

## **Elementos principales de la cultura fiscal en América Latina**

**María Goenaga Ruiz de Zuazu\***

### **Índice**

1. Fiscalidad y ciudadanía en América Latina.
2. Qué se entiende por cultura fiscal y principales características en América Latina.
3. La importancia de los Programas de Educación Fiscal en América Latina.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

---

\* Colaboradora de investigación del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

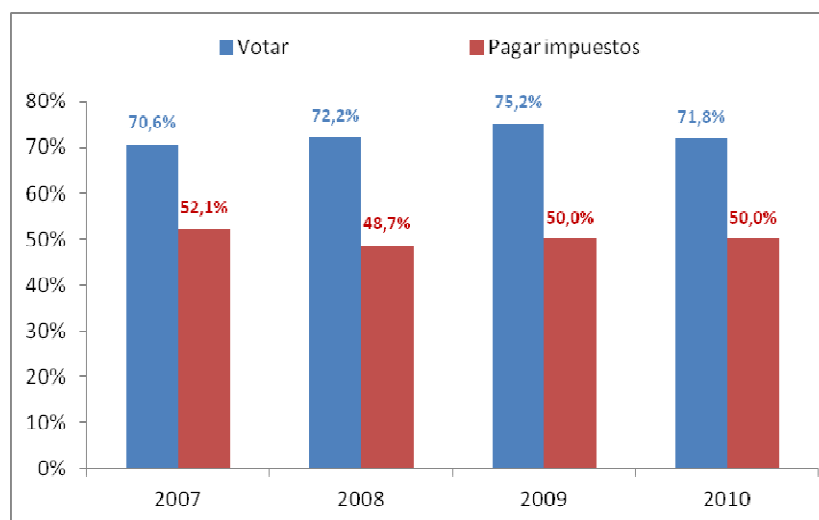
## 1. Fiscalidad y ciudadanía en América Latina

Históricamente, la “idea de obligación tributaria” está vinculada al concepto de libertad primero y al de igualdad después. La libertad se entendió durante mucho tiempo como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a tributo. Pero, muy paulatinamente, en un proceso paralelo a la consolidación y desarrollo posterior del Estado moderno, el hecho de formar parte del censo de contribuyentes ha llegado a convertirse en “título de ciudadanía” y, por tanto, en fuente de derechos (Delgado y Goenaga, 2007).

En este sentido, el pago de impuestos y la recepción por ello de una serie de servicios públicos y prestaciones sociales se erigen como las bases del “contrato fiscal” entre el Estado y los contribuyentes-ciudadanos.

Sin embargo, pareciera según los latinoamericanos que en el “título de ciudadano” (pregunta: *¿Cuál de las siguientes cosas no puede dejarse de hacer si quiere ser considerado ciudadano?*) pesa bastante más el derecho al voto que la responsabilidad de pagar impuestos. Lo que arrojan los datos es un déficit en la importancia del pago de impuestos como parte del título de ciudadanía en América Latina. Así se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.1: Cuestiones para ser considerado ciudadano



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Si tenemos en cuenta los datos segmentados por países, entre aquellos que dan más importancia que la media a la obligación tributaria para ser ciudadano son: Argentina, Honduras y Paraguay, y de entre los que menos: El Salvador y Panamá.

Una buena política fiscal no sólo promueve estabilidad y crecimiento macroeconómico, es también una herramienta poderosa para reducir directamente la pobreza y la desigualdad (Puryear y Jewers, 2010).

América Latina es en muchas ocasiones sinónimo de “desigualdad”, en tanto que a pesar del desarrollo económico que ha conseguido en las últimas décadas en la región, sigue contando con una gran brecha entre ricos y pobres. Uno de los principales problemas de ello, es la poca efectividad de sus sistemas fiscales que parece que no han conseguido redistribuir la riqueza tanto como en otras regiones como la Unión Europea por ejemplo. Ni siquiera han otorgado unos servicios públicos o prestaciones sociales básicas para crear un bienestar mínimo entre todos sus ciudadanos. En consecuencia, se pone en entredicho el cumplimiento del contrato fiscal por parte del Estado, que en muchos casos se traduce en un incumplimiento también por la otra parte “contratante”, la de los contribuyentes: alto grado de evasión fiscal en América Latina.

El “cumplimiento fiscal es un problema de ciudadanía”. Los efectos del incumplimiento, es decir del fraude fiscal, perjudican a todos los ciudadanos pero especialmente a aquéllos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente sus obligaciones tributarias.

Como ciudadanos y titulares de derechos que disfrutamos, también debemos hacernos cargo de nuestras responsabilidades: siendo la tributaria una de las principales en el marco de un Estado de Bienestar. El comportamiento de un contribuyente está vinculado directamente a la imagen que tenga de sus conciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se tolerará y secundará el fraude cuanto más evasión se perciba alrededor, por lo que desde las instancias públicas es necesario se pongan los medios para lograr un cumplimiento fiscal voluntario entre sus ciudadanos. Cuando un individuo que vive en un contexto democrático ha sido adecuadamente “socializado en su papel de ciudadano” no necesita tanto de la presión coactiva impuesta externamente para cumplir las normas sociales.

Más allá del ejercicio de la coacción legítima, la Administración Tributaria puede y debe erigirse en agente socializador que, mediante la utilización de estrategias educativas propias, vaya formando la conciencia fiscal de los ciudadanos (Delgado y Valdenebro, 2010). Su justificación ideológica se basa en el concepto de “solidaridad”, ya no tanto obligada cuanto asumida por la ciudadanía en su conjunto. Su traducción práctica reposa en el concepto de “colaboración Estado-Ciudadano”.

La política fiscal es como un espejo donde se refleja la estructura social y de poder de una comunidad políticamente organizada (Delgado Lobo y Gutiérrez Lousa, 2006). La “fiscalidad es, en definitiva, un espejo social y político” de una sociedad determinada, en donde se refleja directamente la estructura social y sus valores, actitudes y conductas (cultura fiscal) así como las metas y objetivos político-económicos del Estado.

Así pues, en el caso de América Latina, su correspondencia entre ingresos públicos y gastos sociales (sistemas fiscales) es el reflejo directo de sus estructuras sociales, de su cultura fiscal y de sus objetivos político-económicos. Lo que deben

tener claro es hacia qué tipo de Estado se quieren dirigir los gobiernos latinoamericanos. Si de los Estados sociales de América Latina se quiere ir hacia unos Estados de Bienestar más consolidados, con un consiguiente incremento del gasto público, es necesario forjar las bases de confianza política entre los ciudadanos, así como una socialización de lo que un mayor bienestar supone en términos de presión tributaria para los contribuyentes.

En el modelo de bienestar nadie discute ya la necesidad de pagar impuestos, lo que aquí se discute es “cuánto gastará el Estado y para quién” (Bell, 1977).

