

La educación fiscal como herramienta de prevención del fraude fiscal

MARÍA GOENAGA RUIZ DE ZUAZU
Universidad Complutense de Madrid

Recibido: Julio 2015
Aceptado: Enero 2016

Resumen

En España, contamos con niveles de fraude fiscal que alcanzan el 23% del PIB y ponen en entredicho la eficacia de los planes de lucha contra este fenómeno desarrollados en nuestro país. En nuestro entorno, cada vez son más comunes los planes “positivos” de lucha contra el fraude basados más que en la coacción y represión, en la prevención de actitudes fraudulentas. Es por ello que a lo largo de este artículo, y basándonos en el caso español, se expondrán razones y datos para justificar el porqué la Educación Fiscal es una herramienta necesaria para prevenir el fraude y lograr el cumplimiento fiscal voluntario de los contribuyentes.

Palabras clave: educación fiscal, moral fiscal, fraude fiscal, España.

Clasificación JEL: A14, H26, O17, E62, I38.

Abstract

This article tackles the problem of tax fraud from a sociological view. Spanish figures of tax fraud (23%) expose the inefficiency of current policies in this matter. The number of countries preventing tax fraud from a “positive” point of view is increasing. For this reason, we will present Tax Education as a necessary tool to prevent it in the long term.

Keywords: fiscal education, tax moral, tax fraud, Spain.

JEL Classification: A14, H26, O17, E62, I38.

1. Introducción

Tal y como apuntan Torgler y Murphy (2004), todas las Administraciones Tributarias del mundo (en adelante, AA. TT.) se preguntan qué es lo que lleva a los contribuyentes a cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias. En este sentido, algunas creen que es porque los contribuyentes son controlados, perseguidos y tienen miedo a ser sancionados; mientras que otras AA. TT., por el contrario, sugieren que es principalmente el nivel de moral tributaria lo que afecta a su comportamiento. En definitiva, coacción real versus coacción simbólica.

Un sistema tributario moderno se ordena sobre la base de un cumplimiento voluntario de las leyes por parte de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el fraude fiscal, en cualquiera de sus modalidades, supone una vulneración de los principios básicos del ordenamiento jurídico y también un ataque a las normas de convivencia democrática.

El fraude fiscal es un fenómeno universal que ocurre si hay libertad individual y existe la oportunidad de defraudar (Fernández-Cainzos, 2006). Pero además, en cualquier sociedad democrática donde exista un contrato fiscal claro entre Estado y contribuyentes, si se comete fraude es principalmente por la falta de socialización adecuada en las normas fiscales y por una falta de transparencia e información sobre la gestión tributaria y el uso del dinero público.

Las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto en una sociedad democrática. Un ciudadano que vive en este modelo social tendría que 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 deberían formar parte del conjunto de valores que todo ciudadano tiene que asumir, respetar y defender (Delgado *et al.*, 2005).

Sin embargo, no cabe duda por las cifras de fraude que se manejan en España, que en nuestro país los ciudadanos en su mayoría no han interiorizado convenientemente esas normas fiscales. En este sentido, podemos afirmar que existe un déficit de conciencia o moral fiscal entre los españoles.

Estimaciones internacionales ponen de manifiesto que el fraude fiscal no solo ocurre en casi todas las democracias contemporáneas sino también en Europa, cuya tendencia es mayor en los países mediterráneos. En el caso de España, las estimaciones de fraude alcanzan el 23% del PIB según datos del Ministerio de Economía y Hacienda en 2010, dato aproximado debido a la dificultad de cuantificar con exactitud un fenómeno como el del fraude fiscal. Sin embargo, parece claro que es un dato superior a la media de los países europeos que ronda el 15% (Giachi, 2014).

Pero, ¿qué factores concretamente son los que llevan a un ciudadano a no cumplir con sus obligaciones tributarias? ¿Y qué estrategias pueden llevar a cabo las AA. TT para mejorar ese comportamiento?

Las AA. TT. de los Estados más desarrollados 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 que deben ser de carácter voluntario por parte de los contribuyentes (Ruibal, 2008). En este sentido, y con el objetivo de una lucha contra el fraude a largo plazo, la Educación Fiscal (en adelante EF) se erige como una de las principales herramientas para lograrlo.

Porque como recomienda la OCDE/CEPAL (2011), el fortalecimiento institucional de las AA. TT. 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.

2. Las principales causas del fraude fiscal

El cumplimiento fiscal es una cuestión de ciudadanía. Los efectos del incumplimiento, perjudican a todos los ciudadanos pero especialmente a aquellos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente con sus obligaciones tributarias. El fraude fiscal es

un fenómeno complejo basado en una mentalidad de derechos adquiridos sin ninguna contrapartida desde la vertiente de las responsabilidades. Es, en definitiva, un problema de socialización inadecuada en los valores éticos de justicia y solidaridad (Delgado *et al.*, 2005).

