

3 Educación fiscal básica

En este capítulo se examinan las iniciativas didácticas más formales e intensivas, así como los desafíos que plantean y sus soluciones, de modo que el diseño y la aplicación de estas iniciativas de educación cívico-tributaria resulten eficaces. Aunque la mayoría de las iniciativas se centran en los estudiantes que cursan estudios oficiales, también las hay dirigidas a las empresas y a los contribuyentes particulares.

Los impuestos pueden ser complicados, sobre todo para quienes tienen escaso o ningún conocimiento sobre el sistema tributario. Los estudiantes, los adultos, los propietarios de empresas, empleados y grupos vulnerables pueden no entender bien el diseño y el funcionamiento del sistema fiscal, lo que limita su capacidad de participar efectivamente en él. Puede resultar un auténtico desafío animar a los ciudadanos a valorar y comprometerse con el papel de los impuestos en la sociedad, y lograr que los contribuyentes y los empleados con responsabilidad respecto del cumplimiento fiscal sean conscientes de sus respectivas funciones y obligaciones.

Por ello, un enfoque conveniente es el de impartir a los ciudadanos una formación intensiva y detallada para sobreponerse a la complejidad, familiarizarlos con su respectivo papel dentro del sistema fiscal y fomentar conductas a largo plazo. En aquellos casos en que el conocimiento sobre el sistema fiscal es mínimo o no se comprenden los detalles cruciales, se requiere un planteamiento en profundidad que brinde la oportunidad a los participantes de implicarse activamente en el aprendizaje.

En este capítulo se examinan diversas iniciativas intensivas de educación cívico-tributaria que aspiran a una implicación más activa de los participantes. En contraste con las iniciativas tratadas en el capítulo 4, que consisten más bien en medidas de sensibilización y de *marketing* de masas en materia de fiscalidad, en las que la participación de los contribuyentes suele ser breve, lo que tienen en común las iniciativas descritas en el presente capítulo es una mayor implicación de los participantes, ya sea en cuanto al tiempo o al alcance, lo que plantea una serie de desafíos y aspectos específicos que conviene tener en cuenta.

Estas iniciativas suelen requerir muchos recursos, por lo que pueden resultar muy favorecidas por la colaboración de otros actores, especialmente si se trata de expandirlas. Otro rasgo común a las iniciativas recogidas en este capítulo es que normalmente exigen un mayor volumen de recursos. En muchas de estas iniciativas, el carácter presencial de la enseñanza es el factor que determina esa exigencia de recursos, si bien cada vez se opta más por los seminarios web, que requieren muchos menos recursos. El volumen de recursos necesarios, especialmente de recursos humanos, a menudo limita el alcance de este tipo de iniciativas, salvo que se puedan llevar a cabo en colaboración con otros actores.

Aunque estas iniciativas de educación cívico-tributaria intensiva y de contenido detallado pueden aplicarse en distintos contextos, son especialmente frecuentes las dirigidas a estudiantes. Promover el cumplimiento voluntario a una edad lo más temprana posible es la estrategia con mayor potencial de rendimiento a largo plazo, pues favorece claramente la comprensión y el compromiso duraderos con el sistema fiscal de los futuros contribuyentes. El sistema escolar constituye, además, una red consolidada para difundir estos programas, en contraste con otras iniciativas de contenido detallado dirigidas a los adultos, que se enfrentan a la dificultad adicional de crear una red para su difusión.

Asimismo, las iniciativas de educación cívico-tributaria más exhaustivas facilitan establecer un diálogo y recabar la opinión de los participantes, lo que ayuda a identificar las deficiencias y las posibles mejoras del sistema fiscal. Por lo que respecta a las iniciativas dirigidas a empresas, en particular, se ha destacado a menudo el valor añadido que supone poder conocer la opinión de los contribuyentes sobre cómo está funcionando (o no) el sistema fiscal, lo que se considera una de las ventajas de las iniciativas de alcance más detallado comprendidas en este capítulo.

En este capítulo se analizan de cerca las iniciativas de educación cívico-tributaria de contenido detallado dirigidas a distintos públicos (estudiantes, empresas y particulares), al tiempo que se señalan sus características, así como los desafíos que plantean y sus soluciones. Aunque todas las iniciativas recogidas en este capítulo comparten una serie de características comunes, también presentan rasgos específicos en función de cuál sea su público objetivo. De ahí que en este capítulo se haga un examen en profundidad, para que quienes estén sopesando la adopción de programas similares puedan extraer lecciones prácticas.

Véase el anexo para obtener más detalles sobre las 64 iniciativas analizadas en este capítulo.

3.1. Acercar los impuestos a los estudiantes

La ética tributaria suele reforzarse con la edad, lo que indica que puede ser ventajoso modificar los comportamientos a una edad temprana. En el informe de 2019, titulado *Tax Morale* (OECD, 2019^[1]), se concluyó que la edad es uno de los principales factores determinantes de la ética tributaria en términos globales, y que los mayores tienden a justificar menos la evasión fiscal. Esta conclusión apunta a que puede resultar muy ventajoso centrarse en persuadir a las generaciones más jóvenes de la necesidad de pagar impuestos. Lograr que los ciudadanos se acostumbren desde jóvenes a pagar impuestos puede arrojar un dividendo considerable a lo largo de los años.

Asimismo, la educación fiscal dirigida a los niños puede formar parte de la educación para la ciudadanía en términos amplios. Educar a los niños y adolescentes en temas fiscales constituye una oportunidad de dar vida al contrato social, ayudando a los más jóvenes a comprender la utilidad social de los impuestos, desde su empleo para financiar los servicios e instituciones públicas como escuelas, hospitales o la policía, hasta su función redistributiva. Es más, puede servir no solo para que los niños conozcan sus derechos y responsabilidades, sino también para que sean conscientes de que el Estado ha de actuar con transparencia y responsabilidad cuando gasta esos ingresos. Por ejemplo, en Guatemala se creó en 2007 el Programa de Formación en Cultura Tributaria para enseñar los impuestos como un aspecto fundamental de la ciudadanía entre los guatemaltecos.

Integrar la educación fiscal en el proceso educativo es uno de los métodos más extendidos de educación cívico-tributaria, aunque en cada país se han seguido enfoques diferentes. Entre las iniciativas recogidas en la encuesta, las dirigidas a los jóvenes son el tipo más frecuente, con 43 ejemplos procedentes de los 59 países que respondieron a la encuesta. En el Recuadro 3.1 se muestra el alcance de varios de estos programas. No obstante, cabe indicar que no existe un enfoque estándar, pues los ejemplos recopilados son muy variados: van desde la inclusión de módulos sobre cultura y civismo fiscal en la enseñanza primaria y secundaria o la convocatoria de concursos de redacción sobre cultura fiscal, hasta la organización de conferencias y debates en los centros educativos en los que participan funcionarios de la administración tributaria o la realización de tareas propias de los funcionarios públicos por parte de estudiantes durante un período de tiempo.

Recuadro 3.1. Alcance de las iniciativas dirigidas a los futuros contribuyentes en diversos países.

- Colombia: 94 centros educativos participantes
- Guatemala: 1 750 estudiantes presenciales / 10 000 estudiantes a través de Internet al año
- Israel: 250 centros educativos (25% de educación secundaria) / 30 000 estudiantes en 2018
- Costa de Marfil: 4,7 millones de estudiantes al año
- Italia: más de 1 500 reuniones con estudiantes al año
- Mauricio: 30 000 estudiantes al año
- Perú: 45 195 estudiantes / 1 263 docentes / 365 centros educativos / 500 voluntarios activos
- Rumanía: más de 2 000 estudiantes en 2018
- Sudáfrica: 65 000 docentes y estudiantes en 2017/18
- España: 45 000 estudiantes en 2018
- Turquía: 5 millones de estudiantes al año
- Zambia: 25 900 estudiantes al año

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

3.1.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Incluir los impuestos en los planes de estudio

Incorporar los impuestos a los planes de estudio presenta el potencial de llegar a (casi) todos los futuros contribuyentes. Los programas a nivel de primaria o de secundaria pueden aspirar a la cobertura universal de generaciones completas. Por ejemplo, en Mauricio se han incorporado los impuestos en el plan de estudios de los cursos de 7° y 8° (alumnos de entre 12 y 13 años); mientras que Kenia ha ampliado el programa educativo escolar descrito en el Informe de 2015 y ha empezado a integrar los impuestos en el currículo de "asignaturas vector", como la Historia o los Estudios Sociales (Recuadro 3.2). Sin embargo, estos programas tan amplios no son fáciles de aplicar en la práctica, pues requieren colaboraciones sólidas y un volumen de recursos considerable.

