

4 Comunicación en materia tributaria con fines de sensibilización

En este capítulo se examinan las iniciativas de comunicación que persiguen concienciar a la población de la importancia de los impuestos. Ilustra cómo pueden utilizarse las campañas de información para comunicar eficazmente los asuntos de índole fiscal. También presenta iniciativas que ayudan a construir una relación sólida y positiva entre las administraciones tributarias y los contribuyentes, así como aquellas centradas en llegar a grupos específicos de personas.

No hay una sola manera de llegar a los contribuyentes para concienciarlos sobre la importancia de los impuestos. Por ello, las administraciones tributarias recurren a un amplio abanico de medidas. Numerosas administraciones tributarias han puesto en marcha programas para informar a los contribuyentes sobre cuestiones y plazos específicos. También han creado o participado en iniciativas encaminadas a establecer contacto con los contribuyentes en lugares concretos, como las ferias, o incluso llegar a los hogares a través de la televisión o las revistas. Además, con el fin de no perder de vista a aquellos contribuyentes a los que no se puede llegar por esos canales y enviarles mensajes específicos, algunas administraciones tributarias han elaborado planes de comunicación especiales, en ocasiones con la colaboración de académicos y otros investigadores del ámbito universitario.

Mientras que en el capítulo 3 se analizaron las iniciativas centradas en la implicación profunda de los contribuyentes, en establecer con ellos un diálogo y/o lograr que lleguen a comprender mejor el sistema fiscal, en este capítulo se analizan las iniciativas de sensibilización. Aunque inevitablemente se producen algunos solapamientos entre ambas categorías, parece útil hacer una distinción entre las iniciativas descritas en el capítulo 3, por lo general más centradas en métodos didácticos o en establecer un diálogo con la administración tributaria, y las de este capítulo, que ponen el foco en la comunicación y cuyo objetivo es sensibilizar a los contribuyentes sobre lo que ocurre en el entorno fiscal en que se mueven.

Véase el anexo para obtener más detalles sobre las 53 iniciativas que se analizan en este capítulo.

4.1. Campañas informativas

Habida cuenta de que el sistema fiscal se fundamenta en el cumplimiento voluntario, es importante asegurarse de que existe un conocimiento suficiente de las leyes, incluyendo las eventuales modificaciones legislativas. Dado que las iniciativas dirigidas fundamentalmente a publicitar el sistema impositivo son potencialmente una herramienta útil, en esta encuesta se tuvieron en cuenta algunas de las más comunes. Tales iniciativas transmiten sus mensajes a una amplia variedad de grupos de contribuyentes y lo hacen, principalmente, a través de medios de comunicación de masas, como la televisión o la radio, Internet (incluidas las redes sociales), el contacto directo y distintos tipos de publicaciones.

Aunque la mayoría de las campañas "publicitarias" tratan de la legislación tributaria, algunas tienen un planteamiento distinto, como las que se enfocan a la economía informal. Un aspecto destacado por algunas de estas iniciativas es la necesidad de sensibilizar acerca de los beneficios que reporta a la sociedad el gasto público que hacen posible los impuestos. En varios países, estas campañas de regularización no se dirigen a los propios negocios informales, sino a sus clientes, aspirando a modificar su conducta de modo que pidan siempre un recibo, lo que obliga a los vendedores a adaptar su comportamiento en consecuencia. Cuando la gente evita comprar productos en el marco de la economía informal, los vendedores empiezan a cumplir las leyes tributarias.

4.1.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Mejorar los conocimientos de los contribuyentes divulgando información entre un público lo más amplio posible

A menudo, los contribuyentes desconocen sus derechos y obligaciones. En África se comprobó que existía una correlación entre la dificultad de acceso a la información tributaria y la falta de disposición a pagar impuestos (OECD, 2019^[11]); lo que indica que, en tales casos, las campañas masivas de información pueden ser un instrumento eficaz para desarrollar la ética tributaria. Las administraciones tributarias pueden utilizar este tipo de campañas para hacer llegar a los contribuyentes el código de leyes tributarias

o informarles sobre novedades legislativas. Esas campañas pueden hacerse a través de uno o varios medios de comunicación, por ejemplo, estableciendo contacto con los contribuyentes a través de las redes sociales o de los centros de atención telefónica para explicarles qué son los impuestos y para qué sirven.

Las campañas pueden versar tanto sobre aspectos generales del cumplimiento fiscal como sobre determinados elementos de la legislación que son nuevos o no alcanzan un índice satisfactorio de cumplimiento. Así hizo, por ejemplo, la Autoridad Tributaria de Israel (ITA) puso en marcha una campaña para alentar a los contribuyentes a ajustarse a la nueva normativa, en vigor desde 2019, que prohibía el pago en efectivo en determinadas transacciones. Esta campaña se desplegó en diciembre de 2018 a través de radio, televisión, Internet, prensa y redes sociales. Incluía también carteles publicitarios y reuniones con los despachos de asesoría fiscal. A finales de noviembre, antes del lanzamiento y financiación de esta campaña, la ITA participó en varias entrevistas e hizo distintas declaraciones a los medios.

Los programas de televisión y radio son también una buena forma de llegar a distintas categorías de contribuyentes. Algunas administraciones, como la Agencia Tributaria de Tanzania o la de Sierra Leona utilizan tanto los canales de televisión y emisoras de radios nacionales como los locales, a fin de maximizar el impacto. Los canales nacionales se reservan para información y comunicaciones o anuncios de índole más general, destinados a la mayoría de los contribuyentes, mientras que las emisoras de radio locales se emplean para comunicarse con los contribuyentes de las correspondientes regiones o distritos. Como se verá en la sección siguiente, estos medios también pueden utilizarse para mejorar la imagen de la administración tributaria.

Mejorar el cumplimiento explicando en qué se gastan los ingresos recaudados

Aparte de las obligaciones, es importante que las administraciones tributarias hagan énfasis en la forma en que se gastan y se reparten los ingresos fiscales. Enseñar a los contribuyentes la utilidad social de los tributos puede contribuir a modificar la forma en que estos los perciben, que a menudo se centra en los costes y pasa por alto los beneficios. Para que los ciudadanos tengan una conducta más cooperativa, han de ser conscientes de que contribuir al sistema fiscal redundará en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos, incluidos ellos mismos. Los Ministerios franceses de Economía y Hacienda y su Acción Pública y Presupuestos han creado un apartado en su sitio web (www.economie.gouv.fr) dedicado a explicar los beneficios y el uso que se da al dinero de los contribuyentes: *À quoi servent mes impôts?*¹ (¿Para qué sirven mis impuestos?).

Además de exponerla en sitios web específicos, también puede adjuntarse esa información a las declaraciones de impuestos o incluirla en una iniciativa más amplia, como una campaña informativa. El mensaje puede adoptar muy distintas formas, como gráficos o textos, pero será más eficaz cuanto más comprensible resulte para los contribuyentes. Por ejemplo, como en Costa de Marfil (véase la imagen de abajo), puede ser útil explicar lo que representa en términos de infraestructuras como hospitales, escuelas, etc.

Gráfico 4.1. Costa de Marfil: Vinculación de impuestos y beneficios tangibles



BP V 103 Abidjan, République de Côte d'Ivoire
 Abidjan Plateau, cité administrative, tour E
 800 88 888 (appel gratuit)
 Tél.: + 225 20 21 10 90 / 20 21 90 81 / 20 21 71 08 Fax : + 225 20 22 87 12
 infodgi@dgi.gouv.ci

Imagen: DGI Costa de Marfil

Cuanto menos confían los contribuyentes en sus gobernantes y en las instituciones, más necesario es proporcionarles este tipo de información, que transmite la idea de una correcta rendición de cuentas. Por lo tanto, es importante repetir este mensaje tanto como sea posible y por todos los canales disponibles.

Limitar la economía informal modificando la conducta del público en general

Para mejorar el cumplimiento fiscal y limitar la economía informal, las administraciones tributarias pueden dirigirse a los contribuyentes por medio de diversas campañas, como canales alternativos

de comunicación para asegurarse de que estos adoptan una conducta adecuada —por ejemplo, animándolos a controlar que las tiendas y negocios emitan facturas, paguen sus impuestos en plazo y utilicen números de identificación fiscal—.