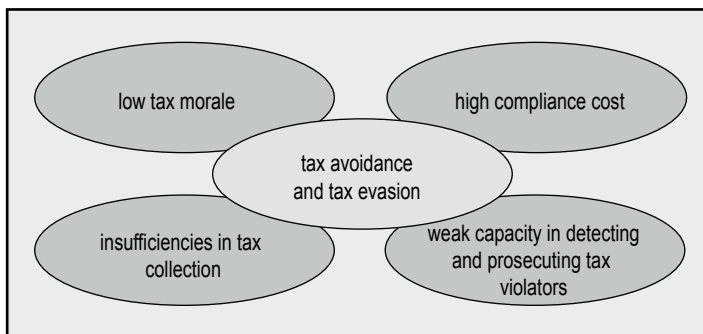
El grado de cumplimiento con las obligaciones tributarias varía mucho de unos países a otros. El hecho de que un país tenga un fraude fiscal mayor o menor depende de muy diversos factores (sociológicos, económicos, culturales o jurídicos), pero lo que determina en definitiva el que los ciudadanos cumplan voluntariamente con sus obligaciones tributarias es su nivel de conciencia fiscal, es decir, su asimilación de las normas fiscales como propias al resto de normas de convivencia social y democrática. Otros estudios (Bird, Martínez-Vázquez y Torgler, 2006; Frey y Torgler, 2007; Tekeli, 2011) prefieren el uso del concepto de moral fiscal como sinónimo, que se define como “la disposición intrínseca a pagar impuestos que proviene de una obligación moral o de un sentimiento de que pagar impuestos es una contribución a la sociedad” (Frey y Torgler, 2007).

La moral fiscal, que en la mayoría de las investigaciones se traduce en el apoyo a la variable “justifica el fraude”, se ha demostrado empíricamente que guarda una relación positiva con cometerlo, al menos a nivel agregado (Cummings *et al.*, 2005; Torgler, 2007; Torgler *et al.*, 2007).

Tal y como apunta la OCDE/FIIAPP (2015), una baja moral fiscal no solo debilita las aportaciones de los ciudadanos al bien común sino que también refuerza un círculo vicioso: las personas justifican el impago de impuestos con el argumento de que el Estado no cumple su parte del contrato fiscal. Todo ello lleva a una insuficiencia de ingresos para mejorar los servicios públicos, éstos van a menos y así el círculo se perpetúa.

El siguiente gráfico 1, construido por la Administración Tributaria alemana (GIZ, en sus siglas en alemán), sería un buen resumen de los factores que influyen directamente en el nivel de fraude fiscal de un país. Expresa la conjunción de cuatro factores de carácter diverso: uno de tipo psicológico (baja moral fiscal); dos de carácter técnico-administrativo (altos costes de cumplimiento y escasa capacidad en detectar y perseguir a los defraudadores); y un cuarto, de carácter económico (insuficiencia de ingresos tributarios).

Gráfico 1
Factores que facilitan la elusión y evasión fiscal



Fuente: GIZ (2010).

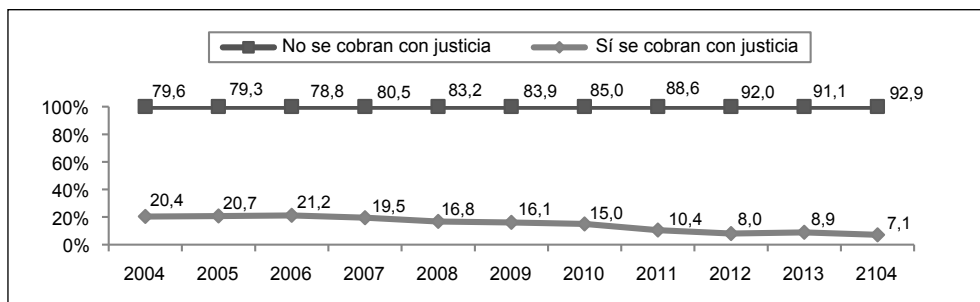
1. Baja moral fiscal (*low tax morale*): se ve afectada por los siguientes factores:
 - a) Baja calidad de los servicios públicos y prestaciones recibidos;
 - b) Percepción de justicia del sistema fiscal;
 - c) Baja transparencia y control de las instituciones públicas; y,
 - d) Altos niveles de corrupción.

Los ciudadanos que reciben servicios públicos de calidad están más dispuestos a pagar sus impuestos (OCDE/CEPAL, 2011).

En España, a pesar de que a lo largo de los años se ha ido rebajando esta percepción, todavía casi siete de cada diez encuestados sigue creyendo que existe margen de mejora en la oferta pública de servicios y prestaciones, el 68% de los españoles así lo manifiestan en 2013 tal y como se refleja en la tabla 1.3 del IEF (Área de Sociología Tributaria, 2014, pág. 17). Estos datos ponen de manifiesto que la ciudadanía española cree que los servicios públicos y prestaciones sociales que el Estado les ofrece no son de la calidad esperada, lo cual afecta inevitablemente a su nivel de moral fiscal y por tanto a su cumplimiento.