Se necesita una colaboración efectiva entre las administraciones tributarias y los ministerios de Educación para que las iniciativas de ámbito escolar se multipliquen a mayor escala. Varios países (entre ellos, Kenia y Mauricio) han destacado que la colaboración con el Ministerio de Educación (o con la institución equivalente, competente para regular el contenido de los planes de estudio) resulta crucial. Esto es necesario para que la enseñanza de los impuestos en las escuelas vaya más allá de un mero convenio con determinados centros y pueda expandirse como un elemento más de los planes de estudio.

Recuadro 3.2. Incorporación de materias fiscales a los planes de estudio de Kenia

Como ya se indicaba en el Informe de 2015, Kenia adoptó un programa educativo escolar en 2012: La Administración Tributaria de Kenia creó una unidad especial de educación cívico-tributaria que acude a los centros educativos a impartir clases y dar charlas sobre fiscalidad a los alumnos, además de formación para estudiantes. Cuando se elaboró el Informe de 2015, habían participado ya en él más de 25 000 alumnos.

Desde entonces, este programa se ha seguido aplicando con éxito y su ámbito ha continuado expandiéndose. Las dificultades derivadas de los limitados recursos financieros y humanos, ya se pusieron de manifiesto en el informe de 2015. La unidad especial de educación cívico-tributaria se dio cuenta de que, para solventar estas dificultades, necesitaba implementar una estrategia más sostenible a largo plazo de modo que incorporó las materias tributarias al plan de estudios. Actualmente, se está trabajando, en estrecha colaboración con el Instituto keniano de elaboración de planes de estudio (KICD), en la integración de los temas fiscales en una serie de asignaturas "vector", como las de lenguas extranjeras, las Matemáticas, la Historia, la Religión y los Estudios Sociales. Este proceso se ha iniciado en el cuarto curso de las escuelas primarias y está previsto que se amplíe gradualmente a otros cursos.

La colaboración con el KICD ha sido crucial, pues ha dotado a esta iniciativa de una escala y un alcance que la unidad de educación cívico-tributaria no habría conseguido por sí sola.

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

Las administraciones tributarias han de aportar recursos para apoyar tanto a los alumnos como a los docentes. Si bien en algunos casos los funcionarios de la administración tributaria son los encargados de impartir los conocimientos fiscales, por lo general los escasos recursos no lo permiten, sobre todo en programas a gran escala en los que estas materias forman parte del plan de estudios nacional. Por ello, el papel de la administración tributaria suele consistir en elaborar los materiales didácticos, adaptándolos al nivel educativo de los alumnos a los que se dirigen, a menudo ofreciéndolos en línea o en forma de libros de texto. Un aspecto destacado por Argentina (Recuadro 3.3) es la necesidad de proporcionar recursos no solo para los alumnos, sino también para los docentes, explicando la finalidad de las iniciativas y la forma de utilizar los materiales. Este aspecto reviste especial importancia en los casos en que predomina una escasa conciencia y comprensión del sistema fiscal, ya que en esos casos no se puede presumir que los docentes tengan la base necesaria de conocimientos fiscales.

Recuadro 3.3. Educación fiscal en los centros escolares de Argentina

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina resolvió centrarse en mejorar la comprensión de los estudiantes sobre los impuestos y de la función de estos en la sociedad. En aras de garantizar la continuidad del programa, la AFIP estableció una estrecha alianza con el sistema educativo. Este método de actuación, que resultó bastante complejo, hizo necesario crear equipos interinstitucionales, celebrar reuniones periódicas con los actores clave del sistema educativo y establecer acuerdos y colaboraciones con los gobiernos provinciales. También exigió una importante inversión en la elaboración del material didáctico y, sobre todo, en la formación del profesorado, de modo que estos se convirtiesen en agentes de cambio capaces de integrar las materias fiscales en sus clases de ciudadanía.

Este programa se considera un éxito: una evaluación externa a cargo de la Universidad de Buenos Aires destaca la alta satisfacción y la elevada retención de los conocimientos por los participantes. La inversión realizada para obtener el apoyo de múltiples instituciones ha dotado al programa de mayor resiliencia frente a los cambios en las prioridades de gestión, ya que siempre hay instituciones que mantienen su compromiso con el programa.

Este programa sigue extendiéndose, y los recursos están actualmente adscritos al Instituto Nacional de Formación Docente del Ministerio de Educación, que los pone a disposición de todos los profesores.

Estas acciones permiten un cambio de perspectiva respecto a un tema que, tradicionalmente, solo ha ocupado la atención de técnicos y expertos. Los docentes actúan como agentes de cambio, incluyendo la temática tributaria en sus temarios.

María Fernanda Mobilia, jefa de la División de Formación y Educación Tributarias,
Departamento de Difusión e Inclusión Tributarias, AFIP Argentina





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

El desarrollo de recursos digitales puede ayudar a ampliar el alcance de las iniciativas. El bajo coste de la replicación y la creciente disponibilidad de herramientas de tecnologías de la información en los centros educativos supone que los recursos electrónicos pueden desempeñar una función muy útil en la ejecución de iniciativas de ámbito escolar, posibilitando que los recursos comunes se compartan de forma instantánea en todo el territorio nacional. En Turquía, el programa de formación infantil sobre cultura fiscal intenta acompañar a los niños durante su paso por la escuela, ofreciendo una serie de recursos digitales para apoyar a los docentes y a los alumnos. Este programa se ha desarrollado en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el material didáctico está disponible en el portal de formación del Ministerio, junto a otro tipo de materiales también accesibles desde el sitio web público (www.vergibilinci.gov.tr). Esto ha permitido que la iniciativa llegue a cerca de 5 millones de estudiantes.

Aunque la inclusión de las materias fiscales en los planes de estudio sea la forma más completa de impartir educación fiscal en los centros educativos, no siempre es posible hacerlo (de forma inmediata). Incorporar los temas fiscales a los planes de estudio puede requerir tiempo y recursos, tanto por parte de la administración tributaria como para los propios centros. Puede ser necesario optar, como alternativa, por programas a menor escala o por programas piloto que demuestren el valor de llevar la fiscalidad a las aulas.

En varios países son los funcionarios de la administración tributaria quienes directamente imparten las clases a los estudiantes. Es el caso de Perú, Japón y Zambia, donde los funcionarios (a menudo voluntarios) enseñan a los escolares, debatiendo con ellos y explicándoles la importancia que tienen las facturas o recibos para el cumplimiento. Si bien de esta forma la autoridad tributaria se asegura el control directo sobre el contenido, resulta más difícil garantizar el acceso y, de hecho, varios países han destacado la dificultad que supone acordar un calendario con los centros educativos. Estos programas suelen ser de alcance limitado, ya que requieren que la administración tributaria tenga personal disponible. No obstante, pueden servir de base para incorporar la fiscalidad a los planes de estudio, como lo muestra el caso de Kenia (Recuadro 3.2). Otra alternativa que requiere menos recursos es la que han implementado países como Rumanía o España, consistente en invitar a los niños a visitar la administración tributaria.