Existe una gran variedad de campañas, y algunas incluyen mecanismos para incentivar una determinada conducta de los contribuyentes. Como, por ejemplo, establecer que la recopilación de facturas o recibos da derecho a obtener una deducción de la cuota tributaria o a participar en loterías organizadas *ad hoc* en las que los recibos hacen las veces de boletos (Recuadro 4.1). Por ejemplo, la Administración Tributaria de Lituania (STI) instauró una Lotería Nacional de Recibos dirigida a los grupos de contribuyentes de mayor riesgo (restaurantes, talleres de automóvil, centros de estética y mercados). La Autoridad tributaria y aduanera de Portugal (AT) también organiza un sorteo a través de las facturas para promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias, informar a los ciudadanos y luchar contra la evasión y el fraude fiscal. En dicho sorteo se conceden premios de azar a los consumidores que, al adquirir bienes o servicios dentro del territorio nacional, piden que se les expida una factura con su NIF (número de identificación fiscal).

En este caso, el objetivo primordial no es solo informar a los contribuyentes sobre las normas o los plazos, sino persuadirlos de la fuerza que tiene la acción colectiva. Estas campañas pretenden llegar a un público lo más amplio posible y contribuir indirectamente a mermar la economía informal, intentando que los contribuyentes y consumidores hagan lo no consiguen hacer las administraciones, es decir, verificar miles de recibos en un número de lugares muy elevado y en un plazo muy breve.

Recuadro 4.1. Eslovenia: Animar a los consumidores a verificar los recibos

Con el fin de apoyar la implantación de las nuevas cajas registradoras certificadas que se introdujeron en 2016, la Administración Tributaria de la República de Eslovenia (FARS) puso en marcha, en colaboración con la Oficina de Comunicación del Gobierno y la Lotería de Eslovenia, una campaña de *crowdsourcing* para involucrar a los ciudadanos en acabar con la economía informal y el fraude en los recibos. Para motivarles a pedir un recibo, la FARS creó una lotería con el lema "Usa la cabeza: exige un recibo". Los participantes tenían que conseguir un mínimo de diez recibos diferentes, verificarlos y enviarlos a la FARS.

Esta lotería se desarrolló en paralelo al lanzamiento de la aplicación móvil "Verifica tus recibos", en la que los contribuyentes que quisieran participar tenían que registrarse con su número de identificación fiscal. La Oficina de Comunicación del Gobierno prestó apoyo a la FARS con la publicidad y la comunicación en redes sociales.

En la preparación de esta campaña, la FARS destacó tres amenazas principales que podían dificultar su ejecución. En primer lugar, la FARS era consciente de su falta de popularidad entre la opinión pública, inherente a su misión, la cual podría ser un escollo a la hora de motivar a los ciudadanos para verificar voluntariamente los recibos. En segundo lugar, existía el riesgo de que los consumidores y los medios percibieran la campaña como una forma de delatar a los autónomos y empresas. En tercer lugar, podía verse con malos ojos que la FARS gastara dinero de los contribuyentes en la campaña, en particular en premios. Todos estos riesgos se obviaron por medio de una campaña positiva en la que la FARS no recurrió a argumentos de fuerza ni de coacción, sino que empleó la zanahoria en lugar del palo.

Impacto

En tan solo un año de campaña, los contribuyentes habían verificado más de 21 millones de recibos. Teniendo en cuenta que Eslovenia tiene dos millones de habitantes, esto significa que, estadísticamente, cada ciudadano esloveno verificó y envió en un año 10 recibos a la administración tributaria. En 2016, 112 887 consumidores (el 5,6% de la población eslovena) descargaron la aplicación "Preveri račun" en el teléfono móvil para verificar los recibos y participar en el sorteo. En un año, se verificaron, como mínimo una vez, los recibos emitidos por el 75% de los usuarios de las cajas registradoras certificadas. En resumen, los consumidores utilizaron sus teléfonos móviles para controlar a las tres cuartas partes de los expedidores de recibos que utilizan las cajas registradoras certificadas.

Estos resultados pueden compararse con los costes de la campaña: 200 000 EUR en publicidad, premios y desarrollo.

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

4.1.2. Comunicación eficaz en materia tributaria: Desafíos frecuentes y soluciones propuestas

A pesar del desafío que suponía llegar a una gran parte de la población, la mayoría de las administraciones lo solventaron utilizando una combinación de distintos canales de comunicación. Uno de los numerosos ejemplos son los programas de comunicación llevados a cabo en Irlanda (Recuadro 4.2). Otra opción es realizar varias campañas al año, como hizo la administración tributaria de Malasia.

Cambiar la percepción pública de los impuestos no es tarea fácil. Las iniciativas más eficaces adoptadas por las administraciones tributarias son aquellas que no solo informan a los contribuyentes sobre sus derechos y obligaciones, sino que lo hacen de forma innovadora. La innovación puede consistir en explicar las razones por las que a los ciudadanos les beneficia pagar impuestos, al margen de subrayar el riesgo de ser sancionado. Esto requiere utilizar medios de comunicación alternativos y adoptar un enfoque más personalizado, como el envío de cartas personales o las citas presenciales, así como organizar campañas para fomentar el cumplimiento fiscal, por ejemplo mediante loterías y programas divulgativos.

A continuación se exponen los dos obstáculos principales a que se enfrentan las autoridades tributarias en la ejecución de las medidas dirigidas a informar a los contribuyentes y explicarles las cuestiones fiscales, junto con algunas estrategias que han permitido superarlos.

Recuadro 4.2. Irlanda: Programas de comunicación de la Dirección General de Tributos

Desde 2016, la Oficina irlandesa de la Dirección General de Tributos ha llevado a cabo programas de comunicación muy amplios dirigidos a determinados contribuyentes y a los recién registrados. Además de ayudarles a cumplir sus obligaciones fiscales, el objetivo de esta campaña era facilitar una mejor comprensión de los impuestos en general y enseñarles dónde puede encontrarse información útil en la web y en el centro de ayuda al usuario del Servicio de Recaudación en Línea (ROS).

Esta iniciativa constaba de una campaña mediática general, orientaciones complementarias de autoayuda en el sitio web y el establecimiento de contacto directo o el envío de folletos a determinadas cohortes de contribuyentes. Algunos de los mensajes clave consistían en un recordatorio de los plazos e instrucciones sobre cómo utilizar el servicio ROS y cómo aprovechar el plazo más amplio concedido para la presentación electrónica de la declaración y el pago electrónico de los impuestos.

La Dirección General produjo varios vídeos breves en su canal de YouTube con explicaciones sobre cómo registrarse en el ROS y cómo cumplimentar la declaración en línea. Estos vídeos se han convertido en uno de los ejes de la campaña de comunicación y marketing de las autoridades tributarias, cosechando una valoración positiva de los usuarios. Hasta la fecha, el vídeo de instrucciones para registrarse en el ROS ha sido visualizado más de 28 000 veces.

Por otra parte, La Dirección General identificó y contactó con determinadas cohortes de contribuyentes (por ejemplo, los recién registrados, los que tienen su propio asesor fiscal y los que presentan la declaración de impuestos en papel) para recordarles sus obligaciones, promover la presentación electrónica de las declaraciones (incluido el acceso al borrador precumplimentado de la declaración) e informarles de las orientaciones y los vídeos disponibles en la página web. La información se facilitó también de forma resumida a organismos representativos y sectoriales, como las organizaciones de agricultores, las de propietarios inmobiliarios o las de apoyo a nuevas empresas.

Las campañas Pay and File (Paga y declara) realizadas desde 2016 hasta la fecha pueden considerarse un éxito según diversos criterios. El número de llamadas telefónicas en el periodo previo a las fechas límite de presentación de las declaraciones se ha reducido de año en año, el número de contribuyentes que se descargaron el borrador de su declaración de la renta precumplimentada ha ido en aumento y, por vez primera en 2018, hubo más de medio millón de declaraciones del impuesto sobre la renta que se presentaron de forma electrónica. Además, una encuesta realizada a trabajadores autónomos reveló que el 63% conocían la existencia de los vídeos. También se registró un alto grado de satisfacción con la información disponible en el sitio web, lo que demuestra que los vídeos, las orientaciones y los contactos telefónicos han sido de gran utilidad.

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

Transmitir un mensaje claro

El lenguaje desempeña un papel crucial en este tipo de interacción con los contribuyentes, porque puede hacer que cuestiones complejas resulten fácilmente comprensibles.

Solución 1 – Itinerarios de usuario

Lo que ha permitido a la Administración Tributaria de Noruega (NTA) y a la Agencia Tributaria de Canadá (CRA) adaptarse a las distintas necesidades de sus contribuyentes ha sido la creación de itinerarios del usuario —que permiten visualizar la interacción óptima entre la administración tributaria y

el contribuyente—, así como evaluar la facilidad de uso de sus servicios en miembros del público objetivo. De este modo, la NTA logró:

- proporcionar la información que necesitan a determinados grupos de contribuyentes, como los extranjeros;
- aplicar procedimientos de evaluación de riesgos;
- simplificar y adaptar el contenido de su sitio web y de las publicaciones dirigidas a cada grupo;
- poner en marcha campañas dirigidas al público objetivo en las oficinas de Hacienda y de forma virtual, también a través de las redes sociales.