Una política fiscal bien administrada puede constituir la base de un contrato social renovado entre los latinoamericanos y sus gobiernos. Para ellos es fundamental proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos, que pueden contribuir igualmente a la consolidación democrática en la región (OCDE, 2008). De hecho, los principales “indicadores de eficiencia de la política fiscal” son: por un lado, el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, y por otro, el funcionamiento de la propia Administración Tributaria.

## **2. Qué se entiende por cultura fiscal y principales características en América Latina**

La articulación de los ingresos y los gastos públicos en el Presupuesto del Estado contemporáneo se viene contemplando desde tres perspectivas dominantes: la económica, la jurídica y la sociológica.

Desde la “perspectiva sociológica, la fiscalidad es un tema de organización ciudadana”, donde las técnicas jurídicas y económicas se ponen al servicio de las ideas socio-políticas predominantes en cada etapa histórica. Y su objeto de estudio es el conjunto de factores que explican la conducta fiscal, tanto de los poderes públicos como de los contribuyentes. Esto es, la “cultura fiscal” de la sociedad que se estudia. Ésta viene definida por el conjunto de ideas, valores y actitudes que inspiran y orientan la conducta de todos los actores sociales que intervienen en la configuración de la realidad fiscal de un país. Dichos actores son tanto las instituciones públicas como los ciudadanos.

Los factores que explican la cultura fiscal son múltiples e interdependientes. Naturalmente, el primero de ellos es “la coacción”: no existe registro histórico alguno que indique que las arcas de un Estado se hayan llenado por la voluntad espontánea de los ciudadanos. Pero la coacción puede ser aceptada de mejor o de peor grado: la obligación de aportar una parte de la renta privada para financiar las necesidades públicas puede percibirse como una imposición carente de sentido que solo se cumple bajo amenaza, o como el cumplimiento de un deber cívico, ciertamente poco grato, pero necesario para el bienestar colectivo.

Además, el comportamiento de un contribuyente está estrechamente relacionado con “el concepto que tiene de sí mismo como ciudadano”, el cual está vinculado, a su vez, con el concepto que tiene de su posición “en relación con los demás grupos de ciudadanos y con el Estado”. Y tal posición viene definida por la estructura social y política de la comunidad donde habita, las cuales, a su vez,

determinan la realidad fiscal a cuyas características el ciudadano-contribuyente tiene que ajustar su conducta. Así pues, la conducta de cada individuo como contribuyente dependerá muy mucho de cuál sea el comportamiento fiscal de la sociedad en la que viva (tanto del cumplimiento fiscal como el fraude, así como del uso y la calidad de los servicios públicos y prestaciones sociales).

La realidad fiscal presenta, por tanto, múltiples facetas entre las que destacan: el diseño del presupuesto público, el reparto de la carga tributaria, el control de los programas de gasto público, la configuración y el desempeño de la burocracia estatal y el grado de cumplimiento tributario real y efectivo. Para desarrollar todas ellas, además de una planificación económica y decisiones políticas, es imprescindible tener en cuenta la cultura fiscal para una sociedad concreta y en un momento histórico determinado. “No se puede llevar a cabo la política financiera y tributaria sin contar con el elemento humano que la diseña y a quien se dirige (Schmölderds, 1959)”.

El “grado de aceptación de la obligación tributaria” depende, a su vez, de la combinación de varios factores entre los que destacan:

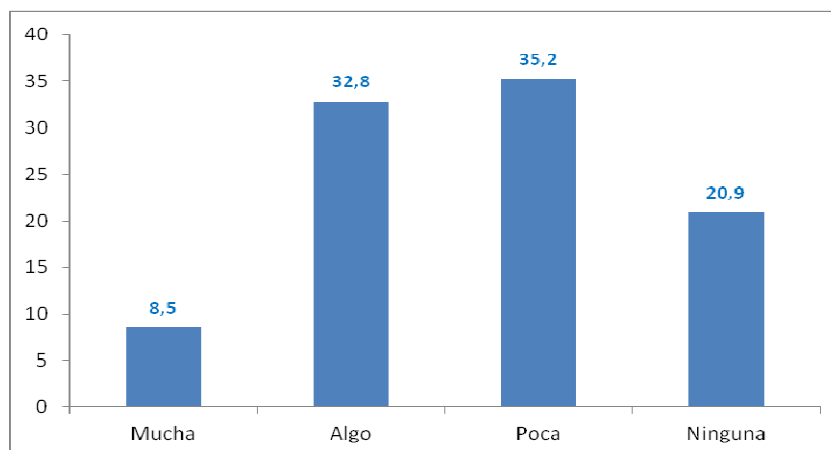
- la “cohesión social”, que incluye desde los sentimientos de integración en la comunidad política, o de antagonismo entre sus distintos grupos sociales, hasta el grado de legitimidad que se otorga a los poderes públicos que representan al Estado;
- la “imagen de la Hacienda Pública”, que incluye desde las percepciones relativas a la justicia y equidad -tanto horizontal como vertical- del sistema fiscal, el nivel de la carga fiscal soportada, la percepción del balance entre los impuestos pagados y los servicios públicos recibidos, hasta el grado de confianza en la eficiencia y honestidad de la administración de los caudales públicos; y
- el “comportamiento de los contribuyentes”, que incluye desde las percepciones relativas al grado de cumplimiento fiscal, en general, y el grado de honestidad de los distintos grupos de contribuyentes, en particular, hasta la ejemplaridad de la conducta tributaria de quienes desempeñan roles de liderazgo político o referencia social.

Y para poder conocer algunas de estas cuestiones, y tomando como referencia los datos del Latinobarómetro que recoge opiniones de los 18 países de América Latina (excluyendo los datos referentes a España), podemos afirmar que la “cultura fiscal latinoamericana se caracteriza por los siguientes elementos principales”:

- “Legitimidad institucional” en América Latina: este factor lo mediremos a través de variables que miden la confianza institucional sobre el Estado, el Gobierno y la Administración pública.

Así pues, tal y como se refleja en el gráfico 2.1, tan sólo cuatro de cada diez entrevistados confían en su “Estado” como institución que enmarca su convivencia ciudadana. Por tanto, podemos afirmar que existe un déficit de confianza hacia lo estatal, lo público en definitiva.

