

Argentina
Ecuador
Brasil
Guatemala
México

Bolivia

Venezuela

Capítulo I

América Latina

Francisco de Borja Díaz Nivillas

Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca y *Master of Science in Foreign Service* por la Universidad de *Georgetown*. Es experto en gobernabilidad democrática.

Desde el año 2008, ha sido responsable de diferentes proyectos de Educación Fiscal en América Latina en el marco del Programa de Cooperación de la Unión Europea EUROsocial.

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar

Maestro en Derecho Constitucional por el Instituto Brasileño de Derecho Público (IDP), experto en Derecho Tributario y Finanzas Públicas por el Instituto Brasileño de Derecho Público. Profesor Universitario, Auditor Fiscal de la *Receita Federal* de Brasil. Coordinador de Educación Fiscal y Memoria Institucional de la *Receita Federal* de Brasil.

La moral fiscal y la búsqueda de una mayor reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos en América Latina

Francisco de Borja Díaz Fariñas / Antonio Enrique Linstenberg Baltazar

Sumario: I. Introducción.- II. Fiscalidad y cohesión social en América Latina.- III. Naturaleza del incumplimiento fiscal en América Latina.- IV. Nuevos paradigmas de la Administración Tributaria: De la coacción a la colaboración.- V. Moral Fiscal.- VI. Conclusión.- VII. Bibliografía.

I. Introducción

El Derecho, desde la conocida perspectiva positivista adoptada por Hans Kelsen, es entendido como un orden coercitivo de la conducta humana, lo que implica que cuando se produce un comportamiento considerado nocivo desde un punto de vista legal, éste irá imperativamente seguido de la aplicación de una sanción por el Estado.¹

Para el positivismo jurídico, la validez de las normas jurídicas es independiente de los ideales universales de la ética. Así, las normas son válidas no porque son buenas o morales, sino porque han sido creadas por la autoridad competente. Mientras que el derecho natural se basa en valores morales, el positivismo jurídico es indiferente a los valores, no busca lo que sea justo, sino lo que sea útil. En este contexto, el concepto de la justicia debe ser distinguido del concepto de validez. Si en el derecho natural las normas solo son válidas cuando son justas, para el positivismo jurídico son válidas cuando han sido promulgadas por la autoridad competente, independientemente de que sean justas o no.

Si el positivismo clásico marcó la pauta del ordenamiento jurídico durante la primera mitad del siglo XX, con la constatación, sobre todo después de las dos grandes guerras mundiales y la experiencia del fascismo, el nazismo y el

¹ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho*, Colección "Ensayos de Filosofía del Derecho", 1960, pp. 1-20.

comunismo, de que la legalidad formal podía encubrir la barbarie, asistimos a su superación con el desarrollo del post-positivismo.

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

Figura destacada en la filosofía política moderna, Jürgen Habermas se interpone al positivismo jurídico en la medida en que diverge de la cuestión de que el derecho ha de ser obedecido simplemente a causa de la posibilidad de que el incumplimiento conllevará la sanción del Estado. Para Habermas, por el contrario, la ley debe ser cumplida debido a su legitimidad.⁴

Puesta la cuestión en estos términos y admitida la incapacidad del Estado de exigir la aplicación de las leyes, y de manera específica las de materia fiscal, simplemente invocando la posibilidad de imponer sanciones, especialmente a partir del inicio de la crisis económica de 2008, comienzan a surgir algunas reflexiones en América Latina acerca de la moral tributaria.

Para superar una visión maniquea del mundo donde prevalece, por un lado, por parte de la Administración Tributaria una idea de la hostilidad fiscal, que da al contribuyente el estereotipo de presumible evasor fiscal; y por otro lado, por parte del contribuyente, un rechazo de los impuestos, lo que hace que se otorgue a la Administración Tributaria el estereotipo de opresor fiscal, los principios que rigen la moral tributaria se basan en la construcción de un conjunto de valores guiadas al establecimiento de relaciones de confianza y la búsqueda de la legitimidad de los impuestos dentro de los cuadrantes de un Estado Democrático y Social de derecho.

Es a partir de esta realidad que se puede comprender el cambio de los paradigmas por los que pasa la mayor parte de las administraciones tributarias de América Latina, tratan de poner en práctica estrategias más colaborativas. Ampliar la prestación de servicios a la sociedad, la implementación de mecanismos de transparencia y control social, y la búsqueda a través de la educación cívica y fiscal, la construcción y reflexión colectiva y participativa sobre el papel económico y social de los tributos y la gestión eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, guiada por la problemática de la moral tributaria, las administraciones fiscales comienzan a ver la necesidad de formar una relación de confianza entre el Estado y el ciudadano como estrategia para fomentar el cumplimiento tributario voluntario de las obligaciones tributarias.

Asimismo, la comprensión y cumplimiento de las obligaciones tributarias se correlaciona con el derecho a la adecuada gestión de los recursos públicos y la posibilidad de los ciudadanos de conocer el destino de los tributos. Los gobiernos deben informar de manera proactiva sobre su gestión y satisfacer las demandas de información ciudadana al respecto.

Como subraya Scrollini:

Los ciudadanos confían a sus gobiernos con el poder mediante elecciones, y con los recursos a través del pago de impuestos. Aquellos que están encargados de manejar esos recursos tienen la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre la manera en que se realizan los procesos electorales, las decisiones que aquellos electos toman y la forma en que se ocupan sus recursos. Después de todo, los ciudadanos son, en última instancia, la fuente de poder, y quienes sufren las consecuencias de su abuso.³

De este modo, la transparencia en la gestión presupuestaria y la participación ciudadana son los elementos que se retroalimentan y se refuerzan mutuamente. Para que se pueda potenciar la capacidad del control social de la acción del Estado es fundamental que aunque el derecho a la información esté contemplado en los textos constitucionales, este derecho y la obligación esté desarrollada normativamente de manera clara y precisa, y que los ciudadanos sepan cómo ejercerlo. La existencia de leyes de acceso a la información son imprescindibles para regular los plazos, los procedimientos y las consecuencias en caso de no entrega de la información, y por lo tanto incrementan el efectivo ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos.

II. Fiscalidad y cohesión social en América Latina

América Latina está en un momento crucial para el rumbo de sus políticas de desarrollo. Aunque de manera más atenuada, y en un contexto de deterioro de la economía mundial, la región continúa en la senda del crecimiento económico, de la reducción de la pobreza y el desempleo, así como de una

³ Scrollini, Roberto, *Transparencia en la gestión presupuestaria: Estado del arte en América Latina*, ponencia en El día siguiente para el ciudadano, 2012, p. 70. <http://www.transparencia.org.mx/boletines/2012/11/15/El-dia-siguiente-para-el-ciudadano>

notable mejora de sus cuentas fiscales. Tras casi dos décadas sin avances en la distribución del ingreso, por fin comienzan a aparecer atisbos de un recorte de la desigualdad, con una disminución del índice de Gini de un 5% en el conjunto de la región en relación al valor de 2002.⁴

El momento vibrante de muchas de las economías de la región coincide con importantes desafíos. La crisis de la zona euro y la desaceleración de los Estados Unidos y China están afectando el crecimiento de América Latina, que cayó al 2.6% en 2013. Según el informe del Banco Mundial "América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de un mayor crecimiento", el viento de cola que impulsaba la región ha dejado de soplar y el crecimiento futuro dependerá cada vez más de las políticas de cada país, y no tanto de factores externos.⁵