El voluntariado corporativo implementado por la SUNAT es una excelente forma de fortalecer el sentido de compromiso y la convicción en la misión institucional de promover la cultura tributaria y aduanera en la ciudadanía.

Marcial Rubén Esquives Guerra, gerente de Cultura Tributaria y Aduanera, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Perú

Los concursos sirven para elevar el perfil de las iniciativas y también se emplean para animar a los estudiantes a orientar su carrera profesional hacia la fiscalidad. En varios países se organizan concursos en los que los alumnos tienen que redactar un ensayo, una carta o una presentación sobre cuestiones tributarias. En Japón, por ejemplo, los estudiantes tienen que redactar un ensayo sobre las razones por las que pagar impuestos beneficia a todos; en 2017 los estudiantes de primero de bachillerato presentaron más de 600 000 ensayos. En España existe un concurso desde 2008 en el que los alumnos de secundaria pueden escribir una carta a un evasor fiscal, explicándole por qué siempre es censurable no pagar impuestos e intentando convencerle de que cambie de conducta.¹ Tanzania cuenta con un concurso anual de clubes fiscales en 311 centros de enseñanza secundaria, que incluye una competición de recogida de recibos fiscales, para animar a los estudiantes y a sus amigos y familiares a exigir recibos al realizar cualquier compra. Este tipo de concursos, en los que los finalistas a menudo son invitados a un evento en la capital, pueden generar publicidad y dar mayor visibilidad a las iniciativas de educación cívico-tributaria. El concurso Young Tax Professional of the Year (EY-YPTY) dirigido a jóvenes profesionales fiscalistas, que funciona en muchos países (como Malasia) en colaboración con EY,² es una competición dirigida a estudiantes universitarios que busca promover su interés por trabajar en el ámbito fiscal. Este concurso consta de dos fases: una previa, en la que los participantes han de resolver un caso práctico por medio de una presentación de Power Point y un vídeo; y la final internacional, en la que estudiantes y jóvenes titulados de más de 30 países compiten por el premio al Joven fiscalista del año de EY (EY-YTPY).

Ofrecer a los jóvenes una experiencia en la Administración

Aunque la mayoría de las estrategias dirigidas a los futuros contribuyentes pretenden llegar a ellos allí donde se encuentran (por ejemplo, en los centros escolares y universitarios), un enfoque alternativo consiste en llevarlos a la administración tributaria. Generalmente, este método suele dirigirse a estudiantes universitarios y/o jóvenes adultos, y pretende implicarlos en el acercamiento de la administración fiscal a la población en general. Con estos programas no se persigue simplemente educar a los estudiantes y otros jóvenes participantes, sino convertirlos en modelos a seguir, no solo durante su participación en el programa oficial sino durante el resto de su vida laboral.

En Guatemala, 2 500 jóvenes de entre 18 y 24 años han participado en la iniciativa "La SAT trabaja para ti". Se trata de un servicio público establecido por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala para reforzar los vínculos con la población. Tiene como objetivos recuperar la confianza de los ciudadanos y facilitarles el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para ello, se informa a los ciudadanos sobre el funcionamiento y la importancia de la SAT en la economía del país, se promueve la cultura fiscal y se presta asistencia a la población de lengua maya. Los jóvenes seleccionados participan en las actividades de promoción de la SAT y de asistencia a los contribuyentes, colaborando así en el desarrollo de sus respectivas comunidades como agentes de divulgación de la información tributaria. Uno de los efectos más notables del programa de la SAT es la mejora de la imagen de la Administración entre los segmentos de población en los que se ha llevado a cabo.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México ha adoptado una iniciativa similar cuya finalidad es atraer a los estudiantes universitarios próximos a incorporarse a la vida laboral y proporcionarles las herramientas necesarias para convertirse en promotores o portavoces del civismo y la cultura fiscal.

3.1.2. Desafíos frecuentes y soluciones propuestas

Aun cuando existen distintas estrategias para llevar la fiscalidad a los planes de estudio, las administraciones tributarias se han encontrado una serie de obstáculos frecuentes a la hora de poner en práctica esos programas. En esta sección se describen esos obstáculos principales y se destacan algunas de las soluciones adoptadas por las administraciones tributarias.

Establecer alianzas/colaboraciones efectivas (con los centros educativos)

Es evidente que para ampliar el alcance de las iniciativas resulta crucial contar con sólidas alianzas y colaboraciones; no obstante, establecerlas puede resultar difícil. El problema más frecuente mencionado por las administraciones tributarias es la reticencia de las autoridades educativas a dedicar tiempo y esfuerzo a esta materia. Este desafío puede afrontarse de varias formas:

Solución 1 - Acuerdos con las autoridades del Gobierno a nivel local, regional o nacional

La opción más eficaz y duradera consiste en colaborar con las autoridades competentes, preferiblemente en aras de integrar la fiscalidad en los planes de estudio. Con el apoyo de las autoridades se pueden incorporar las materias fiscales como contenido obligatorio de los planes de estudio, lo que a su vez da acceso a los recursos de los ministerios de Educación y/o de los centros educativos en apoyo de las clases sobre fiscalidad. Esta es la colaboración que con mayor frecuencia se menciona en la encuesta. Allí donde existan autoridades locales o regionales, es importante implicarlas en la iniciativa, garantizando así que en su ejecución se tienen en cuenta las necesidades y prioridades locales.

Puede llevar bastante tiempo concluir acuerdos de este tipo. En Mauricio, la Administración Tributaria, como paso previo a la conclusión de un acuerdo de colaboración, celebró varias reuniones consultivas con organismos reguladores y otros actores relevantes para persuadirles de la importancia de formar a los jóvenes en cuestiones tributarias.

Solución 2 - Trabajar directamente con los centros educativos

En defecto de una incorporación formal de las materias fiscales a los planes de estudio, trabajar directamente con los centros educativos puede ser una alternativa eficaz, que además sirva para poner de manifiesto el valor de la iniciativa. Es preciso entablar relación con los directores de los centros educativos para esbozar los fines y modalidades de la iniciativa, lo que ofrece a la autoridad tributaria la oportunidad de convencerles de las ventajas de difundir la cultura fiscal en los centros. Tal planteamiento suele exigir que la autoridad tributaria participe de manera directa en la ejecución de la iniciativa, lo cual, pese a requerir más recursos, le permite conservar un mayor control y la capacidad de supervisión de la ejecución del programa.

Solución 3 - Trabajar con las organizaciones educativas

En muchos países existen distintas organizaciones especializadas que pueden ayudar a garantizar que los programas y su contenido respondan a las necesidades de los jóvenes. Es posible que las autoridades tributarias carezcan de las habilidades y desconozcan o no estén al día de las herramientas y tendencias más eficaces para llegar a los jóvenes. Por ello, colaborar con organizaciones más especializadas —sobre todo del ámbito educativo— puede ser de gran utilidad para las administraciones tributarias a la hora de promover y poner en práctica programas de educación fiscal dirigidos a los jóvenes,

así como para asistirles en la elaboración y distribución de material didáctico. Entre esas entidades se cuentan las ONG, así como las asociaciones de estudiantes y sindicatos de docentes o los institutos de educación. Entre los ejemplos citados en la encuesta destacan el programa alemán *Jugend und Bildung*³, el Mauritius Institute of Education, la Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) español; siendo los institutos de educación los colaboradores más citados en la encuesta.

Desconocimiento de la existencia del programa

Sobre todo cuando el programa no cuenta con el patrocinio oficial de una institución asociada, la falta de visibilidad de una iniciativa puede limitar su impacto. Varios países mencionaron en la encuesta las dificultades para dar a conocer sus iniciativas, un problema para el que se proponen distintas soluciones:

Solución 1 - Poner el material a disposición del profesorado de una forma directa

Una opción consiste en facilitar que los profesores tengan acceso y puedan hacer uso de los materiales didácticos sobre tributación. En Alemania, el Ministerio de Hacienda ofrece en su sitio web una gama completa de recursos para profesores. Estos recursos presentan el formato/estructura habitualmente utilizado por los docentes y se actualizan con regularidad para adaptarlos al plan de estudios vigente.