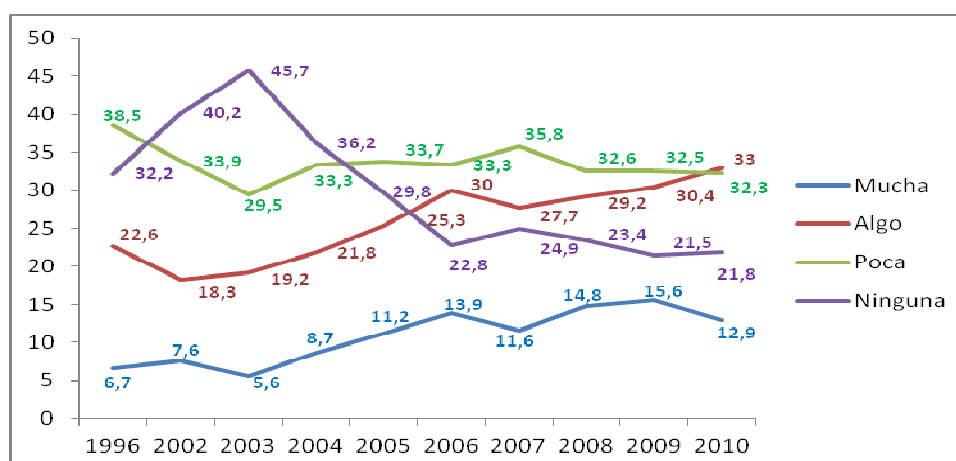
Gráfico 2.1: Grado confianza en el Estado (2010)



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Mientras que la confianza de los latinoamericanos sobre su “Gobierno”, tal y como se observa en el gráfico 2.2, ha incrementado a lo largo de la serie. Si bien es cierto que comenzó con una amplia desconfianza que alcanzó en 2003 su punto máximo (45,7% afirmaba no tener ninguna confianza en su Gobierno), ésta ha ido disminuyendo en los últimos años. En 2010, último año estudiado, casi la mitad de los entrevistados dicen confiar “*mucho o algo*” en su Gobierno nacional. De este modo, se observa que hay un cambio de tendencia entre los ciudadanos latinoamericanos y van expresando en los últimos años una confianza creciente hacia sus gobiernos aunque por supuesto, mejorable.

Gráfico 2.2: Grado confianza Gobierno

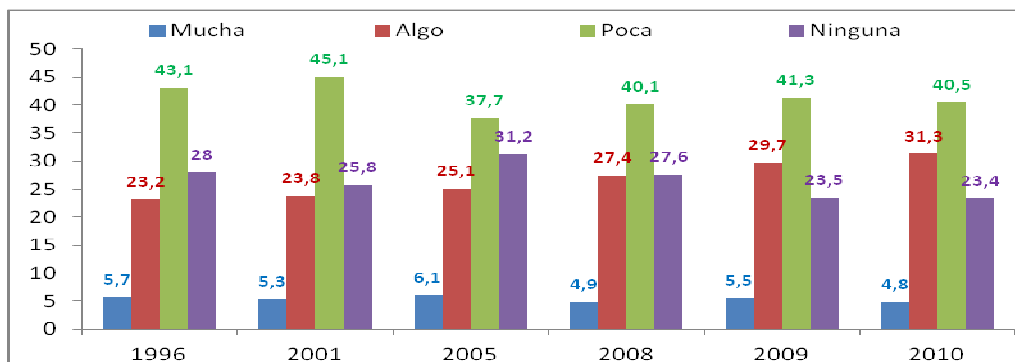


Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Y por lo que respecta a la “Administración pública” como institución, ésta cuenta con un déficit de confianza tal y como se refleja en el gráfico 2.3. Durante toda la serie, siete de cada diez encuestados afirman tener “*poca o ninguna*” confianza en

ella. Hecho que preocupa en la medida que es esta institución en su conjunto la que se encarga de la gestión de los servicios públicos y prestaciones sociales.

Gráfico 2.3: Grado confianza Administración Pública

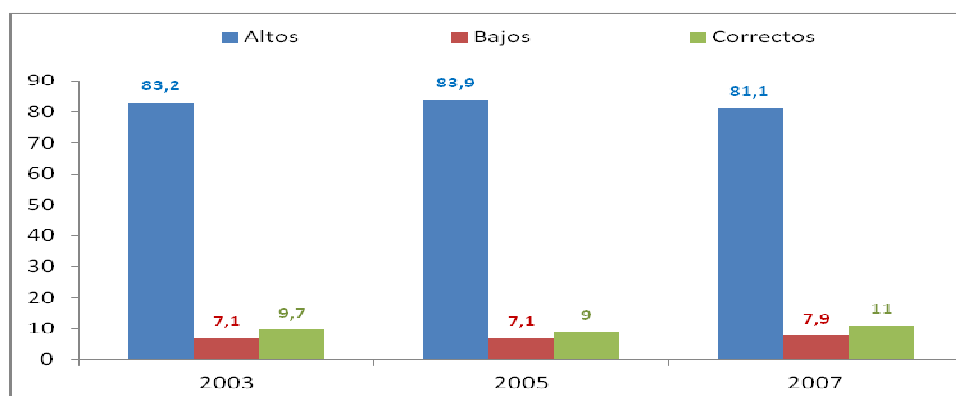


Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

-La “Imagen institucional de la Hacienda Pública”: este factor lo mediremos a través de variables que miden el nivel de la carga fiscal soportada; la justicia tanto en el gasto público como en la recaudación de los impuestos; la satisfacción con los servicios públicos; o el grado de acuerdo con la participación del sector privado en los servicios públicos.

Tal y como arrojan los datos en el gráfico 2.6, más del 80% de los ciudadanos de América Latina consideran que los impuestos que pagan son altos en los tres años en que se ha estudiado la “presión fiscal subjetiva”. Aunque son los residentes en Bolivia, Chile, Venezuela y México los que consideran, por encima de la media de la región, que los impuestos que pagan son los correctos (“están bien como están”).

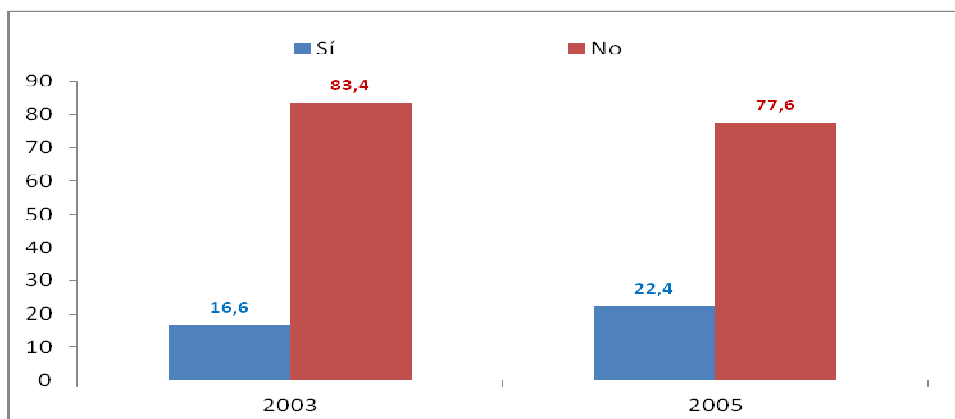
Gráfico 2.6: Presión fiscal subjetiva



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Uno de los aspectos principales para lograr un cumplimiento fiscal voluntario por parte de los contribuyentes, es el hecho de que éstos confíen en que el Estado va a hacer “buen uso de ese dinero recaudado vía impuestos”. Así pues, y tal y como se refleja en el gráfico 2.4, más de las tres cuartas partes de los encuestados en América Latina responden negativamente a este indicador.