A pesar de la significativa reducción de la pobreza, todavía el 28.2% (164 millones de habitantes) de la población es pobre y un 11.3% vive en la indigencia (66 millones de habitantes).⁶ El crecimiento inclusivo sigue siendo el gran desafío pendiente. América Latina no es la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual. El quintil más pobre (20% de los hogares con menores ingresos) capta de media el 5% de los ingresos totales, mientras que el quintil más rico captura el 47%.⁷ Diez de sus economías continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo.⁸

Pese a que desde 2002 el gasto público total ha aumentado en la región, todavía es insuficiente, al situarse en un 25% del PIB de promedio anual en el período 2002-2008, frente al promedio del 44% para los países de la OCDE. El gasto público social ha ido ganando peso, llegando al 65% del gasto público total en América Latina en 2007, pero la calidad de bienes y servicios esenciales como la educación aún es pobre (OCDE, 2009).

Tan solo un 44% de los latinoamericanos considera que las políticas públicas mejoran su vida y existe una baja valoración de los servicios que presta el Estado, entre ellos la justicia, la policía, los hospitales públicos o la educación. Lo mismo sucede con servicios públicos municipales específicos como la pavimentación, las zonas verdes y espacios públicos y el transporte público.⁹

En este nuevo escenario, los gobiernos de América Latina necesitan más que nunca movilizar mayores ingresos fiscales para articular una superior

4. CEPAL, *El crecimiento económico en América Latina y el Caribe 2004-2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2010, p. 20.
5. Banco Mundial, *América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de un mayor crecimiento*, Washington, D. C., The World Bank, 2013, p. 10.
6. CEPAL, *El crecimiento económico en América Latina y el Caribe 2004-2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2010, p. 11.
7. *El Informe "Índice de Corrupción percibida" de los países de América Latina y el Caribe*, <http://www.transparencia.org.mx/publicaciones-y-publicaciones-sobre-la-transparencia>, 2011, p. 19.
8. OCDE, *OCDE: Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*, París, Francia, Organización OCDE/Paidós, 2011, p. 12.
9. *Corrupción y Transparencia*, <http://www.transparencia.org.mx>, 2011, Santiago de Chile, Corporación de Transparencia, p. 22. www.transparencia.org.mx



cantidad y calidad del gasto si quieren reducir de manera relevante las brechas estructurales y sacar rédito de los avances logrados.

A pesar de la importante aceleración de los ingresos fiscales en la última década y de las diferencias entre los países, el promedio de la carga tributaria en la región –equivalente al 20.1% del PIB– es notablemente bajo y todavía lejos del 34.1% de la media de los países de la OCDE. Tan solo cinco países estarían recaudando conforme a su grado de desarrollo en términos de PIB per cápita.¹⁰

Como subraya la OCDE,

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

La estructura tributaria todavía tiene un marcado carácter regresivo, con un fuerte peso de la imposición indirecta, un elemento que erosiona la equidad fiscal. Los impuestos generales al consumo suponen el 33.8% de los ingresos tributarios totales en América Latina, frente al 20.3% de la OCDE. Las contribuciones a la seguridad social suponen el 16.9%, en comparación con el 26.2% de la OCDE. Por su parte, los impuestos sobre la renta y las utilidades equivalen al 25.4% en la región frente al 33.5% de la OCDE.¹¹

Esta situación se ve agravada por la existencia de un elevado fraude fiscal y por problemas en la gestión del gasto público. Según la información disponible, el fraude en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas se sitúa entre el 40% y el 65%, lo que significa una pérdida del 4.6% del PIB de media.¹² En el caso del IVA, el fraude medio es del 26.8%.¹³

Otro elemento a considerar en relación a la evasión fiscal es que América Latina cuenta con el porcentaje de economía informal en relación al PIB más alto del mundo, el 43.4% del PIB frente al 30.4% de Asia y el 16.3% de la OCDE.¹⁴

Pese a los esfuerzos que se están haciendo con la creación de agencias especializadas anticorrupción y los importantes avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, la corrupción continúa

10. OCDE (2012) *Estadísticas Económicas y Sociales de América Latina y el Caribe* (SIEE) (Población, p. 46).

11. Ibídem, p. 46.

12. OCDE, *Equidad económica de América Latina y el Caribe 2014-2015* (p. 100).

13. Veremos, además, José, "Sistema tributario y espíritu en América Latina: Un comentario preliminar al Tercer Informe público al respecto del gobierno" organizado por la División de Desarrollo Económico del FMI/OCDE y la Secretaría de Economía y Finanzas de México, en el *Webinar del FMI sobre el Estado de la Economía y el Desarrollo Económico*, 17 de septiembre de 2014, en: <http://www.fmi.org/es/press/press-releases/2014/09/17/140917a>.

14. Ibídem, *Equidad económica de América Latina y el Caribe 2014-2015* (p. 100).

siendo una seria lacra que limita el potencial de desarrollo de América Latina y erosiona la confianza en las instituciones. La mayoría de los países siguen estancados en la parte baja del índice de percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. Así, en 2013 tan solo tres países obtuvieron una puntuación por encima de 50/100 siendo 0 "Altamente corrupto" y 100 "Muy limpio".¹⁵

Para acercar la gestión pública a los ciudadanos se necesitan normas adecuadas de transparencia y acceso a la información, ciudadanos informados y conocedores de sus derechos, y funcionarios que atiendan con prontitud y calidad a las solicitudes de información.

La transparencia puede incidir de manera positiva en la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, en la lucha contra la corrupción, la mejora de la eficiencia y eficacia del sector público, y en la rendición de cuentas de los recursos del gobierno.¹⁶

Conforme a las recomendaciones internacionales, de forma progresiva los diferentes países de América Latina han llevado a cabo desarrollos normativos del derecho de acceso a la información pública. Gran parte de los países de la región ya cuentan con marcos legales específicos a tal efecto. Los últimos países en aprobar una Ley de Acceso a la Información Pública han sido El Salvador y Brasil en 2011, y Colombia en 2014. Argentina, Paraguay, Venezuela, Costa Rica y Bolivia son los países que todavía no han aprobado este tipo de normativas específicas.

Sin embargo, solo cuatro países en la región con leyes de acceso a la información pública cumplen con el estándar recomendado internacional de contar con un organismo independiente que promueva y garantice el derecho de acceso a la información y al que los ciudadanos pueden acudir en caso de que consideren que sus derechos han sido vulnerados por los sujetos obligados: México - Instituto Federal para el Acceso a la Información (IFAI) (en funciones desde 2003), Chile - Consejo para la Transparencia (en funciones desde 2009), Honduras - Instituto para el Acceso a la Información Pública (en funciones desde 2007) y el Instituto de acceso a la Información Pública de El Salvador (en funciones desde 2013).

En lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y la *Open Society Foundations* concluyen en su estudio regional sobre la situación del acceso a la información lo siguiente:

¹⁵ Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de Corrupción 2013", <http://www.transparencia.org.mx>.

¹⁶ Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, "Corrupción y Transparencia", p. 10.