Además, y tal y como se pone de manifiesto en el gráfico 2, los españoles en los últimos diez años vienen agudizando su percepción de injusticia tributaria de nuestro sistema fiscal (hasta llegar al 92,9% en 2014, punto más alto de la serie), lo cual es preocupante porque es otra de las variables que afectan directamente sobre su nivel de moral fiscal.

Gráfico 2
Percepción social justicia tributaria sistema tributario español (2004-2014)



Fuente: elaboración propia a partir CIS (2004-2014).

2. Altos costes de cumplimiento (*high compliance costs*): se entiende por costes de cumplimiento, según el Banco Mundial (2011), “el tiempo medido en horas por año que lleva al contribuyente a preparar y pagar (o retener) tres tipos de impuestos: impuesto de ingresos empresariales o impuestos de sociedades, el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre la renta del trabajo”.

Aunque esta definición variará según la metodología de estudio utilizada: qué se quiera medir (coste temporal, coste monetario y/o coste psicológico) y a qué tipo de contribuyentes vaya dirigida la medición (generales, pequeñas y medianas empresas o grandes contribuyentes,

por ejemplo), de lo que no cabe duda es que cuanto mayor sean estos costes, mayor será la resistencia fiscal de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones tributarias.

En los últimos años, estas responsabilidades tributarias han cambiado mucho en España, no en tanto a su obligatoriedad que sigue siendo la misma, sino en cuanto a las facilidades de cumplimiento de las mismas. Si hace escasos 15 años tan solo un 21.559 de los contribuyentes presentaban su declaración telemáticamente, en 2013 la presentaron más de 12 millones (Memoria 2013 de la Agencia Española de Administración Tributaria, en adelante AEAT); además, en los últimos tiempos se han incrementado los servicios de asistencia al contribuyente prestados por la AEAT con una buena valoración (casi 8 de cada 10 entrevistados dicen estar muy o bastante satisfechos: gráfico 3.9, Área de Sociología Tributaria, 2014) y la imagen de eficiencia de sus funcionarios sigue manteniéndose en valores muy altos a lo largo de los últimos años (gráfico 3.12: Área de Sociología Tributaria, 2014).

3. Insuficientes ingresos tributarios (*insufficiencies tax collection*): son muchos los estudios que ponen de manifiesto que la economía sumergida o fraude fiscal afecta de forma negativa a la recaudación de los países (Arrazola *et al.*, 2011; Murphy, 2012; Ruesga *et al.*, 2013).

Centrándonos concretamente en los cálculos realizados por Ruesga *et al.* (2013) para el caso español, en todo el periodo analizado (2003-2011) España es el país que mayor crecimiento medio de la economía sumergida presenta de entre el resto de economías del sur de Europa, con un aumento medio del 6,3% anual de su valor relativo, respecto al PIB estimado. Este incremento ha afectado de forma negativa a los ingresos fiscales, siendo asimismo España el país que presenta una pérdida mayor de la recaudación fiscal, ingresando en promedio un -2,1% menos de la variación de los ingresos recaudados.

4. Escasa capacidad en detectar y perseguir a los defraudadores (*weak capacity in detecting and prosecuting tax violators*): si las AA. TT. no cuentan con las capacidades suficientes para luchar contra el fraude, esto afecta directamente sobre la decisión de los contribuyentes sobre si cumplir o no con sus obligaciones tributarias. Además, el marco legal también es importante.

En España, de entre las causas del fraude fiscal destacan las de carácter administrativo (sumatorio de tres variables: 1) la impunidad de los grandes defraudadores; 2) la gente que más tiene es la que menos paga; e 3) ineficacia de la lucha contra el fraude) que según la percepción de los ciudadanos han incrementado en los últimos 5 años (del 31% hasta el 46% de 2013, ver Gráfico 2.13 pág. 40 de Área de Sociología Tributaria, 2014). Estos datos ponen de manifiesto que los españoles perciben que la lucha contra el fraude es mejorable.

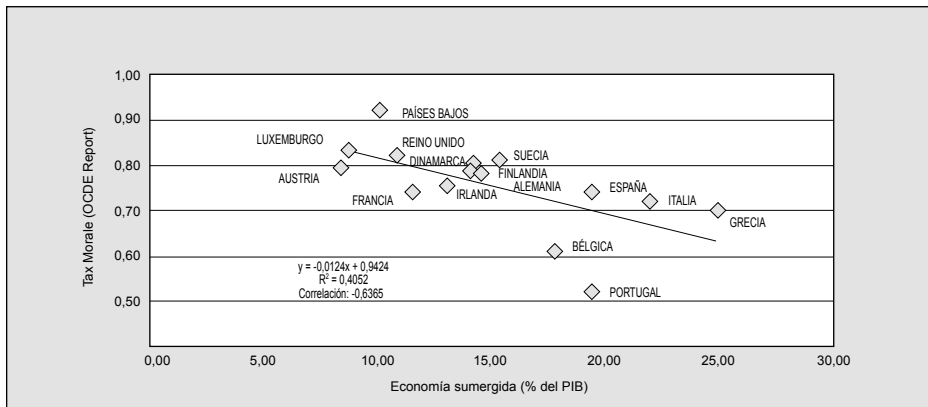
De hecho, y según Onrubia (2013), existe un amplio consenso entre los profesionales de la Administración Tributaria española de que los anteriores planes y su plasmación legislativa suponen un conjunto de medidas puntuales, aisladas y fuera de una visión integral del problema de la lucha contra el fraude. Las estimaciones del nivel de economía sumergida existente en España, siempre ajenas al ámbito gubernamental desde la década de los noventa, cuanto menos permiten cuestionar su eficacia.