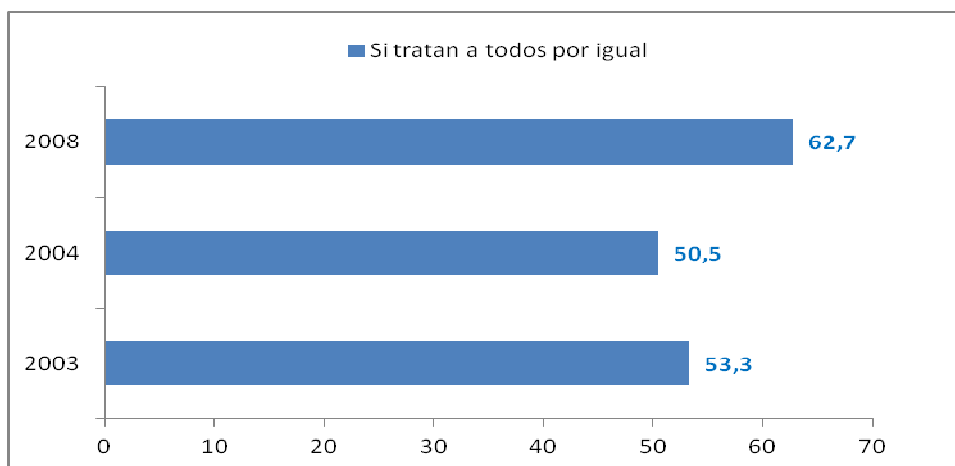
Gráfico 2.4: Dinero impuestos bien gastado por el Estado



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Otros aspectos importantes son los principios de “justicia y equidad del sistema fiscal”, en la medida que el deber de los contribuyentes de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (en muchos casos plasmado constitucionalmente, como en España) debe adaptarse a su capacidad económica. En este sentido, durante tres ocasiones se ha preguntado a los ciudadanos latinoamericanos por aquellos factores que consideraban principales para confiar en los servicios públicos. Y tal y como se refleja en el gráfico 2.5, la justicia de los mismos (“*si tratan a todos por igual*”) es el factor más valorado por los entrevistados.

Gráfico 2.5: Importancia justicia Servicios Públicos



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

La actitud de los ciudadanos como contribuyentes, también está muy determinada con su “satisfacción” que tengan del dinero gastado en base a sus impuestos (“gasto público”). Así pues, y tal como reflejan los gráficos 2.7 y 2.8, se observa el grado de satisfacción de los encuestados latinoamericanos sobre determinados servicios públicos. Tan sólo la educación pública y las áreas



verdes/espacios públicos cuentan con la satisfacción de más de la mitad de los encuestados, siendo la policía el servicio público peor valorado.

Gráfico 2.7: Grado satisfacción servicios públicos I

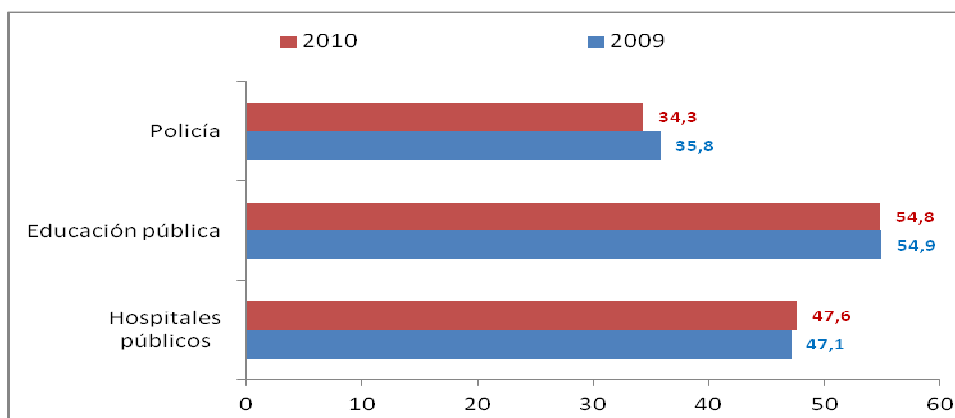
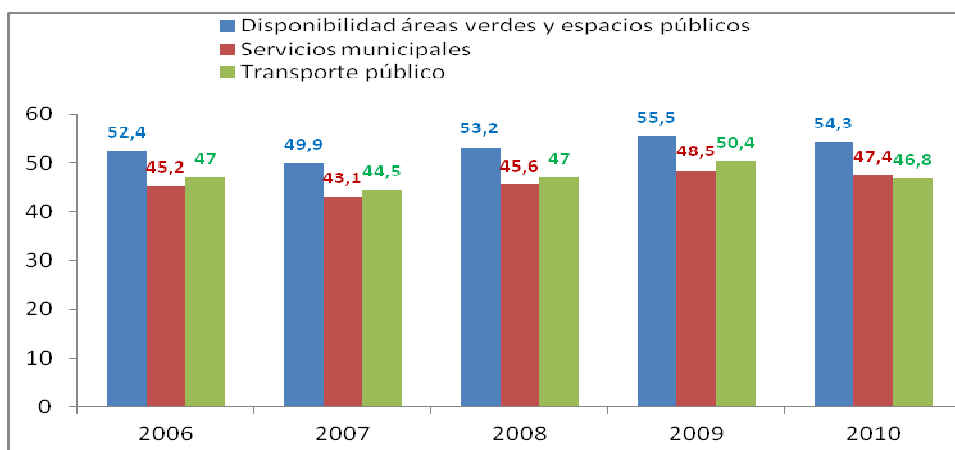


Gráfico 2.8: Grado satisfacción servicios públicos II

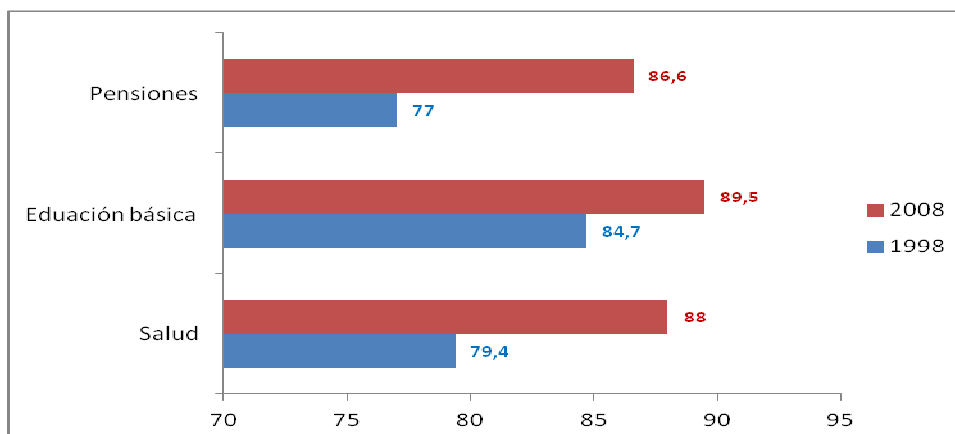


Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Pero si bien es cierto que los niveles de satisfacción de los servicios públicos y prestaciones sociales no son elevados, los latinoamericanos se muestran reacios a que sea el sector privado el que los gestione o financie.