Solución 2 – Mensajes sencillos

Resulta crucial evitar los tecnicismos y emplear un lenguaje sencillo y claro, motivo por el cual es importante colaborar estrechamente con el equipo de comunicación o con los colaboradores externos de la administración tributaria. La puesta a disposición de códigos de leyes y otras disposiciones puede complementarse eficazmente con guías adaptadas a las necesidades de cada grupo de contribuyentes. Por ejemplo, en Marruecos, la administración tributaria está presente en un amplio abanico de redes sociales e interactúa con los ciudadanos de forma cotidiana publicando vídeos y comentarios en los que explica en lenguaje sencillo las novedades tributarias y los derechos y obligaciones de los contribuyentes. En Canadá, la CRA se ha comprometido a utilizar un lenguaje sencillo y ha revisado sus comunicaciones en consecuencia. En Grecia se publica una amplia gama de guías para informar y ayudar a los contribuyentes.

La creación de guías útiles se enmarca en el contexto del cumplimiento cooperativo. El eje central es el fortalecimiento de las relaciones entre la administración tributaria y los contribuyentes, con el triple compromiso de la administración tributaria con estos últimos por la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta.

Sr. KATSIPIS Ioannis, director, Dirección de Cumplimiento Fiscal, Autoridad Independiente de Ingresos Públicos (IAPR), Grecia

Generar apoyo público

Para que las campañas informativas obtengan los resultados deseados, los contribuyentes deben participar en ellas y responder como corresponde. Este aspecto puede resultar difícil de conseguir, pues es posible que los impuestos no figuren entre sus prioridades.

Solución 1 – Planteamiento amistoso

Los planteamientos amistosos resultan muy eficaces para conseguir que los contribuyentes muestren una actitud positiva. Un aspecto importante que conviene tener presente en la interacción con los contribuyentes es que el empleo de argumentos de fuerza o autoridad puede resultar contraproducente si lo que se pretende es fomentar el cumplimiento voluntario.

Solución 2 – Incentivos

Diversos países han recurrido a incentivos para fomentar determinadas conductas. Como se expone en el Recuadro 4.1, la administración tributaria eslovena creó una lotería para motivar a la

población a comprobar los recibos, medida que resultó rentable, a juzgar por los datos recabados sobre esta iniciativa.

4.2. Entablar una relación sólida y positiva con los contribuyentes

Entablar una relación sólida y positiva con los contribuyentes es algo a lo que aspiran numerosas administraciones tributarias. En África se comprobó que el factor que guardaba la correlación más clara con la buena disposición a pagar impuestos era una percepción más positiva de la legitimidad de la administración tributaria. Esto explica por qué muchas administraciones están utilizando campañas de comunicación para intentar cambiar la percepción del sistema fiscal, con mayor alcance que las campañas sobre temas específicos. Las loterías, por ejemplo, captan la atención de los contribuyentes, pero como versan sobre un único tema, pueden perderla pronto.

Una forma de entablar una relación duradera y positiva con los contribuyentes es estar presente en su vida cotidiana. Esto puede conseguirse a través de programas de televisión emitidos antes o después de las noticias de la noche, o con la publicación de revistas que presenten los impuestos de una manera divertida y sencilla.

La organización de eventos que versan sobre el tema del civismo fiscal es otra forma habitual de promover el cumplimiento, especialmente durante el período de presentación de declaraciones. Estos eventos, que por lo general tienen carácter anual, brindan a la administración tributaria la ocasión de reunir a los actores relevantes para transmitirles mensajes de una forma positiva y amena. A menudo esto requiere organizar actividades recreativas dirigidas tanto a los niños y como a sus padres, facilitar información y prestar asistencia a los contribuyentes, mostrando plena disponibilidad. Estos eventos son una oportunidad para felicitar a los buenos contribuyentes, agradecer la labor de los funcionarios de la administración tributaria y ofrecer un foro en el que debatir abiertamente todo tipo de cuestiones fiscales.

4.2.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Estar más cerca de los contribuyentes

Convertir los impuestos en un elemento de la vida cotidiana puede servir para que los contribuyentes se sientan más cerca de la administración tributaria, que transmitirá una imagen más accesible y comprensiva de sus funcionarios. En varios países, sobre todo en África, las administraciones tributarias producen espectáculos de televisión dedicados a los impuestos (Recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Senegal: Programa de televisión emitido con regularidad concebido y presentado por funcionarios de la administración tributaria



La Dirección General de Tributos y Patrimonio Público (DGID) de Senegal produce un programa de televisión llamado “La Minute DGID” (El minuto de la DGID) en la principal cadena de televisión pública: Radiodifusión Télévision Sénégalaise. Este programa se emite dos veces todos los lunes: primero, en wolof, la lengua más hablada del país, a las 19:30, justo después de la principal emisión de noticias en este idioma; y, más tarde, en francés, tras la principal emisión de noticias en ese idioma, a las 20:00.

El momento elegido para emitir el programa garantiza que este llegue a una gran parte de la población cuando están en sus casas y pueden ser más receptivos a sus mensajes. Para ganar audiencia, el programa puede verse también en línea desde el sitio web de la DGID.

Cada edición del programa está concebida y presentada por un funcionario de la administración tributaria, que es quien decide su contenido. Ese funcionario cambia cada semana para cubrir más temas y repartir la carga de preparar el programa entre el mayor número posible de personas. No obstante, la Oficina de Comunicación y Calidad de la DGID siempre interviene, pues se encarga de coordinar y montar las grabaciones, así como de aprobar el mensaje.

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

Imagen: DGID Senegal.

Otra manera de entablar este tipo de relación es distribuir revistas entre los hogares de los contribuyentes; algunos ejemplos son la publicación guineana “Fisc-Info” o la togolesa “OTR Actu”. Tras su impresión y distribución, estas revistas acaban muchas veces en la sala de los hogares de los contribuyentes, donde pueden ser hojeadas por diversos miembros de la familia, o por los amigos o parientes que les visiten. A los niños y jóvenes les pueden resultar especialmente atractivos los cómics, que sirven para simplificar cuestiones complejas. Pueden incluirse en una revista o publicarse aparte, como en Nigeria. También es posible grabar mensajes a través de *podcasts* regulares, como hace la Dirección General de Tributos de Indonesia.

Gráfico 4.2. Algunos ejemplos de revistas con mensajes de contenido tributario



Imágenes: DNI Guinea, OTR Togo y DGID Senegal

Las herramientas digitales son un componente esencial de las iniciativas didácticas que pretenden llegar a las generaciones más jóvenes. La vida, sobre todo la de los jóvenes, se desarrolla cada vez más en el ciberespacio, por lo que es en ese entorno en el que se ha de ir al encuentro de los jóvenes, tanto para garantizar su accesibilidad (especialmente cuando las iniciativas no están integradas en las enseñanzas oficiales), como para promover la imagen de una administración tributaria accesible, moderna y tecnológicamente avanzada.

Las administraciones tributarias han venido experimentando con distintas herramientas y plataformas digitales innovadoras. Estas herramientas adoptan a veces el formato de vídeos educativos sobre materias fiscales, en los que se explica de una manera sencilla y divertida la utilidad y las clases de impuestos (por ejemplo, la serie de vídeos Tax Facts, en el Reino Unido). Otras ideas son los juegos en línea para mostrar cómo los impuestos afectan a toda la sociedad (por ejemplo, el Spleiselaget de Noruega (Recuadro 4.4), el Taxcampus de Finlandia o la iniciativa Madinati de Marruecos). También se han desarrollado portales web que incluyen material educativo dirigido a los niños (por ejemplo, el portal TAXEDU de la Unión Europea y el turco Vergi Bilinci); varias administraciones tributarias también han desarrollado aplicaciones para móviles, conscientes de que los teléfonos son el principal dispositivo digital para mucha gente (es el caso del juego Madinati de Marruecos y el de Taxlandia de la UE). Una de las ideas más innovadoras es el vídeo que la Administración Tributaria noruega publicó en YouTube, “Money Back on the Skætt”, en el que varios personajes ficticios hacen música rap sobre los impuestos.

Recuadro 4.4. Noruega: El sitio web Spleiselaget, un juego de ordenador y una conferencia para luchar contra la economía informal

La Administración Tributaria noruega (Skatteetaten) optó por desarrollar un juego de ordenador dirigido a alumnos de educación secundaria, con el fin de explicarles por qué los impuestos son beneficiosos tanto para ellos mismos como para el conjunto de la sociedad. Este juego no es solo una actividad recreativa, sino que forma parte de un plan didáctico en el que sirve de complemento a una serie de ejercicios que los profesores pueden emplear en clase, consiguiendo un efecto más duradero. El juego utiliza tecnología de segunda pantalla, lo que significa que los participantes han de acceder a la presentación con sus móviles y modificar su contenido de acuerdo con la información que han recibido.