En general la información sobre presupuesto, remuneraciones, gastos del Estado, estructura jerárquica detallada, informes anuales, etcétera, no se encuentran disponibles en formatos amigables para el público en la página web, incluso en algunos no se publica. Resulta significativo a su vez que la información pública sobre compras estatales tampoco se encuentre disponible en varios países. Cuando la información se encuentra disponible no necesariamente es de fácil acceso, pues presenta problemas en aspectos de lenguaje y reusabilidad. En la mayoría de los casos la información disponible está desactualizada.¹⁷

La transparencia presupuestaria mejora la rendición de cuentas de los gobiernos favoreciendo el apego a la ley, una utilización comedida de los recursos públicos y reduce los márgenes de discrecionalidad. Esta premisa descansa en el hecho de que los funcionarios públicos actuarán con mayor responsabilidad si saben que sus actos serán publicitados y sujetos al escrutinio de los órganos de control del Estado y por parte de los ciudadanos.

Además, la transparencia presupuestaria puede mejorar las decisiones políticas al incluir en el debate a actores diferentes al ejecutivo en especial cuando entran en contacto los legisladores y las instituciones de la sociedad civil. Cuanta más información exista sobre los actos del ejecutivo mayor será la capacidad del legislativo, los medios de comunicación, la sociedad civil y la población en general de hacer rendir cuentas al ejecutivo de sus políticas.

Es fundamental identificar a los responsables de las decisiones sobre el gasto, de la operación presupuestaria, y de los supervisores o evaluadores del mismo, la publicación de documentos presupuestarios comprensibles y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales y la existencia de canales de participación ciudadana. Para ello es necesario un marco normativo y unas pautas claras sobre el proceso presupuestario, sobre el acceso público a la información y los mecanismos de participación que permitan a las agencias de control y los ciudadanos y actores de la sociedad civil verificar la adecuada asignación de los recursos públicos. La información debe ser de fácil acceso, confiable, y relevante.¹⁸

Como destaca el *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria* de la OCDE (2007), los Ministerios de Finanzas tienen la obligación de promover mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales accedan y entiendan de manera clara todo lo relacionado al proceso presupuestario.

17. www.transparencia.gob.mx y www.transparencia.gob.mx. *Transparencia: Puntos de Vista* (México) y *Open Society Foundations*, *Transparencia y rendición de cuentas: Dificultades en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en la arena de derechos humanos*, México: Open Society Foundations, 2011, pp. 13-14. *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria* de la OCDE (2007), p. 10. *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria* de la OCDE (2007), p. 10. *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria* de la OCDE (2007), p. 10. *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria* de la OCDE (2007), p. 10.

Francisco de Borja Olascoaga / Antonio Henrique Lymanberg Baltazar

Por su parte, el *Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal* del Fondo Monetario Internacional subraya la importancia de que la información fiscal sea presentada de forma que pueda facilitar su análisis y la rendición de cuentas. Es necesario un uso proactivo de una variada gama de métodos de diseminación. El ubicar la información en las páginas webs, aunque importante, puede ser insuficiente, principalmente en países donde existen grandes segmentos de la población que no tienen acceso a Internet. Por ello es imprescindible que las guías sobre el presupuesto sean difundidas en los medios de comunicación y a través de las organizaciones de la sociedad civil.¹⁹

Por lo tanto, la transparencia en la gestión presupuestaria y la participación ciudadana son los elementos que se retroalimentan y se refuerzan mutuamente. Para que se pueda potenciar la capacidad del control social de la acción del Estado es fundamental que aunque el derecho a la información esté contemplado en los textos constitucionales, este derecho y la obligación esté desarrollada normativamente de manera clara y precisa. La existencia de leyes de acceso a la información son imprescindibles para regular los plazos, los procedimientos y las consecuencias en caso de no entrega de la información, y por lo tanto incrementan el efectivo ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos.

De manera más específica, la transparencia en la gestión presupuestaria es un instrumento fundamental para entender y justificar cómo se asignan y se utilizan los recursos públicos. No hay que olvidar que el presupuesto es la principal herramienta de los gobiernos en la articulación de políticas públicas y en él quedan plasmados los objetivos, compromisos y prioridades del Estado y los beneficiarios y "perdedores" de las mismas. Se trata por tanto de un mecanismo esencial para promover la legitimidad del gasto público y poder cerrar la ecuación entre derechos (acceso igualitario a servicios públicos de calidad) y obligaciones (pago de los impuestos) ciudadanas que es la base del contrato social entre gobernantes y gobernados.

Como destaca el Fondo Monetario Internacional en su *Manual de Transparencia Fiscal* (2007):

Su importancia es vital para responsabilizar a las autoridades de la formulación y ejecución de la política fiscal. La identificación de las entidades a cargo de suministrar bienes o servicios públicos ofrece al público una noción del verdadero alcance del gobierno. Un marco jurídico y administrativo que permite una asignación precisa de las funciones y responsabilidades del gobierno en la recaudación y el uso

¹⁹ Véase, entre otros, *International Handbook of Fiscal Transparency*, ed. by the International Fiscal Association, 2007, p. 2.

de los recursos públicos promueve la rendición de cuentas y el buen gobierno.²⁰

A pesar de la promoción de un mayor acceso público a la información sobre los presupuestos gubernamentales, la transparencia presupuestaria continúa siendo una asignatura pendiente. Según el Índice de Presupuesto Abierto elaborado por la Organización No Gubernamental *International Budget Partnership*, en 2012 Chile, Brasil y México fueron los únicos países de la región que ofrecían información presupuestaria “suficiente” en cantidad y calidad. Del resto de países de la región incluidos en el estudio, ocho proporcionaban “alguna información”, tres una información mínima, y uno una información claramente insuficiente.

III Naturaleza del incumplimiento fiscal en América Latina

Las prácticas evasoras se encuentran tan enraizadas en América Latina que, como promedio, tan solo un 34% de los latinoamericanos califica la evasión fiscal como “nunca justificable”, frente al 62% de las economías de la OCDE, y un 20% justifica la evasión fiscal frente al 7% de los países de la OCDE.²¹

Los propios latinoamericanos perciben que la mitad de sus conciudadanos no pagan debidamente sus impuestos.²² Como destaca el Informe del Latino-Barómetro de 2010:

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

Es importante indagar sobre los factores específicos que llevan a los latinoamericanos a mantener una relación de permisividad social respecto de la evasión fiscal. Los datos de las encuestas del Latinobarómetro ofrecen algunos indicios al respecto, entre los que destacan la asimetría entre el intercambio fiscal entre el Estado y los ciudadanos y la baja cultura cívica en materia fiscal (ver gráfico 1).