Estos cuatro factores, por tanto, resumirían los principales problemas a los que se enfrentan las AA. TT. avanzadas en el Siglo XXI para afrontar el reto del fraude fiscal. En este sentido, y para lograr un aumento de los niveles de cumplimiento voluntario de estas obligaciones que

traigan consigo un incremento de los ingresos tributarios, la estrategia contemporánea de lucha contra el fraude debe enfocarse en mejorar principalmente tanto el servicio como el control. Por lo que respecta al servicio al contribuyente, se deberá: mejorar la calidad de los servicios que ofrecen; facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, disminuyendo al máximo los costes para sus contribuyentes; y generar mayor cultura o conciencia fiscal. Y en cuanto al control, sus objetivos serán ampliar la base de fiscalización de sus contribuyentes, especializar sus controles y aumentar la percepción del riesgo entre los contribuyentes (*deterrence*).

De hecho, tal y como se demuestra en el siguiente gráfico 3, existe una correlación negativa entre el nivel de economía sumergida (fraude fiscal) de un país y su nivel moral tributaria. Según Onrubia (2013), “con una correlación de $-0,64$, observamos como el grupo de países con niveles superiores de economía sumergida en 2009 (Grecia, Italia, España, Portugal y Bélgica) son también el grupo con un grado de moral tributaria más bajo”.

Gráfico 3
Relación entre moral tributaria y economía sumergida (2009)



Fuente: Onrubia (2013).

Por lo tanto, la búsqueda de un alto grado de cumplimiento voluntario en el contexto actual supone, según Baker (2002), “un desafío continuo que requiere estrategias de aplicación de las leyes que sean creíbles y que sean percibidas por los contribuyentes honestos como normas protectoras, asegurándose de que los que defraudan sean capturados. Pero también requiere, educación del público, llegar a la comunidad y un fuerte enfoque hacia el contribuyente”.

3. Educación Fiscal para prevenir el fraude fiscal

Las facilidades a los contribuyentes y la lucha contra el fraude aparecen complementándose en las declaraciones de principios de las organizaciones tributarias. El contribuyente deja de ser un potencial incumplidor y pasa a ser un cliente al que hay que prestar todo tipo

de servicios para facilitarle el conocimiento y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, mientras el defraudador, por el contrario, encuentra la respuesta más firme a su conducta ilícita (Díaz Yubero, 2003). En esta línea de actuación, es la EF la herramienta utilizada por las AA. TT. para generar mayor cultura o conciencia fiscal entre sus contribuyentes.

En la actualidad, la conducta fiscal es una pauta que han de incorporar los individuos en su etapa adulta sin que se les haya socializado adecuadamente en este aspecto desde edades más tempranas. Así, suele reducirse el complejo tema de la fiscalidad al pago material de los impuestos, e incluso aún más, a cuánto se paga al Tesoro Público, cuando el mero pago es una parte importante pero que no agota el significado de las obligaciones tributarias. De este modo, la fiscalidad tiende a percibirse como el sometimiento a una imposición de los poderes públicos desprovista de todo sentido de aportación solidaria tal como se refleja en las partidas de gasto del Presupuesto votado todos los años en el Parlamento (Delgado *et al.*, 2005).

Actualmente, la aceptación del deber legal y moral de contribuir al sostenimiento de las necesidades públicas se va consolidando conforme los ciudadanos van asumiendo su rol de contribuyentes. Pero esta aceptación puede revestir múltiples formas, entre ellas la del mero acatamiento formal de la obligación tributaria bajo la presión coactiva de la Administración, que se traduce en actitudes ambiguas ante el cumplimiento fiscal. Ésta es la situación que parecen describir todos los sectores sociales. Y lo que en realidad demandan es una estrategia educativa mediante la cual la ciudadanía en su conjunto interiorice verdaderamente las normas fiscales como normas morales. De este modo, entienden que podría mejorarse aún más el cumplimiento fiscal debiéndose ejercer la presión coactiva únicamente sobre los evasores recalcitrantes que, hay que ser realistas, continuarán existiendo (Goenaga, 2009).