Una de las preguntas, por ejemplo, trata sobre la economía informal. En función de la respuesta que den los alumnos, la aplicación en la que se ve la presentación calcula y muestra a los participantes la repercusión que tendría su respuesta en el propio grupo de participantes y en toda Noruega. Por ejemplo, si los alumnos eligen realizar un trabajo no declarado por valor de x coronas noruegas, esto significa que Noruega recaudaría x menos en impuestos, lo que podría haberse destinado a financiar x plazas en residencias de ancianos o en centros de educación secundaria.

Este juego se lleva a cabo mediante una colaboración especial denominada "Samarbeid mot svart økonomi" ("trabajando juntos contra la economía informal"), en la que participan los sindicatos y asociaciones de empresarios, además de la Administración Tributaria de Noruega, cuya finalidad es hacer hincapié en que el trabajo no declarado y la economía informal perjudican a empleadores y empleados.

Esta iniciativa ha arrojado varios resultados sumamente interesantes:

1. Desde su distribución en el año 2015, este juego de ordenador dirigido a estudiantes de secundaria y adaptado a los objetivos de competencia de varias asignaturas (Ciencias Sociales, Matemáticas, Geografía, Lengua noruega) ha sido jugado alrededor de 50 000 veces al año.
2. La Administración Tributaria noruega imparte cada año una conferencia de 90 minutos a los alumnos del segundo ciclo de secundaria, igualmente adaptada a los objetivos de competencia de varias asignaturas; y lo hace a través de unos 600 "embajadores de información tributaria" que se reúnen con unos 40 000 alumnos al año.

También se creó un sitio web. Este puede visitarse para consulta o en conexión con el juego de ordenador o la conferencia.

Se estima que esta iniciativa ha llegado a unos 700 000 alumnos desde 2014.

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

Resulta esencial actualizar y renovar las herramientas digitales. Las tendencias y tecnologías virtuales cambian a gran velocidad, aspecto que las administraciones tributarias han de tener bien presente no solo a la hora de lanzar un producto y asegurarse de que llega al público objetivo, sino también para revisar periódicamente sus herramientas digitales a fin de comprobar si siguen llegando a sus destinatarios.

Organización de eventos para reunir a los contribuyentes en torno a la fiscalidad

Los eventos que organizan las administraciones tributarias varían mucho en función del país de que se trate y de los recursos disponibles. Aunque no hay dos eventos iguales, la mayoría comparten muchos rasgos. Los tres más comunes son:

- **jornadas de temática fiscal**, como el Día del Agradecimiento a los Contribuyentes de Ruanda, el Día Nacional del Contribuyente en Sierra Leona y el Día de los Impuestos en Indonesia, entre muchos otros;
- **semanas fiscales**, como la que se organiza en Turquía (Recuadro 4.5);
- **ferias**, como la Feria del Impuesto sobre la Renta de Bangladesh (Recuadro 4.6).

Esos eventos pueden organizarse en un único lugar o, lo que es más frecuente, en muchos puntos de la geografía del país. La administración tributaria suele estar organizada en torno a oficinas locales que suelen encargarse de organizar en su zona los actos que se enmarcan en un evento de ámbito nacional.

Recuadro 4.5. La Semana fiscal de Turquía

La Semana fiscal de Turquía se celebra todos los años durante la última semana de febrero. Su finalidad es sensibilizar a los niños, los contribuyentes y, en general, a todos los ciudadanos en torno a los impuestos. Durante esa semana, se desarrollan distintas campañas en todo el país para transmitir mensajes firmes que instan a los ciudadanos a pagar sus impuestos y a colaborar en la lucha contra la economía informal. En ella participan 500 funcionarios de la administración tributaria de todo el país.

Los aspectos principales son:

- visitar a los contribuyentes en su lugar de trabajo para conocer sus opiniones y sugerencias;
- visitar organizaciones de la sociedad civil para recabar sus opiniones y sugerencias;
- montar puestos de información en las universidades para concienciar a los estudiantes de la importancia de los tributos, los peligros de trabajar en la economía informal o informarles sobre las oportunidades profesionales en la Administración tributaria;
- organizar seminarios en las universidades
- colgar carteles con información tributaria dirigidos tanto al público general como específicamente a los niños.

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

Durante este tipo de eventos, las administraciones tributarias pueden entablar relación con los contribuyentes de distintas formas. Su principal ventaja es que ofrecen un entorno amistoso que facilita debatir abiertamente. Pueden diseñarse en función del destinatario, ya se trate de niños y sus padres, o de un público más concreto, como por ejemplo los emprendedores.

Las actividades más frecuentes, son, entre otras:

- **conferencias impartidas por altos funcionarios** (como los ministros) para que expliquen su visión del país y el papel que desempeña en ella la fiscalidad;
- **conceder premios** a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones tributarias y a funcionarios que han destacado en su labor;
- **conversar** con los contribuyentes en un ambiente relajado;
- **distribuir folletos y publicaciones** elaborados por la administración tributaria,
- **actividades** como concursos o juegos para el público infantil.

Estos eventos son de corta duración, no obstante, en comparación con otras iniciativas, prepararlos requiere mucho tiempo y recursos. Las administraciones tributarias asumen los riesgos y los costes derivados de la organización de estos eventos. Los funcionarios han de invertir un tiempo considerable en planificarlos, organizarlos y llevarlos a cabo. Los gastos logísticos pueden ser muy elevados en función del país y del programa del evento. Algunos países, como Bangladesh, dedican un volumen considerable de recursos a este tipo de eventos (véase el Recuadro 4.6). Otros ejemplos de eventos de temática fiscal son el Día Nacional del Contribuyente en Burundi, las Jornadas Fiscales Informativas de Senegal y el Festival de Cultura Ciudadana “La fuerza reside en las cifras” de Guatemala.

Recuadro 4.6. Bangladesh: Eventos y ferias de temática tributaria organizados por el órgano bengalí de Gestión Tributaria

En Bangladesh, el órgano bengalí de Gestión Tributaria (NBR) organiza todos los años la Feria del Impuesto sobre la Renta, de una semana de duración; además del Día Nacional del Impuesto sobre la Renta, que se celebra todos los años el 30 de noviembre. La feria se desarrolla en varios lugares del país simultáneamente, de modo que los contribuyentes pueden visitar la más próxima a su domicilio. Estas iniciativas cuentan con el apoyo de un amplio abanico de colaboradores, como los medios de comunicación, las escuelas y colegios, la sociedad civil, las asociaciones de asesores fiscales, los organismos sectoriales y diversos organismos y departamentos gubernamentales.

Durante la edición de 2018, el NBR también distribuyó premios a nivel de distrito a aquellos contribuyentes que presentaban niveles más altos y durante más tiempo en el pago de impuestos.

En la feria, los contribuyentes pueden acceder de forma gratuita a una serie de servicios exclusivos de asistencia tributaria prestados por funcionarios especializados en el impuesto sobre la renta, que van desde explicar aspectos concretos de las declaraciones, hasta ayudarles a presentarlas o a calcular sus obligaciones tributarias.

Además, los contribuyentes pueden obtener allí información fiscal, como los formularios y folletos que se facilitan en la feria. Desde 2018, el NBR viene incluyendo nuevos elementos como la formación de temática tributaria por medios audiovisuales. Los nuevos contribuyentes pueden también obtener allí mismo su e-NIF, número de identificación fiscal electrónico.

Impacto

Con un coste aproximado de 150 millones de BDT (1,7 millones de USD) y la participación de 3 000 empleados, estas iniciativas ayudaron a llegar a un millón de personas en todo el país.

La Feria del Impuesto sobre la Renta permite a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones fiscales en un ambiente festivo. Funcionarios, contribuyentes, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil acuden a disfrutar de los eventos con una sonrisa en el rostro. A los contribuyentes les encanta.

Bazlul Kabir Bhuiyan, Comisario de Tributos, NBR de Bangladesh

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

Participar en otros eventos yendo al encuentro de los contribuyentes

En todos los países se celebran numerosos eventos anuales no relacionados con los impuestos.

Algunos resultan muy adecuados para que participe en ellos la administración tributaria, por ejemplo, los que se organizan a escala nacional y cuentan con el apoyo de altos cargos del Gobierno. En todos los países existe una festividad señalada, que suele constituir una buena ocasión para la participación de la administración tributaria. La de Burkina Faso, por ejemplo, participa en varios eventos a lo largo del año (Recuadro 4.7). Las administraciones tributarias tienen también la posibilidad de montar un puesto propio en otros eventos culturales organizados por todo el país, para correr la voz y divulgar información a los contribuyentes.