Así queda patente en el gráfico 2.9 en donde tanto la educación básica, como las pensiones y la salud, consideran mayoritariamente que tienen que estar en manos del Estado.

Gráfico 2.9: Defensa de lo público (deben estar en manos del Estado)

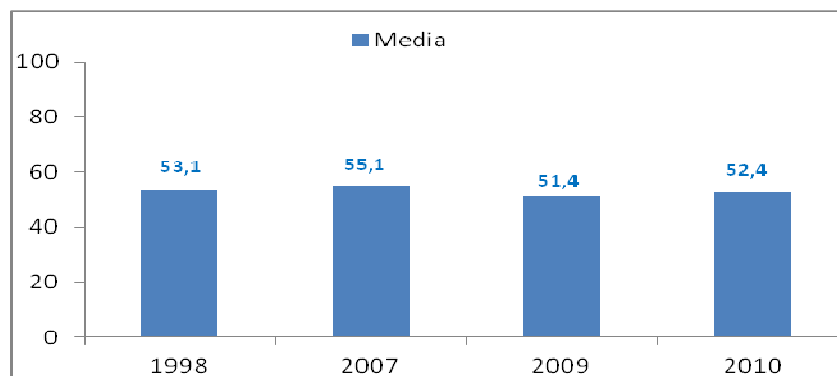


Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

- El “comportamiento fiscal” de los ciudadanos latinoamericanos: este factor lo mediremos a través de variables que miden las opiniones sobre el grado de cumplimiento fiscal en su país así como su percepción social del fraude.

Y tal como se muestra en el gráfico 2.2, tan sólo algo más de la mitad de los encuestados, en los cuatro años de la serie, consideran que los “impuestos en su país se pagan de una forma correcta”.

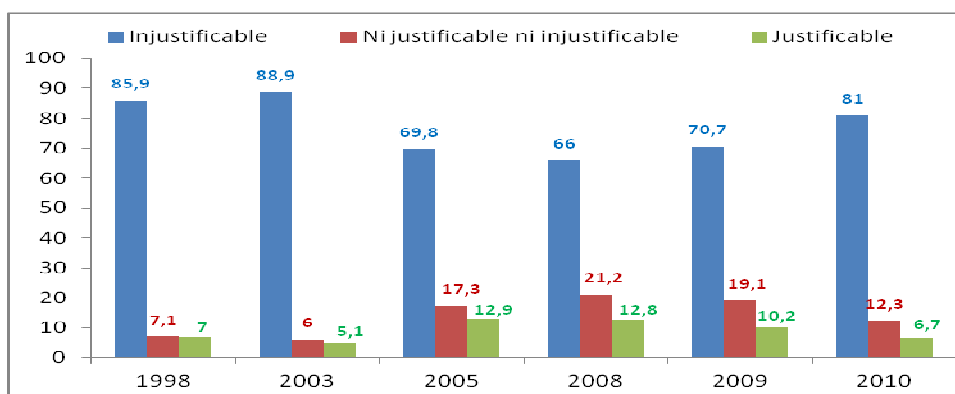
Gráfico 2.12: Opinión los impuestos se pagan debidamente



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Por lo que respecta al “fraude fiscal”, los datos muestran (gráfico 2.13) que a lo largo de la serie los ciudadanos latinoamericanos consideran éste “injustificable”. Tan sólo un 9% de media durante los seis años estudiados, considera justificable la evasión fiscal. Ello denota que en el imaginario latinoamericano existe un rechazo mayoritario hacia el no cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Gráfico 2.13: Justificación evasión fiscal



Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

Y de entre las “causas del fraude fiscal”: la alta presión fiscal, la corrupción y la falta de honradez son los tres factores más citados entre los latinoamericanos en los dos años en que se ha estudiado este indicador.

Tabla 2.1: Causas fraude fiscal

	1998	2004
Por falta de honradez	15,4%	11,9%
Por la viveza y diablura de los (nacionales)	9,5%	8,7%
No ve el beneficio en el pago de impuestos	10,4%	10,2%
Falta de conciencia ciudadana	12,0%	10,9%
Porque los que no pagan están impunes	8,2%	12,1%
Porque se malgastan los impuestos	11,4%	12,3%
Porque los impuestos son muy altos	16,6%	16,0%
Porque hay corrupción	15,5%	15,2%

Fuente: Latinobarómetro (excluyendo los datos de España).

### 3. La importancia de los Programas de Educación Fiscal en América Latina

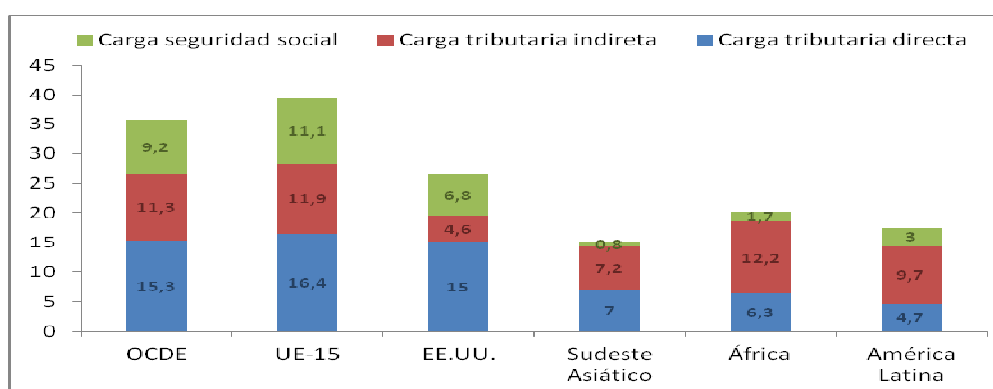
No cabe duda de que los sistemas fiscales desde su doble vertiente de ingresos y gastos, tienen una influencia directa en la legitimidad del sistema democrático ante la ciudadanía. En este sentido, los países de “América Latina” han llevado a cabo en los últimos 15 años importantes “reformas fiscales” motivados por cambios en sus circunstancias económicas, sociales pero sobre todo políticas. No hemos de olvidar que el espejo fiscal es directamente un espejo social y político. Estas reformas han tenido como principales “objetivos” modificar la estructura tributaria, aumentar la

recaudación y fomentar un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La “redistribución de la riqueza” es uno de los principales objetivos de cualquier sistema fiscal. Esta redistribución tiene que producirse tanto desde el punto de vista de los ingresos: crear una estructura tributaria justa, equitativa y progresiva; pero también sobre el gasto público: corregir de manera efectiva la desigualdad en la distribución de la renta, a través de servicios públicos y prestaciones sociales de calidad.

En el marco latinoamericano, la mayoría de países cuenta con una baja presión tributaria (véase el gráfico 3.1), una estructura tributaria sesgada hacia impuestos indirectos (los cuales son pagados igualmente por ricos y pobres), y una elevada evasión fiscal.

Gráfico 3.1: Presión fiscal en diferentes regiones (% PIB)



Fuente: CEPAL, 2010.