El cumplimiento fiscal voluntario se basa en un sentido de deber cívico. Esto significa que los contribuyentes no están solo motivados por una preocupación a incrementar el bienestar, sino también por un sentimiento de responsabilidad y lealtad hacia su sociedad. Los contribuyentes responsables con un alto porcentaje de civismo están cooperando, incluso si el sistema permite el incumplimiento tributario, por su gran sentido de la responsabilidad y no tanto por los controles y sanciones que puedan recibir. En este sentido, y contando con este tipo de contribuyentes que cumplen voluntariamente con sus obligaciones tributarias, las autoridades tributarias pueden desarrollar e implementar medidas para reforzar y extender este tipo de comportamientos con acciones en la línea de: proteger y hacer respetar las leyes tributarias; mejorar el control; e incluso identificar alguna posibilidad para recompensar el cumplimiento fiscal voluntario (Leonida, 2014).

Incluso la Comisión Europea recomienda estas campañas educativas para mejorar la moral fiscal: “Las autoridades fiscales deben fortalecer la moral fiscal de los contribuyentes mediante campañas educativas que expliquen porqué se deben pagar impuestos y porqué es injusto para otros contribuyentes que alguien no cumpla con sus obligaciones tributarias. Estas campañas educativas deben segmentarse por grupos de edad e ir mayormente enfocadas a los jóvenes que son quienes generalmente tienen menor moral fiscal” (Jensen y Wohlbier, 2012).

Y en la misma línea, pero centrándonos en datos para España, los datos del último Barómetro Fiscal del IEF (Área de Sociología Tributaria, 2014) afirman que entre los españoles existe una percepción ampliamente generalizada de que el grado de cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de los últimos años. Sin embargo, esta evolución

positiva se atribuye más a la retención salarial y al control ejercido por la Administración Tributaria (de media, 3,5 y 3,1 respectivamente, ver Gráfico 2.4, pág. 33), que a una mayor conciencia ética o solidaria de los contribuyentes españoles (3,0).

Este déficit de conciencia fiscal (o moral fiscal) está directamente relacionado con la percepción social de los niveles de fraude fiscal en nuestro país, que desde 2008 viene sufriendo un incremento constante hasta llegar a 2013 al punto más alto de la serie: 9 de cada 10 españoles afirma que el fraude fiscal ha aumentado en la última década (ver Gráfico 2.6, pág. 35 en Área de Sociología Tributaria, 2014). Y, de entre las causas de este fenómeno, es la falta de honradez y conciencia cívica la segunda de las opciones preferidas por los encuestados en España (26%).

La opinión fiscal de los españoles no deja lugar a dudas: se percibe una falta de conciencia fiscal que se relaciona con los comportamientos incívicos y poco solidarios de los ciudadanos ante sus responsabilidades tributarias. Y además, la ciudadanía española otorga a la educación un peso clave en la asunción de las normas fiscales como ya se confirmaba en 2003 cuando se les preguntaba directamente sobre ello: “Una proporción cercana a los dos tercios (73%) de la población estima que, si se impartiera algún tipo de educación cívico-fiscal en la etapa escolar, los ciudadanos, al llegar a la edad adulta, cumplirían mejor sus obligaciones tributarias” (ver Gráfico 4.5, pág. 59 en Área de Sociología Tributaria, 2004).

Pero la conciencia fiscal, que no puede concebirse como algo segregado de la conciencia cívica general, no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación hacia los contribuyentes. En este sentido, aquellas medidas de coacción simbólica tienen que ejercerse sobre dos grupos de ciudadanos claramente diferenciados: los ciudadanos adultos, por un lado y los ciudadanos más jóvenes, por otro. Cada uno de estos grupos es objeto de actuaciones específicas. Entre aquellos ciudadanos más jóvenes, la educación en valores sobre la responsabilidad tributaria y el respeto por lo público es clave para interiorizar los valores éticos de justicia, solidaridad y cooperación como parte de su entramado de valores ciudadanos. Lo que se conoce como EF. Y para aquellos contribuyentes adultos, a los que es muy complicado poder hacerles mudar sus valores y normas ya interiorizados, las campañas de comunicación e información serán imprescindibles para una mejora de sus opiniones, actitudes y percepciones acerca de la fiscalidad. En definitiva se trata de mejorar su conciencia fiscal, con la finalidad de recordar a los contribuyentes que las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto, y que las responsabilidades fiscales forman parte del conjunto de valores que un ciudadano respeta y defiende (Delgado y Valdenebro, 2010).

Estados Unidos fue el pionero en este tipo de programas de EF y ya en 1954 desarrolló su programa “*Understanding Taxes*” (“Entendiendo los impuestos”) de competencia exclusiva del *Internal Revenue Service* (IRS, la administración tributaria americana). La preocupación por la EF en Europa fue algo posterior, comenzándose a realizar programas de este tipo entre los años 50 y 60, siendo los países nórdicos los pioneros en el continente. Mientras, en América Latina, la EF es más reciente y se han ido desarrollando programas en multitud de los países de la región desde finales del Siglo XX con gran expansión en el actual Siglo XXI.