Solución 2 - Utilizar las oficinas regionales de las autoridades tributarias para promover la iniciativa a lo largo del país.

Resulta imprescindible asegurar la difusión de las iniciativas en todo el territorio, y una forma eficaz de lograrlo es recurrir al apoyo de las oficinas regionales de la administración tributaria, como se hace en España.

Recursos humanos limitados

El hecho de contar con recursos humanos limitados puede resultar especialmente problemático cuando una iniciativa ha de llevarse a cabo por los propios funcionarios de la administración tributaria (por ejemplo, en los centros escolares). La solución más eficaz a este problema consiste en integrar la fiscalidad en el plan de estudios, haciendo que los profesores impartan estas materias, aun cuando esto exija invertir en formación de los profesores, sobre todo si la comprensión media de los impuestos por la sociedad es escasa. Cuando los profesores no pueden impartir estas materias, buscar voluntarios entre los funcionarios de la administración tributaria puede ser una alternativa eficaz. En la SUNAT peruana, por ejemplo, más de 1 000 empleados se ofrecieron voluntarios para participar en un programa de este tipo; la respuesta fue tal que la propia SUNAT tuvo dificultades para atender todas las peticiones, si bien esto hizo posible la expansión de la iniciativa a otros centros educativos.

3.2. Iniciativas didácticas dirigidas a las empresas

Son muchas las empresas creadas por personas con escasos conocimientos sobre el funcionamiento del sistema fiscal. Cubrir este déficit de conocimientos constituye un auténtico desafío para muchos países, sobre todo por lo que respecta a las PYME, en las que las personas encargadas de los asuntos tributarios pueden carecer de experiencia o cualificación. Existen varias formas de hacerlo, incluida la prestación de asistencia práctica (capítulo 5) o las campañas de sensibilización (por ejemplo, sobre los plazos de presentación de declaraciones - capítulo 4). La presente sección se centra en las iniciativas más amplias en las que se trabaja sustancialmente y de forma interactiva con las empresas

para mejorar su conocimiento y comprensión del sistema fiscal mediante programas educativos y de formación adaptados a sus necesidades.

Mejorar la comprensión del sistema fiscal en el seno de las empresas puede beneficiar a todos.

Las empresas que desconocen sus obligaciones y derechos se arriesgan a ser multadas y sancionadas, además de desaprovechar las disposiciones concebidas para apoyarlas. Asimismo, los costes de cumplimiento para las empresas y los derivados del uso de medidas coercitivas para la administración tributaria suelen ser más elevados cuando los responsables de estas a duras penas llegan a comprender los regímenes y procedimientos tributarios.

Los programas bien diseñados de formación para empresas facilitan el aprendizaje en ambas direcciones. Su objetivo principal es mejorar la comprensión, y en última instancia el cumplimiento, entre las empresas respecto a sus asuntos fiscales. Pero, además de ello, si los programas están bien diseñados, pueden enseñar a la administración tributaria hacia dónde ha de dirigir sus esfuerzos y cuáles de los obstáculos que enfrentan las empresas pueden solventarse introduciendo mejoras en las políticas fiscales o en la propia administración tributaria.

La formación sobre temas fiscales puede impartirse por vías muy diversas. Entre ellas figuran los seminarios y los encuentros presenciales, pero también los seminarios en línea sobre determinadas cuestiones fiscales. Los distintos enfoques permiten diferentes combinaciones en cuanto a su alcance y grado de interacción. Será mejor un enfoque u otro dependiendo de las necesidades concretas en cada caso y de la exhaustividad de la información requerida de las empresas.

3.2.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Talleres

Los talleres hacen posible impartir una formación práctica y detallada sobre aspectos tributarios específicos, pero su preparación exige un gran esfuerzo si se quiere lograr el máximo impacto.

Dado que los talleres presenciales requieren muchos recursos y únicamente llegan a un número limitado de personas/empresas, resulta crucial garantizar que se centren en los temas y los participantes adecuados.

Las consultas a los contribuyentes y la investigación sobre su comportamiento pueden aportar información muy valiosa para diseñar el programa de los talleres. Al consultar a los contribuyentes se les brinda la oportunidad de describir las carencias de las que creen adolecer en materia de educación cívico-tributaria. Este método resulta especialmente eficaz cuando los contribuyentes ya forman parte del sistema fiscal y tienen cierta experiencia con él, porque pueden formular de manera efectiva cuáles son las cuestiones en las que necesitan formación ulterior. Sin embargo, no todas las necesidades se detectan a través de las consultas, entre otros motivos, porque muchos contribuyentes (o contribuyentes potenciales de la economía informal) pueden no estar enterados de estos procesos de consulta o, simplemente, no participar en ellos. No obstante, cabe que esos sean precisamente los contribuyentes a los que quiere dirigirse el programa. Las administraciones tributarias pueden recurrir a sus propios datos para identificar las cuestiones y sectores clave; en Sudáfrica, por ejemplo, el Servicio de Gestión Tributaria (SARS) utiliza sus propios expedientes internos de cumplimiento para determinar qué sectores empresariales han de considerarse prioritarios y así centrarse en sus necesidades y responsabilidades tributarias (Recuadro 3.4).

Es necesaria una comunicación eficaz para identificar a los participantes adecuados y manejar sus expectativas.

Aunque algunos de los participantes se apunten de forma espontánea, llegar a otros puede requerir un esfuerzo mayor. Por lo que respecta a los participantes que se inscriben por sí mismos, es importante que el proceso sea lo más sencillo posible. En Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII) permite reservar plaza en un taller en línea, y su página web posibilita la búsqueda de cursos por temática.

Pese al éxito de esta opción, la evaluación interna detectó la necesidad de incluir descripciones más detalladas de los cursos para procurar que los participantes asistan a sesiones que correspondan con su nivel de conocimientos. Si se pretende que participe un grupo determinado de contribuyentes, es conveniente contar con una estrategia específica en la que se identifiquen las vías más eficaces para llegar a los destinatarios objetivos (por ejemplo, mediante la comunicación directa con los contribuyentes, redes sociales, medios de comunicación tradicionales, asociaciones sectoriales, etc.).

Entablar colaboraciones eficaces puede ampliar el alcance y el impacto de los programas. La variedad de colaboraciones observadas en los talleres dirigidos a empresas pone de manifiesto las muy diversas formas en que los programas se benefician de este tipo de colaboración. Entre las iniciativas más prácticas destaca la colaboración con entidades educativas, que pueden aportar las salas para los talleres, aspecto que reviste especial importancia cuando se quieren organizar eventos de este tipo en lugares remotos. La colaboración con asociaciones sectoriales u otras asociaciones relevantes puede ser importante para fomentar la interacción con los contribuyentes y ganarse su confianza. En particular, al tratar con empresas que desarrollan actividades de economía informal o, simplemente, con aquellas que no pagan sus impuestos, pueden encontrarse reacciones de temor y desconfianza frente a la administración tributaria; en estos casos, la intervención de un grupo que suscita confianza puede fomentar la participación de estos contribuyentes potenciales. En Mauricio, por ejemplo, los talleres se organizan en colaboración con grupos como la Asociación de Pequeños Comerciantes, la Federación de PYME o la Asociación de Mujeres Emprendedoras.

Las charlas han de diseñarse en función de las necesidades de los contribuyentes. Consultar a los propios contribuyentes es una fuente valiosa de información, puesto que conocer sus necesidades permite generar contenidos que respondan mejor a sus expectativas.