²⁰ F. Pérez-Muñoz (coordinadora), *¿Qué es el presupuesto abierto?*, CEPAL, 2011, p. 10. www.cepal.org/es/publicaciones
²¹ OECD/CEPAL, *Latin American Economic Outlook 2011: Reintegrating the Informal Economy*, Organization for Economic Co-operation and Development, 2011, p. 24. www.cepal.org/es/publicaciones
²² www.cepal.org/es/publicaciones

1. Desequilibrio en el intercambio fiscal entre los ciudadanos y el Estado

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

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

Conforme a los datos del Latinobarómetro de 2011, a través de una pregunta específica sobre el tema, un 74.8% de la población consideraba que los impuestos que se pagaban en su país eran altos o muy altos. Esta percepción era especialmente elevada en Brasil (95.8% de los entrevistados), que cuenta con una presión fiscal similar al promedio de la OCDE, pero también en países con una baja presión fiscal como Paraguay (71.7%), país con una carga tributaria por debajo del promedio y donde en 2011 ni siquiera existía un impuesto a la renta personal, o Guatemala (73.9%), pese a que su presión fiscal apenas alcanza el 12.3% del PIB y es la más reducida de la región.

Gráfico 1: Razones para no pagar tributos (Latinobarómetro 2004)²³



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

²³ Corporación Latinobarómetro. *Barómetro de Opinión de Chile*. Corporación Latinobarómetro, 2004. latinobarometro.org

El desequilibrio en la relación contractual entre la sociedad y el Estado en relación a lo que los ciudadanos reciben a cambio de los impuestos se manifiesta también claramente en las percepciones que señalan la “existencia de corrupción”, que “el pago de los impuestos no trae retorno” o “que no se ve beneficio en el pago de los impuestos”. La falta de retorno de los tributos parece tener un peso muy importante. Así, según datos del Latinobarómetro de 2005, tan solo un 22% de la población confiaba en la manera en que era utilizado el dinero de los impuestos. A este elemento se une, como se ha mencionado, una baja valoración de los servicios públicos por amplios sectores sociales, siendo el promedio de satisfacción de los servicios públicos en el año 2011 del 51%.²⁴

Un último elemento tiene que ver con la percepción de que “los que tienen más no pagan”, lo que pondría de manifiesto que se percibe en cierta medida el sistema fiscal como inequitativo, o bien porque existe la percepción de que los impuestos no se recaudan de manera imparcial. En relación a este último aspecto, lo que sí parece evidente es que existe una fuerte percepción, del 68.6% de los ciudadanos, de que los tributos no se cobran de forma justa.²⁵

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

2. Crisis de valores democráticos y pago de los impuestos

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

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

Un problema central es que el cumplimiento de las obligaciones fiscales no es considerado por muchos latinoamericanos como un elemento central del ejercicio de la ciudadanía. En América Latina predomina una concepción de

²⁴ Corporación Latinoamericana de Opinión de Encuestas (LAPSA) y Santiago de Chile - Corporación Latinoamericana de Opinión de Encuestas (LAPSA), www.latinobarometro.org

la democracia y del ejercicio de ciudadanía basada fundamentalmente en el ejercicio del voto (ver gráfico 5) y tan solo el 47% de la población estimaba en 2011 el pago de los impuestos como algo imprescindible en el ejercicio de la ciudadanía. Esta percepción era aún menor para el caso de “obedecer las leyes”, “ayudar a los nacionales que están peor que uno” o “participar en organizaciones políticas o sociales”.

Gráfico 2: Cosas que no puede dejar de hacer para ser ciudadano, América Latina 2011



Fuente: Latinobarómetro 2011

Estas percepciones deben ser consideradas en un contexto más amplio, en el que si bien un 79% piensa que, a pesar de sus problemas, la democracia es el mejor sistema de gobierno, un 57% de la población de América Latina se encuentra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia.²⁶

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

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

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

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

Dicha evolución ha sido de gran relevancia, ya que en América Latina ha predominado en gran medida una visión de las administraciones tributarias como agentes coactivos y represores.

Como recomienda la OCDE en su informe *Latin American Economic Outlook 2012, Transforming the State for Development*, el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias y la ampliación de las bases impositivas deberían ir acompañados de esfuerzos para elevar la calidad de los servicios públicos, pero también de iniciativas que mejoren la moral fiscal a través de la educación de los ciudadanos.²⁷

Aunque todavía no se ha prestado la debida atención, son ya muchos los países de América Latina que dedican esfuerzos en materia de educación fiscal,²⁸ bajo el liderazgo de las administraciones tributarias. La educación fiscal comienza a ser considerada de manera creciente como un elemento que puede acelerar y generar las bases de sociedades más comprometidas con la tributación.

Si bien en otras regiones²⁹ existen países que llevan a cabo actuaciones de Educación Fiscal, este tipo de iniciativas están logrando un mayor grado de institucionalización en América Latina a través de la colaboración entre los

²⁷ OCDE (2012). *Latin American Economic Outlook 2012, Transforming the State for Development*, vol. II, nota 8.
²⁸ Véase el estudio de caso sobre la percepción de la cultura fiscal en América Latina en *Trust, Justice y Fairness in Brazil, Ecuador, Mexico y Colombia* (en: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/1/45291222.pdf>).
²⁹ Véase el estudio de caso sobre la cultura fiscal en América Latina en *Trust, Justice y Fairness in Brazil, Ecuador, Mexico y Colombia* (en: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/1/45291222.pdf>).
y miembros de ITTO, UNCTAD, UNCTAD y UNCTAD y UNCTAD. *Building Tax Culture: Contributions from Latin America*. A good governance framework. París: OCDE, 2012.

Ministerios de Hacienda y de Educación. Además, existe un aprendizaje e intercambio de experiencias regional en la materia que está siendo relevante para impulsar los diferentes programas.

IV. Nuevos paradigmas de la Administración Tributaria: De la coacción a la colaboración

Si bien el rostro coactivo de las administraciones tributarias ha sido una constante histórica, en las sociedades democráticas modernas los mecanismos únicamente basados en la disuasión y la sanción no son consistentes con la realidad, ya que supondrían un coste insostenible en términos de recursos humanos y materiales. Como irónicamente subrayan Torgler y Schaltegger, *"sería necesario contar con un recaudador de impuestos debajo de cada cama"*.³⁰

Sin embargo, en la práctica los individuos no solo buscan de manera egoísta maximizar su propio beneficio personal en relación al pago de los tributos. Diferentes trabajos, basados en gran medida en encuestas de opinión, han puesto de manifiesto que los contribuyentes pagan también sus impuestos de manera voluntaria, no solo por la existencia o no de riesgos de ser sancionados. La moral fiscal, entendida como la motivación intrínseca de pagar tributos, desempeña un importante papel al respecto.³¹

Basta con citar el caso de la alcaldía de Bogotá en Colombia, donde Antanas Mockus, Alcalde de Bogotá (1995-1997 y 2001-2003) promovió la campaña "110 por ciento con Bogotá", a través de la cual se solicitaba a los ciudadanos pagar voluntariamente un 10 por ciento extra de impuestos, pero dando la oportunidad de decidir el proyecto al que se destinaría dicha cantidad. Alrededor de 63.000 bogotanos, un 3 por ciento de los contribuyentes, colaboraron con la iniciativa.³²

Existe una diversidad de factores que parecen incidir en el comportamiento de los contribuyentes hacia sus obligaciones tributarias: variables socioeconómicas (edad, religión, género, estatus laboral y educación recibida), variables de tipo institucional (satisfacción con la democracia, confianza en el gobierno, satisfacción con la calidad de los servicios públicos frente a los tributos aportados, la percepción de que las administraciones tributarias

30 Torgler, Marco. *Integrity, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Economies*. Working Paper No. 2011-01, Center for Research in Economics, Management and the Arts, 2011, p. 197.