Para conseguir una “mayor recaudación”, las Administraciones Tributarias cuentan principalmente con tres “medios”: subidas de impuestos, mayor eficiencia en los mecanismos de recaudación, y reducción del fraude fiscal. Estas medidas no son excluyentes sino complementarias, pero en cualquier país que opte por una modernización de su Administración Tributaria pareciera que las dos últimas se erigen como las pautas más viables para una mejora en la recaudación. Y así lo avalan también los datos sobre recaudación tributaria, en los que se refleja que tan sólo el 2-3% procede de actuaciones de lucha contra el fraude, mientras el resto proviene de autoliquidaciones presentadas voluntariamente. No cabe duda de que conseguir el “cumplimiento fiscal voluntario” entre los contribuyentes es el camino a seguir por cualquier Administración Tributaria moderna, lo más rentable a nivel de recaudación y lo más apropiado a largo plazo.

Se está produciendo, o se ha producido ya en algunos países más desarrollados, un “cambio de filosofía” en las relaciones entre las Administraciones Tributarias y los contribuyentes. Más allá de su imagen represiva y coactiva, las Administraciones Tributarias optan por realizar actividades y medios de acción más amigables porque lo que buscan es atraer la confianza y colaboración de los contribuyentes para hacerlos sus aliados.

Las Administraciones Tributarias contemporáneas están adaptando sus relaciones con los contribuyentes al desarrollo tecnológico, la globalización económica así como a la diversificación de medios de evasión fiscal. Éstas se han dado cuenta de que la proyección de una imagen represora y formalista frente a los contribuyentes no producía buenos resultados y de que la dirección a seguir conducía hacia la búsqueda de esos máximos niveles de cumplimiento tributario debe ser de carácter voluntario por parte de los contribuyentes (Ruibal, 2008). Y en este sentido, la región latinoamericana se dio cuenta ya hace bastantes años que debía de aprovechar el *mainstreaming*, mirar qué estaban haciendo las Administraciones Tributarias de los países más desarrollados y aprender de sus éxitos y fracasos.

Las “normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales” que debe cumplir un individuo adulto en una “cultura democrática”. Un ciudadano adecuadamente integrado en este modelo social tendería a cumplir correctamente los requerimientos que el sistema fiscal le exige sin esperar a que se ejerciera sobre él la presión coactiva de la Administración. Las responsabilidades fiscales formarían parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende (Delgado y Valdenebro, 2010). Pero sin embargo, los contribuyentes necesitan de una “socialización” en sus obligaciones tributarias para poder asimilarlas. Y en este sentido, y en la línea del cambio de filosofía de las Administraciones Tributarias, la “educación fiscal” se erige como un objetivo clave para lograr el cumplimiento fiscal voluntario de los contribuyentes.

Por tanto, la conciencia cívico-fiscal no es algo natural; es un producto social, y por tanto, resulta de la educación. El comportamiento fiscal correcto se aprende. Del mismo modo que se pueden aprender hábitos de control de los impulsos primarios, se pueden aprender a controlar el egoísmo y la insolidaridad que subyacen a los comportamientos fraudulentos (Arias y Delgado, 1997).

Porque aunque no cabe duda de que la fiscalidad suele verse habitualmente desde la perspectiva de los adultos, es necesario reparar en que este hecho afecta a todo individuo en cuanto a que es ciudadano en el marco de un Estado democrático y del bienestar. Los “más jóvenes” aunque no estando sujetos a obligaciones tributarias, no son ajenos a la fiscalidad en tanto que: desde la perspectiva de los ingresos públicos, sus decisiones de consumo generan ingresos tributarios (como por ejemplo el IVA sobre cualquier juguete que les compren sus padres); así como desde la perspectiva de los gastos públicos, en tanto que son beneficiarios directos de algunos servicios públicos, principalmente la educación y la sanidad.

La “Educación Fiscal” no pretende crear expertos tributarios, sino que se tienen como “objetivo” transmitir una serie de ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarias a las conductas defraudadoras. En definitiva, crear una “conciencia fiscal responsable y solidaria” entre sus contribuyentes.

Este tipo de educación debe crear ciudadanos informados, entre otras cuestiones, para:

- Identificar los bienes y servicios públicos,

- Conocer los derechos y responsabilidades de disfrutar del bienestar generado por un sistema tributario democrático,
- Interiorizar actitudes de respeto por lo público y por tanto, sufragado con el esfuerzo de todos,
- Ser capaz de distinguir entre las diferentes figuras impositivas de su país,
- Asumir los valores de responsabilidad fiscal y solidaridad, etc...

La Educación Fiscal pretende, por tanto, proporcionar a los ciudadanos más jóvenes unos esquemas conceptuales sobre la responsabilidad fiscal que les ayuden a incorporarse a su rol de contribuyentes con una conciencia clara de lo que es un comportamiento lógico y racional en una sociedad democrática (Delgado, Fernández-Cuartero et al., 2005)

La construcción de ciudadanía a través de la fiscalidad en los jóvenes Estados democráticos de Latinoamérica, encontró a finales de los 90 en la educación fiscal la clave para generar ciudadanos informados y proactivos en torno a la fiscalidad: el por qué y el para qué de los impuestos. Fue “Brasil en 1997 el país pionero” en el desarrollo de estos programas educativos a través de “*Leãozinho*” y siguiendo su senda, le secundaron las Administraciones Tributarias de otros países como: Argentina, Perú, o Guatemala que hoy en día cuentan con potentes programas de este tipo. De hecho, y para conocer un poco más los entresijos de un tipo de programa educativo como éste, a continuación se presenta un pequeño resumen de tres de los más relevantes y con más experiencia en América Latina: el programa brasileño, el argentino y el peruano.

1. “Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil”:

- Origen: se inició en 1997, aunque no fue hasta 2002 que se institucionalizó a través de Orden ministerial.
- Objetivos: promover e institucionalizar la Educación Fiscal para el pleno ejercicio de la ciudadanía, proporcionando la concienciación sobre la necesidad de participación del ciudadano en los controles fiscal y social del Estado (Lindemberg y de Aquino, 2010).
- Tipo de educación:
  - Formal: no tienen una asignatura concreta sobre la materia, pero su impartición en el aula se realiza de manera transversal desde la educación primaria hasta el nivel universitario.
  - \_\_\_\_\_ Educación no formal: realizan reuniones/charlas o seminarios con profesores, capacitación para funcionarios, etc...
  - Educación informal: para dar publicidad al Programa, cuenta con concursos de redacción, obras de teatro, juegos, etc...

- Herramienta virtual: cuentan con una web que sirve como punto de acceso directo a un conjunto de servicios e informaciones relativos a la educación fiscal en Brasil.

2. “Programa de Cultura Tributaria de Argentina”:

- Origen: este Programa fue creado e impulsado desde la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en el año 1998 basándose en la Ley Federal de educación que señala cómo la escuela debe posibilitar, entre otras cosas, la formación de “ciudadanos responsables, protagonistas, críticos, creadores y transformadores de la sociedad a través del amor, el conocimiento y el trabajo”.