Sr. Jorge Guzmán, antiguo responsable de Educación y Difusión de la Dirección de Asistencia al Contribuyente, SII, Chile,

Recuadro 3.4. Sudáfrica: Talleres de formación adaptados al destinatario del Servicio de Gestión Tributaria sudafricano (SARS)

El SARS aplica un enfoque dual en sus talleres de formación adaptados. Por un lado, es el propio SARS el que se dirige a las empresas a las que quiere llegar, invitándolas a participar en sesiones de formación; pero, por otro lado, se admite también la posibilidad de que distintos actores relevantes, como empresas o entidades públicas, soliciten al SARS asistencia personalizada. El SARS ofrece varios tipos de sesiones formativas:

- talleres que se imparten en las dependencias del SARS en los que se insta a los contribuyentes a participar mediante mensajes de texto y a través de un calendario trimestral publicado en su sitio web;
- talleres impartidos en los locales del actor relevante o de la empresa de que se trate adaptados a las necesidades especificadas en un memorando de entendimiento concluido entre el interesado y el departamento de Educación Cívico-Tributaria del SARS;

- sesiones formativas en materia tributaria impartidas por asesores fiscales que prestan este servicio de interés público de forma altruista, a cambio de una comunicación más directa con la administración tributaria en relación con los asuntos que conciernen a los contribuyentes a los que estos asesoran.

Los talleres tratan cuestiones muy diversas, como el impuesto sobre el valor agregado, la tributación de las pequeñas empresas, el impuesto sobre la renta, el sistema de pagos y retenciones a cuenta o el régimen tributario de las organizaciones sin ánimo de lucro, entre otras.

En el marco de esta iniciativa, el SARS ha colaborado con entidades bancarias interesadas en que se forme a los empresarios sobre cómo utilizar los créditos bancarios, y con empresas mineras cuyos empleados tienen derecho a recibir acciones de la sociedad y necesitan formación sobre las obligaciones fiscales que habrán de satisfacer si cobran dividendos.

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

Seminarios en línea

Los seminarios en línea permiten ofrecer programas de forma más eficiente, pero reducen las posibilidades de conocer la reacción de los asistentes y de interactuar con ellos. Muchos países han declarado que emplean los seminarios en línea bien como alternativa, bien como complemento de los talleres presenciales, destacando su potencial para llegar a un público más amplio. Por ejemplo, los seminarios en línea de la Agencia Tributaria del Reino Unido (HMRC) pueden acoger hasta 1 000 participantes, lo que también limita la posibilidad de que los particulares hagan preguntas o planteen problemas específicos a las autoridades tributarias. Por ello, los seminarios web, especialmente los de gran envergadura, pueden ser más adecuados para impartir programas de introducción de carácter más general que para abordar cuestiones técnicas detalladas. Asimismo, es importante que en ellos se haga referencia a otras fuentes a las que puedan dirigirse los contribuyentes que requieran más información o ayuda. En este sentido, pueden resultar un complemento muy útil de talleres más técnicos, proporcionando una introducción sencilla y de fácil acceso y abriendo paso a programas más detallados para quienes los necesiten.

Para la realización de seminarios en línea resulta aún más crucial investigar bien qué temas se han de tratar. La limitación de la interacción personal intrínseca a un seminario en línea reduce las posibilidades de adaptar o ajustar su contenido sobre la marcha. De ahí que varios de los encuestados subrayen la importancia de realizar consultas entre los contribuyentes para identificar los temas más idóneos.

Los seminarios en línea pueden impartirse por múltiples canales de comunicación para lograr la mayor difusión posible. Si bien el lugar más lógico para alojar o compartir un seminario en línea será el sitio web de la Administración, este puede no resultar el medio más eficaz; plataformas de vídeo como YouTube o las redes sociales pueden tener un potencial mucho mayor para llegar a los destinatarios. Sobre todo cuando lo que se pretende es educar a grupos poco familiarizados con el sistema fiscal, puede ser muy útil facilitar la localización de los contenidos educativos en sitios web que no sean los de la administración.

Los seminarios en línea pueden tener una vida útil mucho más larga que los talleres, además de poder editarse para hacerlos más accesibles. Una de sus ventajas principales es que, una vez grabados, pueden subirse a la web y ser visualizados de forma reiterada, lo que los hace bastante más duraderos que un taller que se imparte en una única ocasión. Por eso, puede resultar rentable invertir en la edición de los seminarios en línea para hacerlos más accesibles, por ejemplo mediante la incorporación de subtítulos o doblando el audio a otros idiomas.

Establecer diálogos en materia fiscal

El diálogo entre las autoridades tributarias y los contribuyentes pone el acento en un aprendizaje de doble sentido. Si bien en todos los talleres se destaca el valor de la información que proporciona la respuesta de los asistentes (véase la sección 3.4 sobre el impacto), el diálogo entre la autoridad tributaria y las empresas tiene como finalidad primordial conocer la opinión de los contribuyentes, intentando mejorar la comprensión mutua.

Mientras los talleres tradicionales hacen hincapié en impartir conocimientos, este tipo de diálogo se centra en la ética tributaria. En Ruanda, el Director General de la Agencia Tributaria entabla diálogos en materia fiscal de forma periódica con el sector empresarial de cada provincia; recientemente se ha iniciado un plan similar en Sierra Leona (Recuadro 3.5). A diferencia de las demás iniciativas descritas en esta sección, que se consideran primordialmente centradas en aumentar los conocimientos de los contribuyentes, el diálogo en materia tributaria pretende reforzar la percepción de que se trata con equidad a los contribuyentes, lo que contribuye a reforzar la ética tributaria. En Tanzania se organizan foros de actores relevantes a nivel regional para responder a las necesidades específicas identificadas (Recuadro 3.6).

Recuadro 3.5. Diálogos en materia fiscal en Ruanda y Sierra Leona

Los Diálogos Fiscales de Ruanda son una plataforma que acerca al Director General de la Agencia Tributaria de Ruanda (RRA) a la comunidad empresarial para identificar los problemas y desafíos a los que se enfrentan y abordar las posibles soluciones.

Los diálogos tienen lugar en cada provincia de Ruanda, así como en la capital, y se organizan en colaboración con el gobernador de la provincia y las federaciones del sector privado. Según la RRA, esto permite un intercambio bidireccional que ayuda a crear confianza entre los contribuyentes, aumentando su confianza en que serán tratados de forma justa. Pero también proporciona una valiosa información a los gestores de la RRA sobre las opiniones y preocupaciones del sector empresarial.

Aunque se estima que en este diálogo han llegado a participar hasta 1 500 contribuyentes, subsiste la dificultad de alentar la participación de las empresas, que no es tan alta como cabría desear.

En Sierra Leona se han celebrado dos series de reuniones de Diálogo Empresarial, organizadas con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo. Una de ellas acogió a representantes de grandes contribuyentes y la otra a pequeñas y medianas empresas, así como a microempresas.

Los comentarios sobre los eventos mostraron que los contribuyentes acogieron con agrado la oportunidad de hacer sus aportaciones sobre el sistema de gestión tributaria. A su vez, la Agencia Tributaria de Sierra Leona (NRA) ha acogido con satisfacción las recomendaciones concretas de los contribuyentes sobre cómo mejorar la administración tributaria.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre las iniciativas de educación cívico-tributaria y la Agencia Tributaria de Sierra Leona.

Recuadro 3.6. Foros de actores relevantes en Tanzania

Los foros de actores relevantes son reuniones a nivel regional que reúnen al sector empresarial con la Autoridad Tributaria de Tanzania (TRA). El orden del día del foro se determina a partir de los comentarios recibidos a través de los centros de atención telefónica, los seminarios o los foros anteriores, que ayudan a identificar las necesidades específicas de la zona.

En colaboración con la oficina local de la TRA, los foros se publicitan ampliamente a través de los medios de comunicación locales y se planifican para que sean muy participativos, combinando el entretenimiento con el contenido técnico para fomentar la participación.

Los Foros ofrecen una oportunidad para que los contribuyentes se relacionen con la TRA, no solo para obtener información, sino también para plantear preocupaciones o quejas, así como para proporcionar información a la TRA en aras de ayudar a mejorar su servicio y establecer la agenda para futuros Foros.