Recuadro 4.7. Burkina Faso: Participación en eventos anuales

En Burkina Faso, la administración tributaria (Direction Générale des Impôts) participa en eventos nacionales e internacionales que ofrecen un espacio comunicativo para desarrollar las siguientes actividades:

- puestos de información en FESPACO (Festival Panafricano de Cine y Televisión de Uagadugú), el Salón Internacional de Artesanía de Uagadugú y la Semana Nacional de la Cultura;
- patrocinio de películas sobre cultura fiscal en FESPACO;
- participación en la feria empresarial Maison de l'Entreprise du Burkina Faso.

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

Estos eventos revisten gran valor para la administración tributaria, pues suelen atraer a un gran número de visitantes, brindándole la oportunidad de mostrarse accesible para el público. El Recuadro 4.8 destaca el éxito cosechado por la administración tributaria uruguaya mediante su participación en un evento de ámbito nacional.

Recuadro 4.8. Uruguay: Participación en Expo Prado

Desde 2005, la Dirección General Impositiva del Uruguay (DGI) participa todos los años en Expo Prado (la Exposición internacional de ganadería muestra agroindustrial y comercial), un prestigioso evento anual de doce días de duración organizado en el mes de septiembre por la Asociación Rural del Uruguay desde hace más de un siglo.

Esta iniciativa consiste en una propuesta didáctica dirigida a los escolares que se lleva a cabo desde un puesto en Expo Prado, con la finalidad de promover la cultura fiscal y la responsabilidad cívica.

El puesto de la DGI recibe un promedio de 500 000 visitas de adultos y 50 000 de niños. Teniendo en cuenta que la población de Uruguay asciende a 3,5 millones de habitantes, eso equivale a una de cada siete personas.

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

Los eventos y ferias brindan también la oportunidad de forjar alianzas con personas célebres o influyentes para transmitir mensajes clave sobre fiscalidad y cumplimiento. La Agencia Tributaria de Sierra Leona, por ejemplo, ha colaborado con comediantes y músicos famosos que se han convertido

en defensores del cumplimiento. En el marco de esa colaboración, se incluyeron algunos espectáculos de comedia y música en vivo con la intención de promover el cumplimiento entre el gran número de contribuyentes jóvenes que atraen.

4.2.2. Desafíos frecuentes y soluciones propuestas

Si las personas no se enteran de que va a celebrarse un evento, es imposible que acudan

Una de las ventajas para la administración tributaria de participar en un evento ya existente suele ser el gran número de visitantes que este atrae; sin embargo, cuando organizan sus propios eventos, puede resultar difícil atraer a la gente. Esto no es sorprendente, ya que pasa lo mismo con cualquier nuevo evento; y aunque esa dificultad disminuye con el paso del tiempo, existen varias soluciones.

Solución 1 – Campañas informativas

Para asegurar una participación elevada en los eventos y festivales de temática tributaria, puede resultar útil poner en marcha una campaña informativa. De hecho, la administración tributaria puede recurrir a muchas herramientas para alcanzar este objetivo. El evento puede anunciarse en un programa de televisión de emisión regular, en forma de entrevista a algún alto funcionario de la Administración tributaria o a través de las redes sociales. Como se indicó ya en la sección anterior, los mejores resultados se obtienen utilizando una combinación de distintos canales.

Solución 2 – Personas célebres e influyentes

Como muestra el ejemplo de Nigeria, las personas célebres e influyentes pueden ampliar la resonancia de un evento recomendando a sus fans y seguidores que asistan. No obstante, estos han de ser elegidos cuidadosamente. Su ética tributaria tiene que estar fuera de toda duda, y su público ha de ser el que interesa a la administración tributaria.

Solventar los problemas logísticos

Organizar la logística necesaria para dar la bienvenida y brindar apoyo a los participantes puede resultar difícil para la administración tributaria.

Solución 1 – Externalizar la organización de eventos

Algunas administraciones tributarias están estudiando la posibilidad de externalizar parte de las actividades de los festivales que organizan. Aunque ninguna lo ha hecho hasta ahora, la externalización de la organización de eventos puede resolver los problemas logísticos. Es una opción práctica, pero posiblemente aumente los costes del evento.

Solución 2 – Eventos ya existentes

Como ya se ha indicado, participar en eventos que ya existen permite reducir costes, al no tener que cargar con su organización. Cuando no se considere apropiado que la administración fiscal participe en ningún evento ya existente, se podrían plantear colaboraciones con otras iniciativas de educación cívico-tributaria para organizar eventos conjuntamente. Se trata de una manera de compartir el coste y el esfuerzo y de sumar las competencias y conocimientos en materia de organización.

4.3. Comunicación a medida

En algunas ocasiones, la comunicación de masas, los eventos, los programas de televisión y las revistas pueden no ser suficientes para llegar a determinados grupos de población, en especial a los más vulnerables o a los que residen en lugares remotos. Otras veces puede ser necesario elaborar el mensaje pensando en las necesidades e intereses de un grupo de contribuyentes específico, para asegurarse de que lo comprenden y lo aceptan.

Numerosas administraciones tributarias adaptan su comunicación al público al que se dirigen; algunas van incluso más allá y trabajan con colaboradores externos (por lo general académicos u otros investigadores) para intentar comprender mejor a los distintos públicos. Se utilizan métodos científicos para producir conocimientos útiles que permitan a las administraciones tributarias adaptar su actuación y ayudar a los investigadores a comprender mejor el funcionamiento de la sociedad. Por ejemplo, investigar el efecto de distintos mensajes enviados a los contribuyentes puede servir para decidir qué estrategia de comunicación ha de adoptar la administración, al tiempo que ofrece a los especialistas una perspectiva excepcional sobre la manera en que las personas responden a determinados mensajes.

Los investigadores llevan varios siglos estudiando la vida de las personas. Gracias a ellos disponemos de un acervo considerable de conocimiento especializado que puede ser de gran utilidad para la administración tributaria. Por su parte, los investigadores suelen interesarse por los nuevos ámbitos de estudio y pueden aprovechar la capacidad de la administración tributaria para llevar a cabo investigaciones a gran escala. Esta situación crea sinergias muy positivas que producen resultados interesantes y nuevos conocimientos.

4.3.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Comunicación con grupos específicos de contribuyentes

Una estrategia que puede ser útil para ayudar a los contribuyentes y, al mismo tiempo, mejorar el cumplimiento fiscal es dirigirse a sectores específicos de la población para proporcionarles información adaptada a sus necesidades. Puede consistir en orientaciones para cumplimentar la declaración de impuestos e instrucciones sobre los impuestos que han de declarar. El grupo objetivo puede ser cualquier subconjunto de la población con necesidades especiales, como los nuevos emprendedores o los contribuyentes recién registrados. Este es el método seguido por la Agencia Tributaria irlandesa, que organiza un programa de comunicación dirigido a los obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta, las personas que acaban de registrarse y los contribuyentes que pagan a medida que reciben sus ingresos (PAYE por sus siglas en inglés).

Los nuevos emprendedores constituyen con frecuencia un grupo objetivo a los que la administración tributaria pretende orientar sobre sus obligaciones tributarias. Por ejemplo, la administración tributaria de Finlandia lleva a cabo llamadas telefónicas de orientación cada vez que alguien crea una nueva empresa, con el fin de explicar cuándo y dónde han de declararse y pagarse impuestos. La Agencia Tributaria y Aduanera de Portugal también envía orientaciones a los nuevos emprendedores por medio de correos electrónicos informativos.

Otras categorías de contribuyentes a los que se dirigen las administraciones tributarias son los auditores, los propietarios de inmuebles y los trabajadores extranjeros; estos últimos representan, por ejemplo, una parte considerable de la economía noruega y la autoridad tributaria de ese país se ocupa de hacerles llegar información y orientación profesional. Dicha autoridad ha contratado a dos responsables de servicios lingüísticos para garantizar que las consultas hechas en inglés a la administración obtengan respuesta en ese idioma.

Las administraciones tributarias procuran también garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la información fiscal, en particular los contribuyentes más vulnerables. Por ejemplo, la Administración Tributaria de Togo (OTR) organiza también campañas de sensibilización para mejorar el cumplimiento de la población con la ayuda económica del Banco Africano de Desarrollo (Recuadro 4.9).