De entre todos los programas educativos lanzados por las AA. TT., existe gran variedad de criterios: tramos de edad a los que se aplican (hay quienes se basan únicamente en la

educación obligatoria y otros que extienden sus programas a niveles educativos de formación técnica o universitaria); contenidos (la mayoría son programas en valores, pero los hay que se centran más en aspectos técnicos dirigidos a jóvenes como el mexicano o el canadiense); ámbito de desarrollo (mientras algunos como el español están principalmente enfocados a la educación formal- escuela-, otros como varios latinoamericanos no han conseguido o no han priorizado las alianzas con el sistema educativo y se basan más en la educación informal- juegos, ferias o concursos); y también difieren en la denominación de los programas (desde el término EF que es el más extenso y acertado por englobar las dos vertientes de la fiscalidad –ingreso y gasto–, hasta los que se llaman educación cívico-tributaria como el español por su principal vinculación con su Administración Tributaria, o algunos latinoamericanos que se hacen llamar cultura tributaria).

Si bien es cierto que la mayoría de los programas educativos ha medido el impacto de sus resultados, en base a datos descriptivos sobre el número alumnos y colegios participantes o la satisfacción con las actividades desarrolladas por el programa, detectamos un déficit de datos sobre la evaluación de resultados de estos programas. Se trataría de construir lo que se denominan “indicadores dinámicos” (Goenaga, 2009) o “estudios longitudinales” (UNICEF, 2012) que pusieran de manifiesto si verdaderamente estos programas de EF han supuesto un cambio de actitudes en los valores fiscales de esos niños o adolescentes en el largo plazo, provocando por tanto mayores niveles de cumplimiento fiscal voluntario entre ellos.

Tan solo tenemos constancia en el entorno europeo, por la última reunión organizada por la *Intra-European Organisation of Tax Administrations* (IOTA) en 2010 (*Workshop “Fiscal Education of the Young”*, Budapest- Seminario “Educación fiscal para jóvenes”), que dentro de los países asistentes (Noruega, España, Reino Unido, Portugal, Alemania, Suecia y Francia) fue el Reino Unido quien expresó haber creado un modelo de evaluación de eficacia para su programa educativo “*Tax Matters*” (“Cuestiones fiscales”). Se trata de un modelo para medir los efectos económicos derivados de la mejora en el conocimiento sobre los impuestos por parte de los futuros contribuyentes, cuya primera fase del proceso de evaluación se llevó a cabo en 2009 y se prevé repetir en el futuro y comparar ambas mediciones.

De lo que no cabe duda es que, aunque la corrección coactiva del comportamiento tributario desviado es la estrategia fundamental de la Administración Tributaria, así como facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la estrategia consistente en informar a los ciudadanos de sus responsabilidades para consigo mismos y para sus conciudadanos no es menos importante porque complementa a las otras dos. Solamente los ciudadanos libres, informados y autorregulados, conscientes de sus derechos y de sus obligaciones, serán contribuyentes honestos. Por eso, la EF es uno de los programas clave, no ya de la Administración Tributaria, sino del Estado en su conjunto (Delgado y Valdenebro, 2010).

4. La experiencia educativa de la Administración Tributaria española: el Programa de Educación cívico-tributaria

Las AA. TT. son conscientes de la dificultad de cambiar la cultura fiscal sin educación en edades tempranas o sin ciudadanos que asuman voluntariamente el cumplimiento

tributario. El fracaso de un Estado que no socialice a sus ciudadanos en valores de justicia, solidaridad y el “bien común”, puede limitar el cumplimiento. Las inversiones realizadas en escuelas y en actividades para niños reflejan los esfuerzos de las AA. TT. para lograr un cambio cultural en las actitudes y comportamiento hacia los impuestos en el largo plazo. La idea de ciudadanía, basada en derechos y obligaciones, es el elemento principal de muchos programas de EF (OCDE-FIIAPP, 2015).

Según Ruesga *et al* (2013), al lado de una visión clásica de lucha contra el fraude, puramente represora y “negativa” que en los últimos años ha adoptado la AEAT, se ha ido abriendo camino en el ámbito internacional una óptica más compleja que se centra en el “antes” del fraude, es decir, en prevenirlo y en evitarlo. Así como también en la adopción de disposiciones y comportamientos proactivos que reduzcan el “beneficio” que el defraudador piensa obtener con su comportamiento, es decir, una visión “positiva” de las acciones contra el fraude fiscal. Esta visión busca principalmente incrementar la eficiencia de las actuaciones públicas contra los comportamientos fraudulentos. En este marco novedoso se recomiendan actuaciones múltiples entre las que destaca por ejemplo iniciativas como la Educación cívico-tributaria.

En este sentido, la AEAT ya desde los años 80 fue emprendiendo iniciativas encaminadas a la educación de sus contribuyentes en valores tributarios. Pero no fue hasta 2003 cuando se institucionalizó el Programa de Educación Cívico-Tributaria (en adelante PECT), cuyos resultados han sido muy satisfactorios (ver Maldonado, 2009) y está previsto seguir avanzando con futuras actividades (ver Delgado *et al.*, 2005, pp. 23-25).