Fuente: Agencia Tributaria de Tanzania.

3.2.2. Desafíos frecuentes y soluciones propuestas

Los desafíos principales a que se enfrentan las administraciones tributarias que han puesto en práctica iniciativas educativas dirigidas a empresas parecen ser los problemas organizativos y de infraestructura. Los problemas clave suelen ser identificar a los participantes adecuados y organizar la logística para la ejecución del programa. Las principales soluciones adoptadas son investigar a fondo las necesidades de los contribuyentes y seguir un método de aplicación flexible.

Destinatarios heterogéneos

Un obstáculo habitual es la amplia divergencia en el nivel de conocimientos de los participantes y en sus necesidades. Este obstáculo se puede superar con una investigación y una preparación efectivas, acompañadas de una comunicación bien dirigida para garantizar que asistan los participantes a los que se quiere llegar. Muchos países han destacado la utilidad que revisten las encuestas para identificar las prioridades de los talleres o seminarios en línea, mientras que otros llaman la atención sobre el interés de los datos de que dispone la administración tributaria para identificar y dirigirse a los contribuyentes en situación de mayor riesgo. Establecer circuitos de retroalimentación que permitan utilizar la valoración realizada por los asistentes a un taller para mejorar el diseño y ajuste de los futuros talleres es otra de las soluciones destacadas por algunos países. Facilitar recursos de seguimiento tras los talleres, incluida la grabación del propio taller, puede servir de ayuda a los participantes que tuvieron problemas para seguir su contenido, reforzando así el aprendizaje.

Promover la participación

Promover la participación puede resultar complicado, especialmente cuando se quiere llegar a contribuyentes que no cumplen sus obligaciones tributarias. Los distintos países han recurrido a soluciones diversas para obviar esta dificultad, como el empleo de las redes sociales, la publicidad en la radio local o el contacto directo por correo electrónico y/o postal con los contribuyentes de mayor riesgo. La colaboración con organismos sectoriales puede resultar útil a estos efectos, entre otros motivos porque puede mitigar el temor a relacionarse con la administración tributaria. Cuando la confianza en ésta es escasa, puede ser conveniente proponer a los organismos sectoriales u otros grupos que realicen ellos mismos programas educativos de forma independiente. En algunos países se conceden certificados por participar en esas actividades, lo que incentiva la participación.

Integrar el cumplimiento de la normativa tributaria en un programa más amplio de apoyo al desarrollo empresarial puede hacer más atractivas las iniciativas. En Indonesia, el programa de Servicios de Desarrollo Empresarial ofrece un amplio plan de estudios para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Coordinado por el Ministerio de Economía, se lleva a cabo en colaboración con otros ministerios y abarca cuestiones como la creación de marcas, el marketing digital y la exportación, así como la contabilidad y la fiscalidad.

Aspectos logísticos

Ciertos problemas logísticos, como la falta de instalaciones adecuadas para estas actividades o la necesidad de que se inscriban en línea personas que carecen de competencias digitales, pueden reducir el impacto de estos programas. La colaboración con universidades o ayuntamientos locales puede facilitar la tarea de encontrar salas adecuadas; en algunos casos, los seminarios se imparten directamente en las oficinas de la empresa que solicitó la ayuda. En aquellos países en los que no está generalizada la participación digital, puede resultar difícil introducir procedimientos virtuales para acceder a la educación. Una solución evidente pero eficaz es proporcionar instrucciones claras y sencillas que se hayan puesto a prueba por parte del público objetivo. Varios países también mencionaron la dificultad para encontrar un calendario para los talleres y seminarios en línea que encaje tanto a la administración tributaria como a las empresas; aun cuando la posibilidad de ver un seminario en línea en cualquier momento es una solución posible a este problema, estos tienen el inconveniente de que no permiten conocer la reacción del usuario.

3.3. Iniciativas didácticas dirigidas a los particulares

Además de la necesidad de recibir información sobre sus derechos y obligaciones en relación con el pago de los impuestos, los particulares adolecen a menudo de una falta de educación o información sobre la forma en que pueden exigir responsabilidad a sus gobernantes (a todos los niveles) por la forma en que recaudan impuestos y gastan lo recaudado. Aunque se han comunicado

algunos ejemplos de apoyo a los ciudadanos para hacer valer sus derechos y obligaciones en materia fiscal, son muy pocas las iniciativas dirigidas a cubrir la necesidad de formación sobre cómo exigir responsabilidad a los gobernantes. Ello puede deberse, en parte, a que las administraciones tributarias tal vez no lo consideren parte de sus competencias. Existen, no obstante, otras organizaciones que se centran en apoyar a los particulares en este ámbito, especialmente organizaciones de la sociedad civil, cuyo papel y el de otros actores no gubernamentales se describe con mayor detalle en el capítulo 6.

Como las necesidades de los particulares son duales, las iniciativas de apoyo dirigidas a estos adoptan formas diversas y en ellas intervienen distintos actores. En la encuesta se recogieron iniciativas muy diversas, como los talleres para los contribuyentes (Lituania) y los encuentros mensuales con los contribuyentes (Rumanía). Se trata de iniciativas similares a las dirigidas a las empresas, por eso no se abordan con mayor detalle en esta sección. Entre las iniciativas específicamente concebidas para los particulares destacan los programas dirigidos a grupos vulnerables (como el Programa de Divulgación de Canadá Recuadro 3.7 y el Programa de asistencia al ciudadano de Argentina), así como otras iniciativas que colaboran con organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, en Sierra Leona, Recuadro 3.8).

Un objetivo que comparten muchas de las iniciativas dirigidas a formar a los particulares es desmitificar a la administración tributaria. A muchas personas, sobre todo a los contribuyentes más vulnerables, la administración tributaria puede resultarles compleja o incluso intimidante. Por ello, numerosas iniciativas pretenden reducir ese temor y esa incomprensión, mejorando la disposición de las personas a pagar impuestos y a buscar más ayuda, como la que ofrecen las iniciativas de asistencia práctica descritas en el capítulo 5. En Guatemala, el Programa de Sensibilización Fiscal trabaja con los contribuyentes condenados a penas cuya ejecución se ha suspendido, además de animar a los participantes a considerar las consecuencias de sus actos en la recaudación de impuestos (y posteriormente en los servicios públicos), el programa también pretende informarles sobre el funcionamiento de la administración tributaria, incluyendo las diferencias entre las infracciones administrativas y las penales.

Algunas de estas iniciativas combinan el exhaustivo diálogo propio de las iniciativas didácticas examinadas en este capítulo con aspectos propios de las iniciativas centradas en la comunicación descritas en el capítulo 4. Es el caso de las iniciativas dirigidas a apoyar a grupos vulnerables, que pueden requerir una intervención más intensa para garantizar una comunicación efectiva. Tales iniciativas se han incluido en este capítulo porque comparten con otras también analizadas aquí la característica de posibilitar una participación más activa y fomentar que la administración tributaria recabe la opinión de los participantes.

3.3.1. Propuestas de políticas tributarias que pueden formularse

Programas de divulgación para contribuyentes vulnerables

Los contribuyentes vulnerables pueden depender de su declaración de impuestos para tener derecho a percibir prestaciones y subvenciones, lo que hace que sea más importante proporcionarles formación. En muchos países, el derecho a obtener ciertas prestaciones y subvenciones se vincula a los datos reflejados en la declaración del impuesto sobre la renta. De ahí que resulte especialmente importante que los grupos vulnerables, incluidos los adultos mayores, los refugiados y los discapacitados, tengan buena disposición y capacidad para participar en el sistema fiscal, razón por la que algunos países cuentan con programas cuyo objetivo es establecer contacto con ellos.