- Objetivos: desarrollar una cultura tributaria basada en principios éticos y ciudadanos, que forme parte importante de la educación de los niños y jóvenes, puesto que es necesaria para la convivencia democrática.

- Tipo de educación:

- Formal: cuentan con programa académico dentro del aula para los grados de primaria y secundaria se estudian temas de formación ciudadana, valores de responsabilidad social y conceptos básicos tributarios, en las áreas de ciencias sociales y también en matemática, tecnología y formación ética y ciudadana.
- Educación no formal: con capacitaciones para contribuyentes y no contribuyentes, funcionarios, hijos de funcionarios e incluso docentes.
- Educación informal: esta área tiene un gran desarrollo y cuenta con concursos de dibujo, de teatro, propuestas antievasión, etc. Hasta cuenta con un videojuego.

- Herramienta virtual: todo lo anterior es reforzado por una buena página web educativa, que además de estar en permanente actualización, cuenta con juegos en línea, historietas y chistes que permiten de manera lúdica ir interiorizando los conceptos que se pretenden enseñar.

3. “Programa de Cultura Tributaria de Perú”:

- Origen: comenzó a desarrollarse en el año 2005 en el marco de Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

- Objetivos: lograr en la población el desarrollo de conciencia ciudadana para promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; alcanzar sensibilización de la población para que rechace la evasión y el contrabando; así como contribuir a la formación en valores ciudadanos.

- Tipo de educación:

- Formal: en el año 2006 la SUNAT firmó un Acuerdo de cooperación institucional con el Ministerio de Educación para incluir la materia de la educación fiscal en el aula para los niveles de inicial, primaria y secundaria.

- Educación no formal: se realizan acciones complementarias como cursos en colegios de emprendedores, cursos para docentes, etc.
  - Educación informal: desarrollan múltiples actividades como obras de teatro, concursos de conocimientos, etc...
- Herramienta virtual: cuenta con una completa página web con varias aulas, herramientas, material educativo, etc.

A pesar de que éstos fueron los países pioneros y los que han conseguido una mayor expansión, son “otros muchos países latinoamericanos” los que han ido desarrollando sobre todo en los inicios al siglo XXI sus propios Programas de Educación Fiscal en toda la región. A continuación se presenta una tabla 3.1 en donde se recogen todas las páginas web de los programas de Educación Fiscal en diferentes países de América Latina.

Tabla 3.1- Páginas web de los Programas nacionales de Educación Fiscal de América Latina

PAÍS	DIRECCIÓN WEB
Argentina	<a href="http://www.afip.gov.ar/et/">http://www.afip.gov.ar/et/</a>
Bolivia	<a href="http://www.impuestos.gob.bo/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=475">http://www.impuestos.gob.bo/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=475</a>
Brasil	<a href="http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/">http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/</a>
Chile	<a href="http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/guia_educativa/guia.htm">http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/guia_educativa/guia.htm</a>
Costa Rica	<a href="http://www.hacienda.go.cr/centro/paginas/educacion_ciudadana.asp#">http://www.hacienda.go.cr/centro/paginas/educacion_ciudadana.asp#</a>
El Salvador	<a href="http://www.edufis.mh.gob.sv">http://www.edufis.mh.gob.sv</a>
Honduras	<a href="http://educacionfiscal.dei.gob.hn/">http://educacionfiscal.dei.gob.hn/</a>
Guatemala	<a href="http://portal.sat.gob.gt/ct/portal">http://portal.sat.gob.gt/ct/portal</a>
México	<a href="http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/web_civismo07b/index.html">http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/web_civismo07b/index.html</a>
Perú	<a href="http://www.sunat.gob.pe/institucional/culturatributaria/programa/index.html">http://www.sunat.gob.pe/institucional/culturatributaria/programa/index.html</a>
Rep.Dominicana	<a href="http://www.dgii.gov.do/et/Paginas/default.aspx">http://www.dgii.gov.do/et/Paginas/default.aspx</a>
Uruguay	<a href="http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,9">http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp001?6,9</a>
Venezuela	<a href="http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/05MENU_HORIZONTAL/5.2EDUCACION_TRIBUTARIA">http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/05MENU_HORIZONTAL/5.2EDUCACION_TRIBUTARIA</a>

Fuente: Elaboración propia.

El “éxito” de todos estos Programas dependerá muy mucho del “apoyo político-institucional” con el que cuenten, ya que este tipo de programas educativos deben erigirse en una política de Estado, que no de Gobierno. Y en el área latinoamericana este aspecto es si cabe más imprescindible por la gran inestabilidad política que todavía sufren muchos de los países de la región, así como por la todavía incipiente profesionalización de la función pública y por tanto sometida a una volatilidad mayor.

Del mismo modo, es de gran importancia para estos Programas el hecho de tejer una malla de “alianzas institucionales y profesionales” para la expansión del



programa, para su mayor conocimiento y en muchos de los casos, para su mantenimiento e institucionalización.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países el precursor del programa nacional es su propia Administración Tributaria, desde mi punto de vista, una alianza clave para cualquier país será la del Ministerio de Educación. La colaboración con la comunidad educativa y la inclusión de la materia de educación fiscal en el currículo escolar, será un aspecto clave para lograr la institucionalización del programa en el largo plazo. Y por otro lado, la creación de redes con otros países de la propia región, o fuera de ella, que también cuenten con programas del mismo tipo (como la que existía en el Programa EUROsociAL I) será un punto de encuentro de intercambio de experiencias y materiales y sobre todo de aprendizaje, en donde la retroalimentación de los programas está asegurada. De hecho son prueba de ello, programas como los de El Salvador u Honduras los cuales han sido desarrollados gracias al apoyo técnico de otros países de la región latinoamericana: Argentina y Brasil correspondientemente, y con el apoyo económico de la Comisión Europea.

De lo que no cabe duda es que el amplio desarrollo de Programas de Educación Fiscal en el marco de América Latina no es fruto de una moda sino más bien de una necesidad. Una región que cuenta con grandes desigualdades económicas, con sistemas tributarios poco redistributivos y con altas tasas de evasión fiscal, necesita de mecanismos que faciliten el cumplimiento fiscal voluntario y no cabe duda de que comenzar por los más jóvenes a través de un programa educativo basado en valores y actitudes, es un gran acierto.

#### **4. Conclusiones**

El pago de impuestos en el siglo XXI es sinónimo de igualdad, y por tanto título de ciudadanía. Por tanto, y a pesar de que en la región latinoamericana todavía no esté este hecho asumido, es necesario aumentar la responsabilidad fiscal e interiorizarla entre sus contribuyentes con el fin de conseguir afianzar el desarrollo económico y la disminución de la brecha social que parece irse vislumbrando en la región en las últimas décadas.

Las políticas redistributivas son todavía más imprescindibles en países como los latinoamericanos, en donde todavía existe una gran brecha económica entre ricos y pobres. El diseño y desarrollo de sistemas fiscales justos, equitativos y progresivos son básicos para esta región, en donde los ingresos públicos recaudados adecuadamente y gestionados eficientemente, pueden generar una serie de servicios públicos y prestaciones sociales que modifique la estructura económico-social de su sociedad.