Fue posteriormente al Plan de Prevención del Fraude Fiscal, presentado al Consejo de Ministros por el Ministro de Economía y Hacienda el 4 de febrero de 2005, cuando se consideró necesario consolidar y reforzar la conciencia fiscal de los españoles continuando, entre otras medidas, con las actuaciones de educación tributaria ya iniciadas, y dirigidas a los componentes principales de nuestro sistema educativo: los niños, los jóvenes y el profesorado, sin perjuicio de otras actuaciones para los demás miembros de la comunidad escolar (Delgado, 2009).

Se trata de un programa cuyo objetivo primordial es el de transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. Por eso, su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos cuanto contenidos morales.

España sigue adoleciendo de una acuciante conciencia o moral fiscal entre sus ciudadanos, pero sin embargo no parece existir un compromiso político claro que aborde la coacción simbólica y dentro de ella la EF como objetivos relevantes de la lucha contra el fraude en nuestro país. Como afirman Ruesga *et al* (2013), en el terreno de las actuaciones políticas concretas, en España es necesario señalar que nunca se ha intentado un abordaje integral contra el fenómeno fraudulento. Según estos autores, desde el Gobierno se sigue insistiendo en la necesidad de enfatizar esta perspectiva represora, puramente negativa del fraude fiscal. Detrás de los limitados éxitos de la lucha contra el fraude en España está la ausencia de un Plan integral como la carencia planificadora, de continuidad política en una línea de actuación a lo largo de los años, reconociendo en cualquier caso las restricciones que cualquier política nacional de lucha contra el fraude fiscal tiene actualmente en un contexto de

creciente internacionalización, donde la cooperación con las autoridades internacionales resulta esencial.

Si bien es cierto que iniciativas como la EF deben ser propuestas y gestionadas por la propia Administración Tributaria que es la concedora técnica de los temas, un programa educativo no puede tener éxito sin su contraparte: el Ministerio de Educación. En este sentido, la AEAT siempre fue consciente de ello y se alió con expertos educativos tanto para el diseño como para el desarrollo de su programa. Sin una alianza con el Ministerio de Educación sería impensable que desde la Administración tributaria en solitario se pudiera llegar a todos los niños y jóvenes del país, por lo que la red de colegios y la formación de profesores eran clave para lograr los resultados esperados: llegar al mayor número posible de alumnos, así como institucionalizar el programa en el tiempo.

El PECT es de competencia y responsabilidad exclusiva de la Administración Tributaria española. No obstante, sus objetivos y finalidades, así como sus materiales y recursos didácticos, se ponen a disposición de la Administración Educativa, por entenderse que son absolutamente convergentes para ambas. Esta convergencia puede quedar formalmente reconocida al incluir el proyecto de Ley Orgánica de Educación, presentado por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales, una nueva asignatura denominada “Educación para la Ciudadanía”, donde quedaría enmarcado el tema de la responsabilidad fiscal (Delgado *et al.*, 2005).

Mientras en otros países de nuestro entorno europeo la EF forma parte del currículo escolar, como nos consta para los casos de Francia y Alemania, en España se atisba complicado.

La inclusión de la EF dentro de los contenidos incluidos dentro de esa nueva asignatura (aprobada por la Ley Orgánica de Educación 2/2006) supuso un verdadero éxito para el Programa de Educación cívico-tributaria ya que aseguraba que los valores fiscales que se pretendían trasladar a los alumnos, habiendo participado el equipo responsable de este programa en el diseño de contenidos de los libros de texto de la asignatura, llegaran a todos los colegios del territorio español. Sin embargo, y contradiciendo una recomendación de 2002 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática (Consejo de Europa, 2002) por la que se había creado la asignatura, problemas de tinte político frustraron este logro al ser suprimida por el nuevo Gobierno tan solo dos años más tarde de su inclusión en el currículo escolar español (2008). Y en la actual Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (L. O. 8/2013), estos contenidos tan solo se incluyen de forma transversal.

5. Conclusiones

Un país como España que a pesar de los esfuerzos hechos, sigue adoleciendo de altos niveles de fraude fiscal, debería revisar sus políticas y estrategias para atajar este fenómeno. Si hay estudios que demuestran que existe una correlación negativa entre el nivel de economía sumergida de un país y su nivel moral fiscal, quizás los planes de lucha contra el fraude en nuestro país deban centrarse en estrategias a largo plazo, en lugar de medidas más cortoplacistas como las llevadas a cabo hasta ahora.

En este sentido, y porque los comportamientos tributarios de los ciudadanos son fruto de una socialización adecuada por parte de la Administración tanto tributaria como educativa, es responsabilidad del Gobierno español apostar por la EF como medida de lucha contra el fraude a largo plazo.

Si bien es cierto que desde la AEAT ya se ha desarrollado con éxito un programa educativo, es necesario un mayor apoyo institucional hacia el mismo para seguir avanzando y lograr la mayor cobertura posible. Se trata de formar ciudadanos más informados y responsables en sus obligaciones tributarias, así como en valores de respeto por lo público. En definitiva, la EF debe formar parte del currículo escolar y ser una clara política de Estado puesto que ciudadanos más responsables tributariamente ayudarán a lograr mayores ingresos tributarios con menos esfuerzos coactivos.