31 Fisk, LR y Fry, H.S., "Trust bleeds trust: how taxpayers are misled". *Economical Governance* 2(1): Fiske, Marco. *Integrity, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Economies*, op. cit. nota 20. Solórzano, Germán. "La corrupción: desafíos y la construcción del Estado legal: el caso de Bogotá (1980-2010)" en Díaz-Rivilla y Fernando Pérez. *Corruption, Trust and Governance: Experiences from Latin America*, op. cit., nota 10. Fjeldstad, Odd-Helge y Rogstad, Torbjorn. *Building taxpaying culture in Mozambique, Tanzania and Zambia: Achievements, challenges and policy recommendations*. Zurich: ICI, WIDER Institute (CIAT Report 0-2012-1), 2012; Druetz, Christian et al. *What drives tax morale?* 2012. *Journal of Economic Surveys*, 26(5), nota 115, OECD Publishing, 2012.

32 Quesada. photo. "Bogotá: su mayor ciudad AMERICANA". *Revista del mundo internacional de Occidente*. Consultado 06/06/2016. <http://www.occidente.com/boletin/boletin/boletin.html>, 05/06/2016.

tratan a los contribuyentes de una manera justa y transparente), la percepción de que otros están pagando lo que les corresponde en materia impositiva o el conocimiento de los contribuyentes sobre cómo pagar sus impuestos, entre otros.

Por lo tanto, identificar las variables que motivan el cumplimiento fiscal constituye un enorme desafío y es un problema no resuelto que requiere profundizar en cada contexto. Hasta la fecha no ha sido posible encontrar un modelo que pronostique el comportamiento del conjunto de contribuyentes. Así, las teorías sobre los factores determinantes del cumplimiento fiscal, ampliamente basadas en percepciones ciudadanas, suponen un auténtico rompecabezas y varían de una realidad a otra, por lo cual requieren análisis pormenorizados de los factores económicos y políticos.³³

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

En efecto, el carácter masivo de los sistemas tributarios modernos obliga a implantar un nuevo modelo de comunicación fisco-contribuyente acorde con el número de destinatarios, a los que se intenta “convencer” antes que “vencer”, ya que la carga de trabajo en las administraciones tributarias no puede ser gestionada de manera óptima sin la colaboración más o menos voluntaria de amplios sectores de la sociedad. No podemos obviar que detectar y corregir el fraude fiscal es una tarea complicada y costosa, ya que en las administraciones tributarias modernas, del total recaudado, solo el 2 o 3 por ciento procede de este tipo de actuaciones, mientras el 97 o 98 por ciento restante proviene de las autoliquidaciones voluntarias.³⁴

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

33. Cfr. *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, no. 1, p. 1. Véase también *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, no. 1, p. 1. Véase también *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, no. 1, p. 1.

34. *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, no. 1, p. 1. Véase también *Journal of Economic Surveys*, vol. 27, no. 1, p. 1.

Hoy en día asistimos a una progresiva modificación de la relación de las Administraciones fiscales con los contribuyentes, quienes pasan a ser considerados como aliados fundamentales. Este cambio ha allanado el camino para que muchas administraciones tributarias den un paso más e incluyan la educación fiscal entre sus líneas de actuación, convirtiendo el cumplimiento fiscal en una cuestión de ciudadanía, en un elemento esencial de los valores que sustentan la convivencia democrática, y no solo en un medio para aumentar la recaudación.

De este modo, las Administraciones tributarias que persiguen ser eficientes, modernas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos deben prestarles mejores servicios para facilitar el pago de los tributos, pero también deben promover actuaciones de educación cívico-tributaria, especialmente desde edades tempranas en el contexto de socialización que representa la escuela.³⁵

Como destacan Delgado y Valdenebro:

La conciencia cívica no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación son producto de procesos sociales donde, por ensayo y error, se ha llegado al convencimiento de que es más útil y eficiente integrarlos en la conducta, en detrimento de aquellos otros que impulsan a la depredación. La conciencia cívico-fiscal se adquiere a través de diversos procesos educativos, cuya mayor o menor aceleración depende de la voluntad de quien desee impulsarlos. Por eso, una de las líneas estratégicas de la Administración Tributaria consiste en algo aparentemente tan alejado de su función jurídica y económica como es la educación en valores de responsabilidad fiscal de los ciudadanos.³⁶

V. Moral Fiscal

La cuestión de la moral tributaria no ha ganado importancia académica hasta tiempos recientes, sobre todo a raíz de los estudios realizados por Klaus Tipke y Benno Trogler. Sin embargo, a pesar de la tardía preocupación, la reflexión sobre la moral tributaria comienza a entrar en la agenda de las administraciones tributarias, e incluso fue el tema de la 45ª Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias,³⁷ celebrada en Quito, Ecuador, en abril de 2011.

³⁵ Delgado y Valdenebro, "Educación tributaria fiscal", *Seminario de Investigación del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*, (2011), p. 10, http://www.ciaat.org/portal/contenidos/memorias/45a_asamblea_fundamental.pdf

³⁶ Delgado y Valdenebro, "Educación tributaria fiscal", p. 10. Véase también "Fiscal y política y política fiscal", en *El Impuesto y el Contribuyente*, editado por Pedro Alvarado, *Ediciones Fiscales y Contribución*, Madrid, 1999, p. 10.

³⁷ Véase http://www.ciaat.org/portal/contenidos/memorias/45a_asamblea_fundamental.pdf

Conceptualmente, la moral tributaria se puede definir como un conjunto de valores y principios éticos que guían las acciones, tanto de la Administración Tributaria como de los contribuyentes. Como Klaus Tipke nos recuerda, reconociendo la doble perspectiva de la moral tributaria, que sin moralidad tributaria de los funcionarios del Estado es imposible construir la moral de los ciudadanos (Tipke, 2002).

Desde la perspectiva del contribuyente la moral tributaria se manifiesta en la motivación intrínseca de pagar impuestos bajo el convencimiento de que son positivos para el bienestar de la sociedad. Desde la perspectiva de la Administración Tributaria, la moral tributaria se promueve a través de la creación de un entorno propicio para el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Para ello se requiere generar lazos de confianza, respeto y reciprocidad en todas las acciones de la Administración Tributaria.

A pesar de la amplia aceptación internacional y nacional de su relevancia, la moral tributaria se presenta como un sistema de valores complejos, en los que múltiples perspectivas pueden influir en su construcción y el reconocimiento. Es así como todo acto axiológico, la formación de la imagen de los impuestos de la sociedad depende de la histórica, los factores culturales, la confianza y el reconocimiento de la conducta de otros, el temor al castigo, la prestación de servicios de calidad por parte del Estado, la percepción de la corrupción, entre otros factores. Las actuaciones que permiten la construcción de una verdadera moral tributaria no son aisladas, sino que requieren de un cambio significativo en la forma misma en la que el Estado se relaciona con el ciudadano-contribuyente.

A la hora de establecer tipologías, a pesar de la escasez de literatura sobre el tema, de cara a fomentar una mayor moral fiscal, las acciones desde las administraciones tributarias pueden clasificarse en función de la perspectiva de la Administración Tributaria, del contribuyente y del funcionario de la Administración Tributaria.³⁶ Estos autores buscan de manera especial dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los valores, principios y estrategias de actuación que deben inspirar a la Administración Tributaria en sus acciones para que la tributación se pueda considerar como justa por la sociedad?