A las autoridades tributarias les suele resultar particularmente difícil llegar a los contribuyentes vulnerables, por lo que puede serles útil colaborar con grupos activos en la comunidad. Es frecuente que los grupos vulnerables tengan escasa experiencia o confianza en las relaciones con la Administración, por lo que no buscan activamente el apoyo de las autoridades tributarias. Puede por ello

ser interesante recabar la colaboración de organizaciones sociales que cuenten con vínculos fuertes con esos grupos vulnerables. Un buen ejemplo de este método es el Programa de divulgación social de la Agencia Tributaria de Canadá (CRA) (Recuadro 3.7).

Recuadro 3.7. Canadá: Programa de Divulgación

El Programa de Divulgación de la Agencia Tributaria de Canadá (CRA) se centra en concienciar y formar a los contribuyentes en relación con su derecho solicitar las prestaciones y subvenciones disponibles para las poblaciones más vulnerables de Canadá (indígenas, recién llegados y refugiados, adultos mayores, jóvenes y estudiantes, personas con discapacidad, personas sin hogar y con inseguridad en la vivienda, y canadienses con ingresos modestos), así como en proporcionarles información sobre dichas prestaciones y subvenciones.

La (CRA) emplea a funcionarios de divulgación especializados en todas las regiones, que realizan durante todo el año presentaciones presenciales dirigidas a estas personas y a las organizaciones sociales que las apoyan. Durante esas visitas, los funcionarios de divulgación social prestan un apoyo personalizado, indicando a cada contribuyente qué documentos pueden necesitar cuando reciben una carta de la CRA. Estos funcionarios se encargan también de promocionar el Programa de Voluntariado Social para el Impuesto de la Renta de la CRA (CVITP) (capítulo 5), a través del cual las organizaciones sociales realizan sesiones gratuitas de orientación para ayudarles a confeccionar sus declaraciones del impuesto. El programa también cuenta con voluntarios que cumplimentan la declaración del impuesto sobre la renta y las solicitudes de prestaciones para las personas que pueden acogerse al programa por tener pocos ingresos y cuya situación tributaria no presenta complicaciones.

A través del Programa de Divulgación, las organizaciones que atienden a segmentos vulnerables de la población pueden programar una cita presencial con un funcionario de divulgación. Asimismo, los funcionarios de divulgación de la CRA pueden llevar a cabo sesiones informativas dirigidas a empleados o clientes de una empresa o, en el marco de algún evento, organizar un puesto informativo o hacer una presentación; también para prestar asistencia personalizada a particulares sobre temas relacionados con sus declaraciones de impuestos. Estas citas se llevan a cabo durante todo el año (no solo durante el período de presentación de declaraciones) y permiten a la CRA llegar a segmentos vulnerables de la población, incluidos los que se encuentran en comunidades remotas.

El Programa de Divulgación Social colabora también con escuelas, refugios, organizaciones de ayuda a los nuevos inmigrantes, asociaciones profesionales, grupos de la tercera edad, organizaciones de apoyo a los discapacitados y gobiernos provinciales y municipales para promover y organizar eventos divulgativos, aprovechando las redes de esas organizaciones para incrementar el alcance de los mensajes de la CRA. Además, este programa viene colaborando desde 2016 con Service Canada para la difusión de sus servicios entre las comunidades indígenas. En respuesta a la pandemia de la COVID-19, las actividades se han convertido en virtuales, lo que permite mantenerlas en funcionamiento.

Los principales obstáculos encontrados en su ejecución han sido adaptar su oferta a las necesidades de cada comunidad a la que se dirigen, lo que ha obligado a encontrar la mejor manera de llegar a cada una de ellas, y elaborar materiales adaptados en cuanto al contenido y en idiomas distintos de las dos lenguas oficiales de Canadá.

En 2017 el programa prestó servicio a más de 73 000 personas, con una plantilla equivalente a 55 empleados a tiempo completo y con dedicación exclusiva.

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

Incluir la educación cívico-tributaria en programas más amplios dirigidos a la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil que apoyan el desarrollo económico de sus comunidades pueden ser de gran utilidad para la educación cívico-tributaria. Incluir esta en los programas de la sociedad civil no solo permite llegar a un público más amplio, sino que también ayuda a los contribuyentes a comprender la relación que guarda el cumplimiento fiscal con el desarrollo económico de la comunidad en sentido amplio. La forma en que ha colaborado la Agencia Tributaria de Sierra Leona (NRA) con el Consorcio de la Sociedad Civil ilustra bien cómo puede funcionar este tipo de colaboración (Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. Colaboración entre la Agencia Tributaria de Sierra Leona y el Consorcio de la Sociedad Civil

El Consorcio de la Sociedad Civil (CSC) está formado por organizaciones mayoritariamente no gubernamentales que ayudan a las comunidades a afrontar sus desafíos socioeconómicos. Se trata de organizaciones respetadas que gozan de autoridad entre las comunidades locales. Por ello, consiguen una buena repercusión entre los líderes y miembros de la comunidad en las ciudades y pueblos del interior del país. Utilizan las emisoras de radio locales y a los pregoneros públicos para contactar con la población y difundir sus mensajes.

Con la intención de mejorar la educación cívico-tributaria de la población nacional y conseguir que los ciudadanos perciban que la NRA colabora en el desarrollo del país, se buscó la intermediación de estas organizaciones para formar a los ciudadanos en materia tributaria y fomentar el cumplimiento voluntario en zonas a las que no se había podido llegar dada la limitación de recursos. Los miembros del Consorcio acompañan al personal de la NRA para amplificar sus mensajes y el alcance de las medidas educativas ante las plataformas de redes sociales, aunque también se desplazan por su cuenta a las aldeas para participar en las reuniones de los consejos locales.

Esta fue la primera vez que la NRA firmó un memorando de entendimiento con una organización no gubernamental en el marco de su labor de educación cívico-tributaria. El análisis de redes sociales reveló que esta colaboración ha servido para mejorar la percepción pública de la NRA, que antes se asociaba casi exclusivamente a los medios de coerción, en lugar de a la ayuda y la atención a los contribuyentes y a sus problemas. El proyecto se llevó a cabo con éxito, pero la renovación se ha pospuesto debido a la pandemia.

Principal desafío:

Aunque los miembros del consorcio fueron bien formados por los funcionarios de la administración tributaria, hay ciertas cuestiones tributarias que no son capaces de abordar en detalle. En esos casos, si no hay un funcionario que les esté acompañando durante una de esas actividades didácticas en materia tributaria, tienen que pedir a los contribuyentes que se pongan en contacto con la NRA.

Solución:

La NRA ha dado la instrucción de que asistan a esas actividades los funcionarios más próximos al lugar donde el consorcio esté realizando iniciativas de educación cívico-tributaria o, en otros casos, se proporcionan los datos de contacto de su personal para las consultas de los contribuyentes que resulten más difíciles de atender.

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

3.3.2. Obstáculos frecuentes al aplicar estas iniciativas y soluciones propuestas

Alcance geográfico

Dado que muchas de las comunidades a las que se quiere llegar se encuentran geográficamente dispersas, el empleo de recursos virtuales y el recurrir a la colaboración de actores locales pueden ser de gran ayuda. Los recursos virtuales son una opción relativamente fácil de organizar, pero no se puede presuponer que los ciudadanos, sobre todo los más vulnerables, posean competencias digitales, y tampoco existe siempre acceso a Internet, especialmente en los países en desarrollo. De ahí que para muchos programas resulte crucial identificar a colaboradores potenciales con capacidad para ampliar su alcance.