Otra estrategia consiste en organizar sesiones informativas a través de los perfiles oficiales de la administración tributaria en redes sociales, como hace la Agencia Nacional de Administración Fiscal de Rumanía (ANAF). Esta autoridad optó por poner en práctica esta iniciativa tras analizar los resultados de una encuesta que dejaban claro que no todos los contribuyentes utilizan canales de asistencia como las páginas web para presentar la declaración de la renta o leer una directriz. De las respuestas a la encuesta, la ANAF también dedujo que la lectura de la información en el idioma preferido del usuario, gracias a la traducción instantánea, ayudaba a llegar a los contribuyentes de todo el mundo y a evitar la desinformación.

Recuadro 4.9. Togo: Sensibilizar a nivel local acerca del civismo fiscal

En el marco de un programa denominado “Sensibilisation de proximité des contribuables et du grand public au civisme fiscal” (Sensibilización de proximidad a los contribuyentes y al público en general acerca del civismo tributario) la Administración Tributaria de Togo (OTR) organiza eventos de ámbito local.



Estos pueden adoptar la forma de reuniones a las que asisten distintos funcionarios de la administración de tributos y aduanas, y se celebran, por ejemplo, en la plaza del mercado de una determinada localidad. En lugar de que los contribuyentes sean los que acuden a la administración tributaria, es esta la que se acerca a ellos.

Se informa al público de su celebración a través de la radio, la televisión y la prensa escrita o se les envía invitaciones. Las sesiones de información y sensibilización se desarrollan de forma interactiva y en la lengua local para facilitar su comprensión por parte de todos. Se escenifican diferentes situaciones de modo que los asistentes entiendan mejor los conceptos que se exponen.

El Banco Africano de Desarrollo proporcionó apoyo financiero al programa durante varios años, pero ahora funciona sin ayudas. Ha conseguido llegar a más de 70 000 personas.

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

Imagen: OTR Togo

Emplear análisis conductuales para fomentar el cumplimiento

Los análisis conductuales pueden potenciar el impacto del mensaje dirigido a los contribuyentes.

Un ámbito en el que se ha hecho un empleo extensivo de los análisis conductuales es el de las cartas de recordatorio a los deudores. La modificación del formato estandarizado de estas cartas, redactándolas de forma más sencilla y añadiendo otros mensajes como marcos de norma social o de norma minoritaria, ha resultado una medida eficaz para estimular a los deudores a pagar los importes debidos, conduciendo también a un aumento del total de ingresos recaudados.

Mascagni y otros (2017^[2]) llevaron a cabo un experimento en Ruanda en colaboración con la Agencia Tributaria de Ruanda en el marco de un proyecto sobre cumplimiento fiscal desarrollado por el Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF) y el Centro Internacional de Fiscalidad y Desarrollo (ICTD). En este experimento no solo se sometió a examen el contenido del mensaje, sino también su medio de transmisión: se trataba de averiguar si daba mejor resultado enviar recordatorios por correo electrónico, carta o SMS. La conclusión principal fue que los métodos menos agresivos son más eficaces que los disuasorios para fomentar el cumplimiento de los contribuyentes. Los mensajes que contenían elementos positivos de intercambio fiscal ("Al pagar impuestos estás haciendo posible la educación de nuestros niños, la financiación de la sanidad y la seguridad de todos. Paga impuestos. Construye Ruanda. Siéntete orgulloso de ti mismo."), así como recordatorios amables ("El periodo para la presentación de la declaración está abierto hasta el 31 de marzo de 2016") funcionaban mejor que los mensajes disuasorios ("Pague sus impuestos a tiempo y evite multas y sanciones"). Asimismo, se comprobó que el correo electrónico es el medio de contacto más eficaz, seguido de las cartas y los SMS. En total, el experimento supuso un aumento del cumplimiento de entre el 16 y el 23,7% y el pago de impuestos adicionales por valor de 6 800 millones de RWF, es decir, unos 8,3 millones de USD.

Hallsworth y otros (2017^[3]) realizaron dos experimentos naturales de campo en el Reino Unido. En el primer experimento se recaudaron 4,9 millones de GBP solo en los 23 primeros días, y en el segundo, 9,3 millones. Se comprobó que, en las cartas de recordatorio, los mensajes más eficaces eran los de norma social, especialmente los que incluían un marco de norma minoritaria ("Nueve de cada diez personas en el Reino Unido pagan sus impuestos en el plazo establecido. Ahora mismo, usted pertenece a la pequeña minoría de personas que todavía no los ha pagado"). Los autores de la investigación concluyeron que "es conveniente adoptar un enfoque que incorpore los costes morales en la comunicación con los contribuyentes". Esos costes pueden incrementarse con mensajes asociados a normas sociales (tanto prescriptivas como descriptivas), servicio público y obligación moral." (Hallsworth et al., 2017, p. 26^[3]). En Bélgica se realizaron también experimentos similares (Recuadro 4.10).

Brockmeyer y otros (2019^[4]) analizaron una campaña de Costa Rica consistente en el envío de correos electrónicos por parte de la administración tributaria a las empresas incumplidoras pidiéndoles que presentaran la declaración del impuesto de sociedades. Estos mensajes se redactaron con arreglo a las recomendaciones de la psicología conductista: estaban personalizados, eran sencillos, contenían una llamada a la acción con un plazo muy próximo, incluían un enlace al impreso de la declaración y aludían a una norma social ("8 de cada 10 costarricenses [registrados] han presentado su declaración de ingresos en 2014"). Los autores estiman que los correos electrónicos resultaron en un aumento del 21% en las tasas de presentación y un incremento de 15 USD en la cuota líquida del impuesto.

Estas conclusiones revisten mucha utilidad. Por un lado, demuestran que los enfoques no agresivos basados en métodos de investigación son útiles para fomentar el cumplimiento de los contribuyentes y que los mensajes derivados del análisis conductual pueden sensibilizar al contribuyente. Por otro lado, estos métodos resultan sumamente rentables y ofrecen a las administraciones tributarias una forma sencilla de acelerar e incrementar el pago de impuestos, al tiempo que ofrecen una imagen positiva de la administración. En palabras de Mick Moore:

“Estas nuevas técnicas de investigación son brillantes. No solo consiguen que los gobiernos parezcan inteligentes, sino que pueden lograr que lo sean efectivamente, al menos en sus relaciones con los contribuyentes. Los gobiernos pueden recaudar más ingresos si inducen a los contribuyentes a cumplir sus obligaciones, sin irritarlos ni molestarlos en ese proceso, e incluso posiblemente despertando en ellos una cierta empatía hacia los recaudadores.” (Moore, 2019^[5])

La ventaja de colaborar con los investigadores es que los experimentos —y, en este caso, los ensayos controlados aleatorios— facilitan comprender cuál es el método que mejor se adapta al destinatario objetivo, y, por consiguiente, el que mayor impacto tendrá. Los ensayos son también esenciales para comprobar si los efectos de una intervención son de corta duración o si, por el contrario, perduran en el tiempo. Además, el apoyo académico en el diseño y la evaluación del proyecto son elementos inestimables para la administración tributaria.

Recuadro 4.10. Bélgica: Alusión al interés general en los mensajes enviados a los contribuyentes

En el marco de un proyecto científico realizado en colaboración con académicos de la economía del comportamiento, el Servicio Federal de Finanzas Públicas belga (FPSF) realizó un ensayo consistente en el envío de cartas con un enfoque conductista a un grupo seleccionado de contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En las cartas se les recordaba que habían dejado pasar el plazo de presentación de la declaración o de pago del impuesto, y algunas de ellas contenían un mensaje sobre el interés general que aludía a los servicios que se prestan con los ingresos recaudados a través de los impuestos.

En el marco de esta colaboración se llevó a cabo una serie de cinco experimentos entre 2014 y 2016, cuya principal conclusión fue que simplificar los mensajes recordatorios enviados a los contribuyentes fomenta el cumplimiento de las obligaciones tributarias (De Neve et al., 2021^[6]). En este caso, la simplificación consistió en enviar cartas más breves, que contenían menos información y en las que aparecía destacada la información decisiva para la actuación del contribuyente. El rendimiento económico de las cartas simplificadas se cuantificó en 3,84 millones de EUR, casi 50 veces más que los 80 000 EUR que costó la iniciativa (De Neve et al., 2021^[6]).

Además de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en el plazo establecido, el objetivo de la FPSF era informar a los contribuyentes sobre la forma en que se gastan los ingresos recaudados y eliminar esa percepción de los contribuyentes en que existe una divergencia entre el pago de impuestos y los servicios resultantes. Por ello, las cartas con alusiones al interés general contenían gráficos que mostraban la distribución del gasto público. En su respuesta a la encuesta de la OCDE, Bélgica señaló que, aunque no se había observado un efecto directo a corto plazo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la sensibilización mediante mensajes que aluden al interés general favorece la ética tributaria y podría tener efectos positivos a largo plazo.