Si se analiza la moral fiscal desde la perspectiva de la Administración Tributaria las actuaciones normalmente son agrupadas en dos áreas de actuaciones: la lucha contra el fraude fiscal y el incentivo para el cumplimiento voluntario

³⁶ *Tratado de Derecho Tributario*, Vol. 1, pp. 100-101.

de las obligaciones tributarias. Es importante considerar que la eficacia de la lucha contra el fraude es un incentivo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias ya que la impunidad acaba por generar, junto a la desigualdad de oportunidades, un sentimiento de injusticia que como lo refleja el gráfico 1, los ciudadanos consideran que una de las principales razones para no pagar impuestos es que los que “más tienen no pagan”.

En lo que respecta a la moral desde la perspectiva de la moral del contribuyente, las actuaciones de la Administración Tributaria parten de dos premisas. Por un lado, el fraude fiscal en muchas ocasiones no está motivado por un ánimo defraudatorio, sino que se debe especialmente al desconocimiento y complejidad de la técnica recaudatoria. Tal hecho implica para la Administración Tributaria mayor apoyo en la asistencia al contribuyente.

Por otro lado, se debe considerar que el ánimo de defraudar especialmente intenso en gran parte de los países de América Latina, viene motivado por una inadecuada socialización de valores democráticos éticos de justicia y solidaridad, de un desconocimiento, en muchos casos, del destino y relevancia de los tributos para el bienestar colectivo. A ello se le une como se ha visto una fuerte percepción de inadecuada utilización de los recursos públicos que se ve lógicamente alimentada por su eco en los medios de comunicación.

Este escenario conlleva la necesidad que las administraciones tributarias y el resto de instituciones fiscales incentiven el desarrollo de actuaciones de educación fiscal e implementen mecanismos de transparencia fiscal y la promoción del derecho de los ciudadanos de acceso a la información. No podemos olvidar que en ocasiones se justifica el impago de los impuestos por la mala utilización o el desconocimiento. Es importante que los ciudadanos puedan conocer el destino del dinero de los tributos y educar y motivar para que ejerzan dicho derecho. No podemos tampoco olvidar la importancia de garantizar la salvaguarda de los derechos de los contribuyentes.

En relación a la moral del funcionario de la Administración tributaria, la ética debe ser uno de los pilares que rigen su conducta. Ello se debe a que la percepción de justicia tributaria está directamente relacionada con la imagen ciudadana de la Administración Tributaria, la cual es indisoluble de la conducta de los agentes públicos. En este sentido las administraciones tributarias de varios países han iniciado la implementación de códigos de conducta y de comités de ética, los cuales tienen como finalidad enunciar los fundamentos éticos y las conductas adecuadas para el cumplimiento de las responsabilidades y atribuciones de sus agentes. Estas estrategias son

complementarias de las iniciativas de control interno para luchar contra la corrupción dentro de las propias administraciones tributarias.

Por lo tanto, en el contexto de la moral fiscal, las administraciones tributarias contemporáneas tienen que cambiar e ir más allá de un prisma hermético, transformando la percepción de hostilidad por una relación amigable, de ayuda, orientación, prestación de servicios, diálogo y transparencia.

En la línea del enfoque del presente trabajo, en los siguientes apartados se abordan las cuestiones relativas a la asistencia al contribuyente, la educación fiscal y la transparencia fiscal.

Mejora de los servicios de atención al contribuyente, educación en materia fiscal y para el control social del gasto

En los últimos años observamos una creciente preocupación de las administraciones tributarias, con la promoción de una mayor conciencia fiscal entre los ciudadanos y la búsqueda de la mejora de los servicios de atención al contribuyente y la realización de acciones de educación tributaria. Renunciando a una postura estrictamente fiscalizadora y el distanciamiento de los ciudadanos, las administraciones tributarias han comenzado a ver al contribuyente como un cliente.

Resulta esencial resaltar la posición central que la educación tributaria ocupa en la generación de confianza del ciudadano en el Estado fiscal, hecho reconocido por el Centro Interamericano de Administración Tributaria³⁹ en la resolución técnica adoptada en su 45ª Asamblea General, la cual establece lo siguiente:

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

Este punto de vista educativo y de asistencia al contribuyente es importante porque, como afirma Benno Torgler, la experiencia demuestra que las personas no expertas casi nunca están en condiciones de presentar correctamente sus declaraciones. En lugar de responder sólo al procedimiento sancionador, la Administración Tributaria debe invertir de manera muy importante en los servicios de apoyo al contribuyente, ya que la moral tributaria es mayor cuando

³⁹ http://www.oica.org/Assets/Docs/Working_Papers/WP_45_03.pdf

se trata a los contribuyentes con respeto, con estrategias de cooperación, y por el contrario es más reducida cuando se considera al individuo como un evasor predecible que solo pagará sus impuestos si se le obliga.⁴⁰

No podemos ignorar, sin embargo, que la coercitividad y el sentido de estado de presencia también son componentes de la formación de la moral tributaria. Como bien dice Marciano Buffon, la Administración Tributaria debe insistir en la búsqueda de mecanismos eficaces para combatir la evasión fiscal, por ejemplo, la expansión de la inversión en personal altamente cualificado, la informatización de la información, con miras a una rigurosa verificación cruzada, así como los mecanismos de control de la corrupción.

Las administraciones tributarias necesitan, y cada vez más, actuar de manera eficiente en la detección y corrección del fraude fiscal. Sin embargo, a su vez, tienen que adoptar medidas encaminadas a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y para garantizar el respeto de los derechos de los contribuyentes, lo que crea un mayor sentido de pertenencia y legitimidad de la administración. Este es uno de los grandes desafíos de la gestión tributaria en la actualidad.

Es con esta visión que se persigue contar con servicios al contribuyente de calidad y se establece como principal énfasis de las administraciones tributarias modernas. La mejora de los servicios de atención telefónicos y a través de internet, de la atención presencial a través de sistemas de cita previa, los *software* de ayuda para realizar las declaraciones o los tutoriales en *YouTube*, la agilización del despacho aduanero, los programas de unificación de criterios tributarios con preguntas y respuestas frecuentes, el borrador de declaración de la renta, los indicadores que tratan de impulsar una atención de calidad, la orientación sobre nuevos tributos o prestaciones a través de conferencias o debates entre las autoridades fiscales y los contribuyentes, son ejemplos al respecto.

La educación fiscal supone dar un paso más y fomentar desde edades tempranas una mayor comprensión ciudadana de la importancia de los impuestos para el desarrollo colectivo pero también de su derecho a que los recursos públicos sean gestionados de manera eficaz, eficiente y transparente. Para ello se combina por lo general elementos relacionados con valores, ciudadanía y cultura fiscal.

Así, ante la imperiosa necesidad de fomentar una mayor conciencia tributaria entre la ciudadanía, la educación fiscal ha pasado a ser incluida entre las líneas

⁴⁰ Buffon, p. 2.



de actuación de la mayor parte de las administraciones tributarias de América Latina, si bien con distinto alcance. Los programas más antiguos son los de Brasil (1996) y Argentina (1997), y el más reciente el de Bolivia (2011).