Uno de los rasgos principales de la cultura fiscal de América Latina es el déficit de confianza institucional con el que cuenta, y así se ha reflejado en el capítulo 2. Los datos muestran que a pesar de que la confianza de los latinoamericanos hacia sus gobiernos está mejorando en los últimos años, no así la que tienen hacia su Estado o Administración pública. Es necesaria una mejora en la imagen de estas instituciones para que la confianza de los contribuyentes conciban lo público como algo alejado de los conceptos corrupción o falta de calidad.

Asimismo, los latinoamericanos consideran que su presión fiscal subjetiva es elevada, no confían en que el dinero de sus impuestos sea bien gastado, y ni siquiera tienen un alto grado de satisfacción de sus servicios públicos o prestaciones sociales.

Pero sin embargo, no es desdeñable el hecho que más de la mitad de los ciudadanos de América Latina consideran que el pago de los impuestos en su país se produce de forma adecuada, y rechazan de forma mayoritaria el fraude fiscal entre sus conciudadanos.

Todos estos rasgos que conforman la cultura fiscal latinoamericana, sin lugar a dudas dificultan que el cumplimiento fiscal sea voluntario. Y puesto que la falta de honradez o conciencia cívica es una de las principales causas del fraude fiscal en América Latina tal y como demuestran los datos, parece pertinente el desarrollo y ampliación de mecanismos contemporáneos de recaudación y control dentro de las Administraciones Tributarias de la región. Así pues, los Programas de Educación Fiscal se convierten en estrategias clave para lograr una conciencia fiscal solidaria y responsable entre sus contribuyentes. Es necesario que alguien explique a los futuros contribuyentes que se recauda para gastar, y se gasta para ir cumpliendo los objetivos comunes de desarrollo económico y de progreso social. De modo contrario, todo este aparato legal y de gestión que es el tributario, carecería de sentido para la ciudadanía.

Por todo ello, la educación fiscal así concebida no es sólo una táctica para recaudar más y mejor, ha de formar parte de los aspectos centrales de la educación en solidaridad de nuestros conciudadanos más jóvenes. Es, por tanto, una estrategia para construir una sociedad mejor y más cohesionada con el esfuerzo de todos (Delgado y Valdenebro, 2010).

En los últimos diez años la mayoría de las Administraciones Tributarias de América Latina, con la colaboración o no de las instituciones educativas y en distinto grado, han incluido la educación fiscal entres sus objetivos institucionales. Lo cual, demuestra que en la región latinoamericana confía en que estos programas educativos logren crear una cultura fiscal responsable con la que obtener los recursos suficientes para llevar a cabo políticas de gasto público eficientemente redistributivas para la región. Además, el hecho de que se trabaje en programas educativos basados en valores ciudadanos vinculados a temas fiscales, demuestra un gran avance en las democracias de América Latina y un claro giro en las estrategias de las Administraciones tributarias. Lejos del control y coacción anterior, éstas utilizan medios más amigables para recaudar y gestionar los recursos.

Toda estrategia educativa recoge sus resultados a medio largo plazo, y ésto en el marco de las Administraciones Tributarias es un escollo puesto que los objetivos que buscan las mismas son siempre más inmediatos. En este sentido, será de especial importancia que estos programas cuenten con un apoyo político-institucional, así como el interés de que cuenten con indicadores de evaluación de su eficiencia como medio para justificar su existencia. Del mismo modo, la conformación de estrategias de comunicación potentes y de alianzas estratégicas serán claves para el éxito de los Programas de Educación fiscal latinoamericanos.

En la actualidad, la aceptación del deber legal y moral de contribuir al sostenimiento de las necesidades públicas se ve dificultada, también en América Latina, ante el contexto de crisis económica que vivimos. Por tanto, es todavía más importante que los ciudadanos asuman su rol de contribuyentes, y acepten el principio

de solidaridad. Se erige como una necesidad, una estrategia educativa mediante la cual la ciudadanía en su conjunto interiorice verdaderamente las normas fiscales como normas morales (Goenaga, 2009). De este modo, podría mejorarse aún más el cumplimiento fiscal debiéndose ejercer la presión coactiva únicamente sobre los evasores recalcitrantes que, hay que ser realistas, continuarán existiendo.

Sólo una cultura fiscal adecuada y generalizada donde se considere la tributación como la necesidad de aportar a la sociedad lo necesario para el cumplimiento de los fines de bienestar general, logrará hacer que sus ciudadanos cumplan con sus obligaciones fiscales de manera oportuna y se disminuya la tolerancia a los comportamientos de evasión.

El pago de impuestos no debe verse como una carga sino más bien como el precio que debemos pagar si queremos vivir en un Estado de bienestar. Pero para ello, la responsabilidad fiscal y el rechazo de la conducta defraudadora deben formar parte de nuestros valores ciudadanos.

## 5. Bibliografía

Bell, D., *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1977.

Delgado, M.L. y Goenaga, M.: "Del tributo al impuesto: La legitimidad de la fiscalidad", *Revista del Instituto AFIP*, nº 2, 2007, págs. 32-59.

Delgado, M.L.; Fernández-Cuartero, M.; Maldonado, A.; Roldán, C. y Valdenebro, M.L.: "La educación fiscal en España", *Documentos del Trabajo Instituto de Estudios Fiscales* 29/05, 2005.

Delgado Lobo y Gutiérrez Lousa: "El espejo fiscal y su reflejo social", en M.A. Galindo (Ed.): *Ética y economía*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, pp. 201 a 226.

Delgado, M.L. y Valdenebro, M., "La Educación fiscal: ¿por qué y para qué?" en *Educación Fiscal y cohesión social*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2010.

Fernandez Cainzos, J.J.: *El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

Fuentes Quintana, E.: "Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", en ANES, G. y otros: *Historia económica y pensamiento social*, Alianza, Madrid, 1983.

Goenaga, M.: "La educación fiscal como nuevo campo de investigación y cooperación institucional", en F. DÍAZ YUBERO [Coord.]: *La experiencia educativa de la*

*Administración Tributaria española*, Documentos IEF 13/09, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pp. 73-77.

Lindenberg, A.H. y de Aquino, M., “El Programa nacional de Educación Fiscal de Brasil” en *Educación Fiscal y cohesión social*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2010-

Musgrave, R.: "Crisis fiscales: un ensayo de Sociología fiscal", en *Hacienda Pública Española*, nº 83, 1983, pp. 427-443.

OCDE: “La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina”. *Informe de Síntesis, L'Observateur OCDE*, Paris, 2008, en [www.oecd.org/development](http://www.oecd.org/development), consultado el 11 de marzo de 2012.

Puryear y Jewers: “Fiscal Policy and the poors in Latin America”. *Policy Brief number 3*, 2010.

Schmölderds, G.: “Fiscal Psychology: A new branch of public finance”, en *National Journal*, Vol. XII, nº 4, 1959, págs. 340-357.