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

Empleo de técnicas de investigación etnográfica para mejorar los métodos de divulgación

La investigación etnográfica es otro método científico que puede aportar una perspectiva de gran interés para comprender las necesidades de determinados grupos de contribuyentes (véase el Recuadro 4.11). Permite acceder a información detallada que no se consigue con datos cuantitativos. Hace posible, por ejemplo, realizar un análisis en profundidad de la dinámica de la economía informal o poner de relieve las necesidades principales de grupos específicos de contribuyentes. De hecho, ofrece

una valiosa información sobre el comportamiento de los contribuyentes y permite a las administraciones tributarias no solo comprenderlos mejor, sino también medir el impacto de sus propias actuaciones y comprender las razones por las que tienen o no el resultado deseado.

Para llevar a cabo investigaciones etnográficas se requieren recursos excepcionales. Las administraciones tributarias han de comprender cómo trabajan los investigadores etnográficos y delimitar claramente lo que estos pueden hacer y lo que no. Tienen que ser capaces de explicar qué objetivos persiguen con esa investigación y dedicar recursos financieros y logísticos al proyecto.

Recuadro 4.11. Canadá: Proyectos de investigación etnográfica

La CRA de Canadá es una de las administraciones tributarias que han recurrido a investigaciones etnográficas para reforzar su estrategia de comunicación (OECD, 2019^[7]). La CRA está utilizando la investigación etnográfica para comprender mejor las experiencias de los distintos tipos de contribuyente, con el fin de mejorar sus servicios. Los métodos utilizados incluyen la inmersión, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas para recabar información detallada que permitiera conocer mejor la experiencia y el comportamiento de los sujetos.

Los tres proyectos de investigación etnográfica realizados hasta la fecha se han centrado en:

- pequeñas empresas;
- personas sin hogar o en situación de vivienda precaria;
- inmigrantes recién llegados vulnerables.

Los resultados de estos proyectos han servido a la CRA para mejorar sus métodos de divulgación y el servicio que prestan a esos grupos. Por ejemplo, gracias a una mejor comprensión de los obstáculos a que se enfrentan las personas sin hogar para acceder a las prestaciones sociales, la CRA ha podido elaborar materiales divulgativos a la medida de las necesidades de estos grupos.

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

4.3.2. Desafíos frecuentes y soluciones propuestas

Focalizar correctamente al público objetivo

Conseguir que las campañas informativas tengan el máximo alcance posible debe ser una de las prioridades de las administraciones tributarias, que han de asegurarse de que los mensajes dirigidos a los contribuyentes no pasen desapercibidos. Algunos segmentos de población requieren especial atención por no haber tenido prácticamente nunca contacto con la Administración. En muchos países es importante conseguir llegar a estos grupos de contribuyentes por medio de campañas innovadoras.

Solución 1 – Contacto directo

Este problema con frecuencia suele resolverse mediante la toma de contacto personal con el contribuyente. Por ejemplo, las unidades tributarias móviles son una herramienta útil para aproximarse a los ciudadanos e informarles sobre sus derechos y obligaciones, como se verá en el capítulo 5.2.

Solución 2 – Colaboraciones

Además de los canales de comunicación habituales de la administración tributaria, como sitios web, redes sociales y oficinas tributarias, puede ser útil apoyarse en otras entidades para difundir el material informativo. Un ejemplo es la FARS eslovena, que colaboró con la Oficina de Comunicación del Gobierno durante el primer año de la campaña sobre la importancia de verificación de los recibos.

Secreto fiscal

Los expertos universitarios normalmente no son funcionarios de la administración tributaria, pero pueden necesitar acceder a información protegida por el secreto fiscal para realizar sus investigaciones. Este aspecto reviste importancia, porque la infracción del secreto fiscal puede conducir al enjuiciamiento del infractor.

Solución 1 – Diseñar la investigación de manera que se evite el problema que puede plantear el secreto fiscal

Para solventar esta cuestión, los expertos y la administración tributaria han de diseñar juntos el objeto de la investigación. Es conveniente reunirse con bastante antelación para analizar qué tipo de información se necesitará para que el estudio arroje resultados valiosos tanto para la administración tributaria como para la comunidad científica.

Solución 2 - Recogida de información por parte de la administración tributaria por cuenta del investigador

En el marco del protocolo de investigación, los expertos pueden elaborar las herramientas cuantitativas o cualitativas, como los cuestionarios, pero dejar que sea la administración quien las gestione. Esta elegirá a los contribuyentes pertinentes utilizando para ello los datos protegidos por el secreto fiscal, les enviará el cuestionario, recopilará las respuestas y extraerá los resultados de forma anonimizada por el procedimiento que haya acordado con el investigador.

4.4. Impacto

La medición del impacto es un elemento fundamental de toda iniciativa, pues representa la única manera de comprender sus efectos. ¿Son positivos? ¿Existen efectos no buscados? ¿De qué magnitud? ¿Los contribuyentes los consideran positivos?

Las iniciativas descritas en este capítulo aspiran a producir ventajas directas a corto plazo, en ocasiones a gran escala, lo que dificulta la medición de su impacto. Tan solo un pequeño número de iniciativas se sometió a una evaluación formal. Así, 10 de las 27 campañas informativas fueron evaluadas, pero solo dos de ellas lo fueron por organizaciones externas, lo que representa menos de la cuarta parte.

A menudo, las evaluaciones se utilizan para recabar datos cuantitativos, como el número de personas que ven un programa de televisión o el número de folletos repartidos durante un evento. Por ejemplo, en el caso de la iniciativa irlandesa PAYE (Recuadro 4.12), la evaluación permitió medir su impacto directo a corto plazo. Sin embargo, esto puede resultar insuficiente para comprender de verdad hasta qué punto el programa ha sido un éxito, qué otros efectos han podido tener y cómo lo han percibido los contribuyentes.

La medición del impacto de una iniciativa ha de prepararse con antelación. El diseño de una iniciativa debe incluir las herramientas para medir su éxito. Se trata de una actividad en sí misma y exige la asignación de recursos específicos.

4.4.1. Ciudadanos mejor informados y más cumplidores

Muchas de las iniciativas descritas en este capítulo han permitido realizar grandes avances en lo que respecta a los conocimientos de los contribuyentes y a su disposición a cumplir voluntariamente sus obligaciones tributarias. En el caso de las iniciativas puestas en marcha por la OTR de Togo, se redujo la tasa de incumplimiento; además, se consolidó la relación entre la OTR y los contribuyentes, disipándose el temor de estos últimos hacia la primera. La Administración Tributaria noruega señaló, en su respuesta a la encuesta, que la evaluación de sus iniciativas confirmaba que habían logrado sus principales objetivos de difusión de información y orientación profesional, dirigidos a prestar un buen servicio, informar, educar y promover una cultura de cumplimiento.

Esto puede tener también efectos colaterales, ya que una interacción positiva con los contribuyentes puede implicar en el futuro una vinculación prolongada y constante con ellos. En el ejemplo de la Agencia Tributaria de Suecia (STA), tras informar a las nuevas empresas sobre el importe de sus obligaciones tributarias y sobre cómo hacer la correspondiente declaración, el 99% de los participantes en una encuesta declararon que utilizarían el material didáctico de la STA al iniciar su negocio.

Recuadro 4.12. Irlanda: Una carta a los contribuyentes del régimen PAYE

La Agencia Tributaria de Irlanda estableció un programa de comunicación anual para los contribuyentes sujetos al PAYE. Desde 2016, esta autoridad ha enviado cada año cartas a más de 125 000 contribuyentes sujetos al PAYE para informarles acerca de las deducciones, bonificaciones y exenciones tributarias aplicables, recordarles el plazo legal de cuatro años para hacer valer sus derechos e informarles de la necesidad de comunicar a la administración tributaria cualquier fuente adicional de ingresos que pudieran tener. Se emitió un comunicado de prensa para dar a conocer la campaña de cartas y se difundió en periódicos y emisoras de radio.

Se optó por contactar a los contribuyentes mediante el envío de cartas porque la mayoría de los contribuyentes a los que se dirigía esta iniciativa no estaban registrados como usuarios de los servicios digitales de la Agencia Tributaria de Irlanda. Los destinatarios de las cartas fueron seleccionados en virtud de un análisis de su conducta en el pasado, en concreto, se enviaron cartas a aquellos contribuyentes que habían pagado impuestos en los últimos cuatro años, pero que no habían solicitado ninguna devolución o deducción, ni habían declarado ningún ingreso adicional. La carta ponía igualmente de relieve las ventajas de utilizar los servicios digitales de la administración tributaria para solicitar devoluciones o deducciones tributarias, informando sobre la forma de darse de alta para poder hacerlo.