Para que las actuaciones puedan tener el impacto y sostenibilidad se han forjado de manera creciente alianzas de las administraciones tributarias con el sistema educativo. Ya son nueve los países que han incluido la educación fiscal en los planes escolares de estudio y desarrollado materiales conjuntamente con los Ministerios de Educación. Se trata de un proceso reciente que se ha producido en casi todos los países en los últimos cinco años.

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

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

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

Con el tiempo, las iniciativas pedagógicas no formales se han dotado de una mayor intencionalidad educativa y de un carácter más riguroso, siguiendo la máxima de que "el juego no es un juego". Las experiencias incluyen espacios lúdicos de educación fiscal, expositores en ferias o festivales temáticos, obras de teatro, videojuegos, series de televisión, música, concursos, programas de radio, cómics en revistas infantiles o periódicos, entre otros.⁴¹

La defensa de los derechos ciudadanos en materia fiscal supone también transmitir un aprendizaje acerca de la importancia de los mecanismos

⁴¹ Véase, por ejemplo, el artículo de María del Pilar Martínez, "Educación Fiscal y Ciudadanía: El rol de la Universidad en la formación de los ciudadanos", en *Revista de Estudios Jurídicos*, vol. 1, no. 1, pp. 1-10, 2010.

institucionales puestos a disposición de los ciudadanos para ejercer el control social de los recursos públicos.

No hay que olvidar que el derecho ciudadano a la información y los mecanismos de control social del gasto son todavía muy poco conocidos por los ciudadanos. Es por ello importante difundir este derecho a través de campañas de comunicación y educar los ciudadanos y los propios funcionarios públicos al respecto.

De este modo, todos los países desarrollan algún tipo de papel activo de educación o formación ciudadana y capacitación y sensibilización de funcionarios en estos temas a medida que se han ido aprobando las leyes de transparencia y acceso a la información. Así, por ejemplo el Consejo de la Transparencia de Chile tiene diferente material educativo en su página Web, y que incluye videos, concursos para estudiantes, realiza además actividades de capacitación y educativas sobre temas de transparencia y acceso a la información destinadas a los funcionarios de los órganos del Estado obligados por Ley a facilitar la información y a los ciudadanos (dirigentes de organizaciones sociales, ONG's vinculadas a la participación ciudadana, periodistas, y estudiantes). El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México cuenta con un campus virtual con diferentes materiales educativos diferenciados para ciudadanos privados, sociedad civil y funcionarios.

Cabe subrayar que, si bien inicialmente estos programas, bajo el liderazgo de las administraciones tributarias, se han centrado sobre todo en la parte tributaria (vertiente de ingresos), de forma progresiva comienzan a abordarse elementos relacionados con el ciclo presupuestario y el conocimiento de las instituciones encargadas de velar por la adecuada gestión de los recursos públicos. Brasil es el país que más ha trabajado los temas de vigilancia social del gasto. Así, en las acciones formativas se persigue potenciar el seguimiento ciudadano en la gestión de los recursos públicos, lo cual incluye la enseñanza de los mecanismos existentes para la participación ciudadana y la creación de los cauces para denunciar posibles irregularidades que permitan prevenir la corrupción y mejorar la calidad del gasto.⁴³

Así, la Contraloría General de la Unión ha desarrollado el denominado "Ojo atento al dinero público" (*Olho Vivo No Dinheiro Publico*) que se realiza en colaboración con la sociedad civil. El programa Ojo Atento tiene como objetivo incentivar el control social, motivando a los ciudadanos a controlar la mejor aplicación de los recursos públicos. Con esto se pretende sensibilizar

a la sociedad, particularmente a los consejeros municipales, líderes locales, agentes públicos municipales, profesores y alumnos, acerca de la importancia de la participación, de la moralidad, de la responsabilidad, de la transparencia y de la publicidad de los actos realizados por el Poder Público. El programa contempla una serie de acciones de Educación presencial; a distancia; y la elaboración y distribución de diferente material didáctico.

Dado que se necesita un profundo cambio cultural entre los ciudadanos para ejercer su derecho a la Información pública, en El Salvador y Guatemala las leyes de transparencia y acceso a la información incluyen como requisito la inclusión de estos temas en los planes escolares de estudio de los Ministerios de Educación para que su enseñanza sea obligatoria.

A través de una alianza entre los Ministerios de Hacienda, Educación y la Secretaría de Transparencia y Participación Ciudadana, El Salvador ha puesto recientemente en marcha un Diplomado de Educación Fiscal y transparencia dirigido a los docentes del sistema educativo, y está dando pasos para proceder a la inclusión curricular.

VI. Conclusión

El hecho de que los Ministerios de Hacienda trabajen en la educación en valores y en ciudadanía vinculada a temas fiscales constituye un avance para las democracias de América Latina. Supone el abandono de enfoques únicamente coactivos y una nueva orientación en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Las nuevas iniciativas de transparencia y acceso a la información están logrando acercar, todavía de manera incipiente, la función pública a los ciudadanos pero van a requerir un profundo cambio en la cultura ciudadana y de los funcionarios públicos.

Es importante dejar claro que la moral fiscal constituye un sistema complejo, subjetivo, en cuya construcción y reconocimiento influyen múltiples perspectivas. Ello es debido a que, como todo acto axiológico, la formación de la imagen fiscal en la sociedad depende de factores históricos, culturales, de la confianza y el reconocimiento de la conducta del otro, del temor a la sanción, de la prestación de servicios de calidad por parte del Estado o de la percepción de la corrupción. Con esto queremos manifestar que no serán estas actuaciones valorativas por sí solas las que permitan construir una verdadera confianza entre el Estado y la sociedad, pero sí harán posible un cambio significativo en la forma en que el Estado se relaciona con el ciudadano-contribuyente.

Después de estas consideraciones, podemos preguntarnos, pragmáticamente, cuál es la pertinencia de la implementación de acciones de desarrollo de la moral fiscal para los Estados latinoamericanos contemporáneos. En definitiva, la respuesta pasa por considerar la moral como un mecanismo de potenciación de la cultura tributaria, entendida ésta como un conjunto de conocimientos que hacen posible el desarrollo del juicio crítico. La cultura permite a los seres humanos la capacidad de reflexión sobre sí mismos; a través de ella, el hombre discierne valores y busca nuevos significados. El incumplimiento tributario está directamente relacionado con las representaciones colectivas sobre las administraciones tributarias y con la relación forjada entre el Estado y los ciudadanos.

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

No podemos olvidar que las libertades dependen en gran medida de los impuestos (y de cómo se gastan). La ausencia de Estado significa ausencia de derechos, tal como destacan el profesor de la Universidad de Harvard y asesor de Barack Obama, Cass R. Sunstein, y el profesor de la Universidad de Nueva York Stephen Holmes:

A la verdad evidente de que los derechos dependen de los gobiernos es preciso agregar un corolario lógico, rico en implicaciones: los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyo públicos. Prestar atención a los costos de los derechos individuales puede arrojar nueva luz sobre viejas cuestiones, entre otras, las dimensiones apropiadas del Estado regulador/de bienestar y la relación entre el gobierno moderno y los derechos liberales clásicos. No habría que tomar decisiones de política pública sobre la base de una hostilidad imaginaria entre la libertad y el cobrador de impuestos, porque si realmente fuesen enemigos, todas nuestras libertades básicas serían candidatas a la abolición.⁴³

Es precisamente en esa conciliación entre “la libertad y el cobrador de impuestos” donde la moral fiscal resulta clave, en especial en el actual ambiente de crisis económica global, cuando se abren paso intereses y conductas cortoplacistas poco solidarias y existe un creciente descontento con la gestión de los recursos públicos.