Recursos humanos

Los programas dirigidos a los particulares suelen requerir muchos recursos, si bien la colaboración con otras entidades puede reducir esa demanda de recursos de personal de la administración tributaria, permitiéndole dedicarlos a los casos en que se requiere una atención más especializada. La mayoría de las administraciones tributarias carecen del personal necesario para realizar campañas masivas. Por ejemplo, la capacidad de que dispone Lituania para organizar talleres está limitada, en parte, por el número de funcionarios suficientemente formados para impartirlos. Una alternativa interesante es buscar colaboradores y formarlos para que puedan impartir enseñanzas básicas sobre temas fiscales, dejando que las cuestiones más complejas o específicas se deriven a la autoridad tributaria, como se ha visto en el ejemplo de Sierra Leona. Otras soluciones consisten en adoptar un sistema flexible para que puedan impartir estos talleres los funcionarios de todos los departamentos de la administración tributaria que se presenten voluntarios, como se ha hecho en Argentina (Recuadro 3.9), lo que contribuye a incrementar los recursos disponibles.

Recuadro 3.9. Argentina: Programa de asistencia al ciudadano

El Programa de asistencia al ciudadano de Argentina pretende conectar a los grupos vulnerables con el sistema fiscal. Para ello, intenta entablar contacto con esas personas en el seno de la comunidad, en un ambiente por lo general más relajado y donde la administración tributaria resulta menos intimidante. Esta iniciativa está organizada en colaboración con las autoridades locales, que facilitan que la autoridad tributaria pueda acceder a ciertos espacios en los que no suele estar presente.

Se permite la participación voluntaria de todos los funcionarios de la administración tributaria que quieran prestar asistencia en el marco de este programa, dándoles la formación necesaria para participar. Al principio, algunos de estos asistentes al ciudadano tuvieron dificultades para liberarse de sus obligaciones habituales con el fin de participar en este programa, lo que hizo necesario adoptar un nuevo procedimiento que facilitara su desempeño. El apoyo expresado por el máximo responsable de la AFIP facilitó que otros directores apoyaran el programa.

Aunque el programa se encuentra en una fase incipiente, sus resultados son bastante prometedores, por lo que ya se está planteando la posibilidad de ampliarlo. Al igual que en otras iniciativas de este tipo, los empleados que imparten estos programas coinciden en destacar el valor que reviste la información que obtienen de los participantes para mejorar sus labores cotidianas.

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

Confianza

Colaborar con las organizaciones de base aumenta el alcance y la legitimidad a los ojos del público, que normalmente está habituado a la presencia de esas organizaciones sobre el terreno. De ahí que esas colaboraciones puedan resultar cruciales para que los programas lleguen a sus destinatarios. En el capítulo 6 se examina con mayor detalle el papel de las organizaciones no gubernamentales en la educación cívico-tributaria.

3.4. Impacto

Especialmente en el caso de las iniciativas dirigidas a los futuros contribuyentes, puede transcurrir un lapso de tiempo considerable entre el momento en que la iniciativa se ejecuta y el momento en que se ve su impacto en la conducta del contribuyente. Con frecuencia, sobre todo en el caso de los programas dirigidos a los más jóvenes, han de transcurrir muchos años antes de que se perciba una mejora en términos de ética tributaria en la conducta de los contribuyentes. Este hecho dificulta, en particular, el seguimiento del impacto de estos programas en las conductas, como pone de manifiesto la ausencia de evaluaciones detalladas del impacto entre las respuestas a la encuesta.

Las evaluaciones cualitativas de las iniciativas son una de las opciones disponibles, y muchos programas han obtenido en ellas resultados muy positivos en cuanto al grado de satisfacción.

Varios países declararon haber realizado algún tipo de evaluación de las iniciativas; por lo general, estas se centran en evaluar las clases impartidas y/o los materiales elaborados para cada colectivo. Aun cuando este tipo de encuestas no permita valorar el impacto último de una iniciativa, puede aportar información valiosa sobre la efectividad de los materiales elaborados desde un punto de vista didáctico y sobre cómo mejorar los cursos. Tanto en el Reino Unido como en Alemania, los participantes en los seminarios en línea encuestados reflejaron resultados positivos. En el Reino Unido, los seminarios en línea realizados en 2018/19 alcanzaron una tasa de satisfacción de los usuarios del 88,81%. En Alemania, el Ministerio Federal de Hacienda llevó a cabo una encuesta entre los profesores de secundaria que participaron en sus programas en la que el 94% se declaró muy satisfecho con los materiales didácticos, mientras que un 85% de los profesores indicaron que estaban utilizando esos materiales en otras clases, al margen del propio programa.

Las encuestas pueden generar también información valiosa para mejorar el impacto de las iniciativas. En Grecia, la Dirección de Cumplimiento Fiscal de la Autoridad Independiente de Ingresos Públicos llevó a cabo una encuesta que reveló como factores clave la influencia de la forma de enseñar de cada docente y la infraestructura técnica disponible en los centros educativos. Se detectaron también diferencias de opinión entre los profesores de primaria, partidarios de incluir el programa de educación fiscal en un módulo ya existente, y los profesores de secundaria y bachillerato, quienes consideraban más positivo impartir las materias fiscales de forma independiente, a través de proyectos o trabajos en grupo.

Se ha observado el impacto a corto plazo de algunos programas, tanto en términos de conocimientos como de percepción. Aunque el impacto a largo plazo en el cumplimiento fiscal resulta difícil de medir, sí se puede valorar el impacto a corto plazo evaluando lo que han aprendido los participantes con las iniciativas. Eslovenia realiza encuestas sobre la actitud frente a los impuestos, comparando los resultados de los alumnos que han participado en una iniciativa con otros que no lo han hecho. Los resultados ponen claramente de manifiesto que los que participaron tienen una actitud más positiva hacia los impuestos y una mayor conciencia de su importancia que los que no lo hicieron.

En los talleres dirigidos a los contribuyentes se registró un impacto positivo en la relación con la autoridad tributaria. En Senegal se organizaron talleres para alrededor de 60 PYME en cada distrito fiscal. La evaluación reveló que la mayor parte de los participantes, sobre todo aquellos en la economía informal, acudían con un temor preconcebido a la autoridad tributaria; sin embargo, tras el taller, existía

una aceptación casi unánime de la legitimidad de la autoridad tributaria, y un compromiso generalizado de mejorar el cumplimiento.

[Estos talleres] muestran que una gran parte de los contribuyentes, especialmente los de la economía informal, tienen miedo a la administración tributaria, alimentado por la ignorancia y la falta de cultura fiscal. Al finalizar los talleres, los participantes afirman de forma casi unánime la validez del sistema fiscal y su compromiso de cumplir mejor con sus obligaciones tributarias.

Alain Paul Cene, jefe de la Oficina de Calidad y Comunicación, Dirección General de Tributos y Patrimonio Público (DGID), Senegal

Por otra parte, en todas las iniciativas con formato de taller se destacó la importancia de conocer las reacciones de los contribuyentes, tanto para mejorar la propia iniciativa como para conocer cuáles son los principales escollos a que se enfrentan los participantes cuando se relacionan con el sistema fiscal. En muchos casos (por ejemplo, en Ruanda, véase el Recuadro 3.5; y en Argentina, véase el Recuadro 3.9), esas reacciones de los participantes pusieron de manifiesto la necesidad de ofrecer un apoyo más detallado o práctico a determinados participantes. El reconocimiento del valor y el impacto de esas reacciones de los participantes indica que en todas las iniciativas en forma de taller debería incluirse un mecanismo para recabar esas opiniones.

Bibliografía

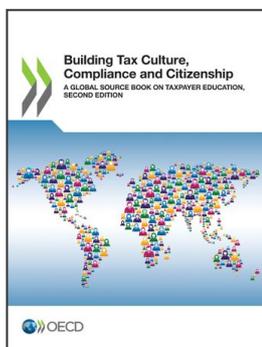
OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>. [1]

Notas

¹ https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Educacion_Civico_Tributaria/Concurso_nacional_de_redaccion_2018/Concurso_nacional_de_redaccion_2018.shtml.

² https://www.ey.com/en_my/careers/ey-young-tax-professional-of-the-year.

³ <https://jugend-und-bildung.de/beratung/>.



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), “Educación fiscal básica”, in *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, Second Edition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/178721c9-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>.