La Agencia Tributaria de Irlanda ha indicado que, con anterioridad a este contacto directo, ninguno de los contribuyentes de ese grupo se había dirigido a la administración tributaria durante más de cuatro años. Aunque no puede decirse que toda la actividad que siguió a las cartas fuera directa y exclusivamente resultado del contacto, es razonable suponer que es poco probable que la mayoría de estos contribuyentes hiciera una reclamación o declarara ingresos adicionales si la Agencia Tributaria de Irlanda no hubiera contactado con ellos previamente.

La carta de 2016

- En los seis meses siguientes al envío de la carta, el 15% de sus destinatarios solicitaron una rectificación de sus declaraciones del impuesto con el propósito de solicitar devoluciones, deducciones o exenciones, o de declarar ingresos adicionales.
- Como consecuencia de esas solicitudes fueron devueltos o abonados a los contribuyentes un total de 27,8 millones de EUR.

- Se ingresaron en las arcas públicas un total de 1,2 millones de EUR en concepto de ingresos adicionales declarados.
- Se produjo un aumento del 26% entre los destinatarios de las cartas en el número de inscripciones en los servicios digitales de la Agencia Tributaria.

La carta de 2017

- En los seis meses siguientes al envío de la carta, el 14,5% de sus destinatarios solicitaron una rectificación de sus declaraciones del impuesto con el propósito de solicitar devoluciones, deducciones o exenciones, o de declarar ingresos adicionales.
- Como consecuencia de esas solicitudes fueron devueltos o abonados a los contribuyentes un total de 27,8 millones de EUR.
- Se ingresaron en las arcas públicas un total de 0,95 millones de EUR en concepto de ingresos adicionales declarados
- Se produjo un aumento del 19% entre los destinatarios de las cartas en el número de inscripciones en los servicios digitales de la Agencia Tributaria.

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

4.4.2. Mejora de las relaciones con los contribuyentes mediante métodos científicos

Cuando las administraciones tributarias emplean métodos científicos para mejorar su relación con los contribuyentes, el resultado es dual. Por un lado, es una forma de aumentar los ingresos recaudados, como ya se ha expuesto. En segundo lugar, las administraciones tributarias adquieren un conocimiento profundo de los ciudadanos del que pueden beneficiarse los investigadores para focalizar sus estudios en grupos de personas bien definidos.

Una de las ventajas de emplear métodos científicos es que incorporan herramientas para medir el impacto de las iniciativas. Como se ha indicado, esas investigaciones han resultado en un incremento considerable de la recaudación. También son una forma de que las administraciones tributarias apoyen la investigación de ámbito nacional ofreciendo a los académicos nuevas posibilidades.

No obstante, la utilización de estos métodos es bastante reciente y no ha transcurrido tiempo suficiente para valorar sus resultados a largo plazo. Aun cuando esto no disminuye las ventajas que aportan a corto plazo, existe la necesidad de realizar estudios longitudinales sobre sus resultados.

4.4.3. Una percepción más positiva de la administración tributaria

Si se transmiten los mensajes adecuados a los contribuyentes se puede mejorar su percepción de la administración tributaria. Es importante comunicarse con los contribuyentes y proporcionarles toda la información que necesitan de modo que puedan comprender plenamente sus derechos y obligaciones y cumplir estas últimas de forma voluntaria. Muchas de las iniciativas descritas en este capítulo han tenido efectos colaterales positivos no solo en términos de cumplimiento fiscal, conocimientos y competencias, sino también en lo tocante a la imagen que tienen los contribuyentes de la administración tributaria (y, en última instancia, del Gobierno). Por ejemplo, a través de su participación en distintos eventos organizados en el país, la administración tributaria de Burkina Faso descubrió que a algunos contribuyentes tenían miedo de tratar con ella. Estos eventos ofrecieron la ocasión perfecta para cambiar esa visión.

Evaluar el impacto de los eventos y ferias de temática tributaria es una tarea compleja, porque puede resultar difícil obtener información práctica sobre los efectos de estas iniciativas. Por ello, las administraciones tributarias habrán de dedicar mayores esfuerzos a realizar encuestas —tanto para

recabar la opinión de los asistentes como para hacer un seguimiento de sus perfiles—, a fin de centrarse en llegar a los grupos de contribuyentes que no participaron como se esperaba.

Las administraciones tributarias consideran que los eventos de temática fiscal tienen un efecto positivo en la cultura tributaria y el civismo fiscal. Aquellas que han realizado iniciativas de este tipo han conseguido mejorar su imagen. Las personas célebres tienen también una influencia positiva en su público. Sobre todo en los países en desarrollo, las jornadas del contribuyente pueden servir para destacar la utilidad de pagar impuestos, contribuyendo al desarrollo del país. Mientras que los eventos y festivales organizados poco antes del plazo para la presentación de las declaraciones pueden servir para ampliar la base imponible, incrementando la recaudación. En Bangladesh, por ejemplo, el NBR realizó una evaluación interna de la feria que ella misma organiza a partir de las valoraciones de los funcionarios, los contribuyentes y otros actores relevantes que asistieron, además de los comentarios de los medios de comunicación, y concluyó que la feria había propiciado un gran aumento de los conocimientos de los contribuyentes y de su sentido de la obligación moral de pagar voluntariamente impuestos.

El Recuadro 4.13 presenta algunas declaraciones de administraciones tributarias que han notado una mejora en la relación con los contribuyentes tras la adoptar las iniciativas descritas en este capítulo.

Recuadro 4.13. Informar a los contribuyentes resulta en una mayor cooperación

- *La iniciativa logró que los contribuyentes percibieran mejor la disponibilidad de la administración tributaria, siempre dispuesta a informarles de las eventuales modificaciones de la legislación tributaria y a recordarles sus obligaciones fiscales. (Líbano)*
- *La encuesta arroja una serie de indicadores de que nuestro programa de comunicación está teniendo resultados positivos. Por ejemplo, bastantes participantes se declararon muy satisfechos con el contenido disponible en la web para cumplimentar la autodeclaración del impuesto sobre la renta. Por otra parte, el 63% de los encuestados conocía la existencia de las guías de ayuda y los vídeos disponibles, y el 80% de ellos expresó que los vídeos resultan útiles. (Irlanda)*
- *Las reacciones que hemos recabado son muy positivas. Hemos comprobado que es importante insistir en simplificar el lenguaje (de por sí técnico) que se emplea para comunicarse con los contribuyentes. Los contribuyentes aprecian nuestra disponibilidad, porque transmite mayor proximidad, transparencia y fiabilidad. (Portugal)*
- *Estas iniciativas han logrado consolidar la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes. (Togo)*
- *La presencia en redes sociales es una clara señal de que la administración tributaria se esfuerza por estar más cerca de los ciudadanos. (Marruecos)*

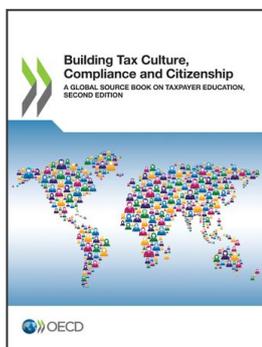
Fuente: Encuesta de la OCDE sobre iniciativas de educación cívico-tributaria

Bibliografía

- Brockmeyer, A. et al. (2019), “Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 11/3, pp. 55-87, <http://dx.doi.org/10.1257/POL.20160589>. [4]
- De Neve, J. et al. (2021), “How to improve tax compliance? Evidence from population-wide experiments in Belgium”, *Journal of Political Economy*, Vol. 129/5, pp. 1425-1463, <http://dx.doi.org/10.1086/713096/ASSET/IMAGES/LARGE/FG5.JPEG>. [6]
- Hallsworth, M. et al. (2017), “The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance”, *Journal of Public Economics*, Vol. 148, pp. 14-31, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2017.02.003>. [3]
- Mascagni, G., C. Nell and N. Monkam (2017), “One Size Does Not Fit All: A Field Experiment on the Drivers of Tax Compliance and Delivery Methods in Rwanda”, *ICTD Working Paper*, No. 58, International Centre for Tax and Development, Brighton. [2]
- Moore, M. (2019), “Intelligent Government: How Research Can Help Increase Tax Compliance”, *ATAP Working Paper*, No. 9, International Centre for Tax and Development, Brighton. [5]
- OECD (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/74d162b6-en>. [7]
- OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [1]

Nota

¹ Puede consultarse en la siguiente dirección: <https://www.aquoiserventmesimpots.gouv.fr/>.



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), “Comunicación en materia tributaria con fines de sensibilización”, in *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5941a55f-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>.