⁴³ Holmes, Stephen y Sunstein, Cass R. *El poder de la mayoría*. México: Cambridge University Press, 2003. P. 103.



VII. Bibliografía

- ALBAJARI, Augusto, *et. al.*, *Educación tributaria y formación ciudadana, Módulo para el docente*, Buenos Aires, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), 2006.
- ARENDET, Hannah, *Eichmann em Jerusalém*, São Paulo, Cia das Letras, 1999.
- BANCO MUNDIAL, *Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede. In Search of Higher Growth*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development -The World Bank, 2013.
- BÁRCENA, Alicia, "Camino de igualdad para América Latina y el Caribe", *Columna de opinión*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/9/52189/P52189.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> 2014.
- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, trad. de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 2004.
- BUFFON, Marcliano, *A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana*, São Leopoldo, Unisinos, 2007.
- CASALTA NABAIS, Jose, *Estudos de Direito Fiscal. Por um estado fiscal suportável*, Lisboa, Almedina, 2009.
- CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (CAInfo) y OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*, Montevideo, CAInfo-Open Society Foundations, 2011.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama Social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL- Naciones Unidas, 2013.
- _____, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago de Chile, CEPAL- Naciones Unidas, 2010.
- _____, *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2012.
- DAUDE, Christian, *et. al.*, *Working Paper No. 315. What Drives Tax Morale?*, OECD Development Centre Working Papers, no. 315, OECD Publishing, 2012.
- DELGADO, María Luisa y VALDEMÉBRO, María Luisa, "La Educación Fiscal: ¿por qué y para qué?", en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Angeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión fiscal, experiencias de América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.
- DÍAZ RIVILLAS, Borja y FERNÁNDEZ PÉREZ, Angeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión fiscal, experiencias de América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.

- _____ y VILARDEBÒ, Andrea, "Orígenes y situación de los programas de Educación en América Latina", en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión fiscal, experiencias de América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.
- DÍAZ YUBERO, Fernando, *Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias, Avanzadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Doc. No. 14/03, 2003.
- _____, "Educar en solidaridad", *Sección de Documentos del Portal EUROsocial Fiscalidad*, <http://eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/f8dccc882f9c2f2baa2ef0a05dfe3ffd.pdf>, 2008.
- _____, (Coord.), *La experiencia educativa de la Administración Tributaria española*, Madrid, Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 13/09, 2009.
- FAVEIRO, Vitor, *O Estatuto do contribuinte, a pessoa do contribuinte no estado social de direito*, Coimbra, Coimbra, 2002.
- FELD, L.P. y B.S. Frey, "Trust breeds trust: how taxpayers are treated", *Economics of Governance*, Zurich, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, 2002.
- FJELDSTAD, Odd-Helge, et. al., *Peoples' views of taxation in Africa: a review of research on determinants of tax compliance*, Brighton: International Centre for Tax and Development at IDS (ICTD Working Paper no. WP 2012:8), 2012.
- _____ y HEGGSTAD, Kari K., *Building taxpayer culture in Mozambique, Tanzania and Zambia, Achievements, challenges and policy recommendations* (CMI Report H 2012:1), Michelsen Institute, 2012.
- GALDINO, Flavio, *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos, direitos não nascem em árvores*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.
- GÓMEZ SABAINI, Juan, "Evasión tributaria y equidad en América Latina", Presentación realizada en el Taller "Políticas públicas e impacto distributivo" organizado por la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y las agencias de cooperación alemanas GTZ e in Went y el Ministerio Federal para Cooperación y Desarrollo Económico, 17-18 de agosto, Santiago de Chile, Chile, <http://www.gtz-cepai.cl/files/gomez-sabaini.pdf>, 2010.
- HABERMAS, Jürgen, *Direito e democracia, entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.
- HOFBAGUER, Helena y CEPEDA Juan Antonio, "Transparencia y rendición de cuentas, en MERINO, Mauricio (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005.
- HOLMES, Stephen y SUNSTEIN R., Cass, *El costo de las derechos, Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, *La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirla*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2008.
- _____, *La educación fiscal en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005.
- KELSEM, Hans, *A democracia*, São Paulo, Martins Fontes, 1993.
- _____, *O Problema da Justiça*, São Paulo, Martins Fontes, 2003.
- _____, *Teoria Pura do Direito*, São Paulo, Martins Fontes, 1998.
- KONDER COMPARATO, Fábio, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, São Paulo, Saraiva, 2000.
- _____, *Ética, direito, moral e religião no mundo moderno*, São Paulo, Companhia das Letras 2006.
- LATINOBARÓMETRO 2004, *Informe Latinobarómetro 2004*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2005, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2007, *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2008, *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2009, *Informe Latinobarómetro 2009*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2010, *Informe Latinobarómetro 2010*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- _____, 2011, *Informe Latinobarómetro 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, www.latinobarometro.org.
- LINDEMBERG BALTAZAR, Antonio y AQUINO, Mónica, "El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil", en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.
- LOBO TORRES, Ricardo, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, Rio de Janeiro, Renovar, v. II: Valores e princípios constitucionais tributários, 2005.
- MURRAY, Petrie y SHIELDS, Jon, *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?*, OECD Journal on Budgeting, vol. 2010/2.

- OCDE, *Manual de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria de la OCDE*, 2007.
- OCDE/CEPAL/CIAT, *Estadísticas tributarias en América Latina*, OECD Publishing.
- OECD/CEPAL, *Latin American Economic Outlook 2012, Transforming the State for Development*, OECD Publishing, 2011.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship, A Global Source Book on Taxpayer Education*, Paris, OECD, 2014.
- Programa Nacional de Educação Fiscal, Educação Fiscal no contexto social*, Brasília, 2005.
- QUESADA, Charo, "Bogotá a su servicio BIDAMÉRICA", *Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, agosto de 2004, <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2930>.
- SABAJNI, Juan Carlos, et al., *Evasión y equidad en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010.
- SALDÍAS, Carmenza, "La cultura tributaria y la construcción del Estado local: el caso de Bogotá 1990-2010", en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coords.), *Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.
- SANTOS, J. Albano, *Teoria Fiscal*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa- Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.
- SANTOS RUESGA, Benito y CARBAJO VASCO, Domingo, *Retos para la Reforma Fiscal en América Latina*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP), 2007.
- SCROLLINI, Fabrizio, *Evaluación de la transparencia. Estado del arte de Indicadores*, Santiago de Chile, Consejo para la transparencia, 2012, http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/estado_del_arte_web.pdf.
- TORGLER, Benno, *Tax Morale, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Countries*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper No. 2004 – 05, 2004.
- Transparencia Internacional 2013, Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2012*, www.transparency.org.