encuestados, las iniciativas de asistencia resultan en un incremento muy grande de los conocimientos, frente al 27% y el 33% que se inclinaron por la sensibilización y por los programas didácticos, respectivamente.

**En base a las respuestas de los participantes, las iniciativas de sensibilización serían las que menor impacto tienen en la percepción de que "el Gobierno gasta los ingresos fiscales de forma acertada"**; el 12% respondió que las iniciativas de sensibilización no tienen ningún impacto en la creencia de que los gobiernos gastan acertadamente los ingresos fiscales, lo que, sumado al 40% que se inclinó por un impacto limitado, resulta en un 52% que no ve ningún impacto o tan solo uno limitado. Esto frente al 44% y 33% de los encuestados que consideran que la asistencia a los contribuyentes y las iniciativas didácticas, respectivamente, no tienen ninguna o poca repercusión.

**Respecto a las iniciativas de sensibilización, estas también serían las que menos impacto tienen en la percepción de que "los demás contribuyentes están pagando lo que les corresponde"**: el 52% respondió que las iniciativas de sensibilización tienen escaso o ningún impacto en la percepción de que los demás contribuyentes están pagando lo que les corresponde, frente al 37% que opinó lo mismo en relación con las iniciativas didácticas y el 21% respecto de las de asistencia a los contribuyentes. Un dato interesante es que las iniciativas de asistencia a los contribuyentes son las que con mayor frecuencia se señalan como de gran impacto (21%) o sin ningún impacto (14%).

## 2.5. Síntesis

**El presente informe recoge 140 iniciativas de 59 países, agrupadas en tres categorías principales (de educación, de comunicación y de asistencia a los contribuyentes) y 8 subcategorías.** Con esta clasificación se pretende apoyar a los responsables de la formulación de políticas y funcionarios tributarios en la elección de las iniciativas más adecuadas para alcanzar sus metas de educación cívico-tributaria, además de aportar consejos prácticos para su aplicación. En los siguientes capítulos se describe cada tipo de iniciativa, se analizan sus objetivos y se exponen las políticas que pueden adoptarse, las sugerencias de las administraciones tributarias sobre su aplicación, así como el impacto comprobado y potencial de cada una.

**El capítulo 3 expone iniciativas centradas en explicar los elementos esenciales del sistema fiscal.** Su finalidad es fortalecer la cultura fiscal, fomentar una actitud de cumplimiento voluntario, explicar las ventajas que tiene pagar impuestos y, en general, reforzar la ética tributaria. Las iniciativas se han clasificado en función de sus destinatarios, de modo que las subcategorías son: futuros contribuyentes (es decir, alumnos de primaria o de secundaria o estudiantes universitarios – sec. 3.1); empresas (tanto PYME como grandes empresas – sec. 3.2); y particulares (con especial atención a las actividades dirigidas a los contribuyentes de renta media-baja, los residentes en zonas rurales, etc. – sec. 3.3).

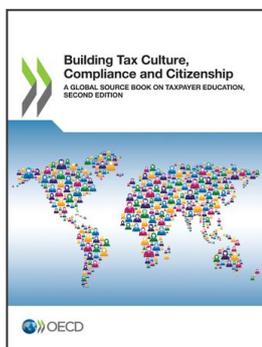
**El capítulo 4 está dedicado a las iniciativas de comunicación sobre cuestiones fiscales, de sensibilización y de información tributaria y sobre el sistema fiscal.** La información obtenida mediante este tipo de iniciativas —aun cuando de manera indirecta siga estando dirigida a reforzar la ética y la cultura fiscal— persigue objetivos más concretos y directos. Las campañas informativas específicas (sec. 4.1) pueden tener por finalidad: hacer llegar información concreta a determinados segmentos de contribuyentes para aumentar su conocimiento sobre el sistema fiscal y sobre sus derechos y obligaciones en este ámbito (por ejemplo, explicar las obligaciones tributarias a los nuevos emprendedores o a los extranjeros, guías para propietarios de inmuebles, información para auditores, etc.); incrementar el cumplimiento (por ejemplo, organizar loterías con los recibos para motivar que los contribuyentes lo soliciten, publicar documentos y distribuirlos entre grupos concretos, realizar campañas de sensibilización, etc.); facilitar información sobre el sistema fiscal y sus eventuales reformas o de la aprobación de nuevas leyes tributarias (entre otros, a través de las redes sociales, los centros de atención telefónica o programas de televisión y radio). No obstante, para muchas administraciones tributarias resulta esencial entablar una relación sólida y positiva con los contribuyentes (sec. 4.2) mediante eventos y ferias de temática fiscal, como las Jornadas Nacionales del Contribuyente o los concursos o juegos habituales en la televisión. Por último, la sección 4.3 destaca la importancia de las iniciativas de comunicación diseñadas específicamente para llegar a grupos determinados de contribuyentes. Algunas administraciones tributarias están intentando mejorar esa comunicación empleando métodos científicos (como los conocimientos conductuales y la investigación etnográfica) a fin de comprender mejor a los contribuyentes a los que se dirigen y ser más efectivas.

**En el capítulo 5 se analizan las iniciativas de asistencia dirigidas a facilitar la tarea de los contribuyentes,** principalmente para el empleo de nuevas herramientas y servicios (por ejemplo, servicios electrónicos como la presentación telemática de declaraciones, portales web, nuevas leyes tributarias, etc. —sec. 5.1—) y para la presentación de las declaraciones (sec. 5.2). Se trata de formar a los contribuyentes en un conocimiento de tipo más práctico.

**El capítulo 6 se centra en otros actores no pertenecientes a la administración tributaria,** como las ONG. Por último, el capítulo 7 ofrece las conclusiones extraídas, junto a sugerencias y recomendaciones para asegurar el éxito de las iniciativas de educación cívico-tributaria.

## Bibliografía

Luttmer, E. and M. Singhal (2014), “Tax morale”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28/4, pp. 149-168, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.149>. [1]



**From:**  
**Building Tax Culture, Compliance and Citizenship**  
A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2021), “Clasificación de las iniciativas de educación cívico-tributaria”, in *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/0e6e9607-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.