Bibliografía

- Área de Sociología Tributaria (2014). “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2013”. *Documentos de Trabajo 20/2013*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Arrazola, M., Hevia, J. de, Mauleón, I. y Sánchez, R. (2011). “La economía sumergida en España”. *Cuadernos de Información Económica*, 220 (enero-febrero). Funcas. Madrid.
- Baker, W. (2002). “Los recursos e instrumentos para la planificación y ejecución de la fiscalización”. *La función de fiscalización de la Administración tributaria y el control de la evasión*, XXXV Asamblea General del CIAT-Santiago de Chile 2001. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 255-284.
- Banco Mundial (2011). “Tax perception and compliance cost surveys: A tool for tax reform”. International Finance Corporation y World Bank Group.
- Bird, F., Martínez-Vázquez, J. y Torgler, B. (2006). “Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries”. En J. Alm, J. Martínez-Vázquez y M. Rider (eds.), *The Challenges of Tax Reform in the Global Economy*. Springer. New York, pp. 283-338.
- Consejo de Europa (2002). “Recomendación (2002) 12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002 en la 812.ª reunión de los representantes de los Ministros”. *DGIV/EDU/CIT (2002) 38*. <http://www.coe.int> (11 de julio de 2015).
- Cummings, R. G. *et al.* (2005). “Effects of tax morale on tax compliance: Experimental and survey evidence”. <http://escholarship.org/uc/item/8sh2w9fp> (7 de julio de 2015).
- Delgado, M. L. (2009). “¿Por qué una educación fiscal?”. En Díaz Yubero, F. (coord.), *La experiencia educativa de la Administración tributaria española. Documento de trabajo 13/2009*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 11-18.
- Delgado, M. L. y Valdenebro, M. L. (2010). “La Educación Fiscal, ¿por qué y para qué?”. En Díaz, B. y Fernández, A. (coord.), *Educación Fiscal y Cohesión social*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 3-16.
- Delgado, M. L. *et al.* (2005). “La educación fiscal en España”. *Documento de Trabajo 29/2005*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

- Díaz Yubero, F. (2003). “Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas”. *Documentos de Trabajo 14/2003*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Fernández Cainzos, J. J. (2006). “Sociología de la Hacienda Pública”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Frey, B. y Torgler, B. (2007). “Tax morale and conditional cooperation”. *Journal of Comparative Economics*, vol. 35(1). Elsevier, pp. 136-159.
- Giachi, S. (2014). “Social Dimensions of Tax Evasion: Trust and Tax Morale in Contemporary Spain”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, pp. 73-98.
- GIZ (2010). “Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries”. ITC (http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf) (13 de abril de 2015).
- Goenaga, M. (2009). “La educación fiscal como nuevo campo de investigación y cooperación institucional”. En Díaz Yubero, F. (coord.), *La experiencia educativa de la Administración tributaria española, Documento de trabajo 13/2009*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 73-77.
- Jensen, J. and Wohlbier, F. (2012). “Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies”. *European Economy, Occasional Papers*, 114. European Commission.
- Leonida, I. (2014). “The role of taxpayers’ tax education in fighting tax evasion” publicată în volumul *Globalization and Intercultural Dialogue*. *Multidisciplinary Perspectives, Section-Economy and Management*. Arhipelag XXI Press.
- Maldonado, A. (2009). “El Programa de Educación Cívico-Tributaria. Origen, proceso de elaboración y desarrollo”. En Díaz Yubero, F. (coord.), *La experiencia educativa de la Administración tributaria española, Documento de trabajo 13/2009*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, pp. 19-25.
- Murphy, R. (2012). “Closing the European Tax Gap. A report for the Group of the Progressive Alliance of Socialists&Democrats in the European Parliament”. (www.taxresearch.org.uk/blog) (11 de julio de 2015).
- OCDE/CEPAL (2011). “Latin American Economic Outlook 2012. Transforming the State for Development”. OECD Publishing. Paris.
- OCDE/FIIAPP (2015). “Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education”. OECD Publishing. Paris.
- Onrubia, J. (2013). “La reforma de la administración tributaria: mitos y realidades”. En Esteller-Moré, A. y Durán-Cabré, J. M. (Dirs.), *Por una verdadera reforma fiscal*. Ariel.
- Ruesga, S., Carbajo, D. y Pérez, L. (2013). “La economía sumergida y el ciclo económico”. *Atlantic Review of Economics / Revista Atlántica de Economía*, 2 (1), pp. 1-37.
- Ruibal, L. (2008). “Experiencia internacional sobre medidas de reorganización de las Administraciones Tributarias en la lucha contra el fraude fiscal”. *Documento 27/2008*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Tekeli, R. (2011). “The Determinates of Tax Morale: The effects of cultural differences and politics”. *Discussion Paper Series*, 11A-10. Policy Research Institute. Bangladesh.
- Torgler, B. (2007). “Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis”. Edward Elgar. UK.

- Torgler, B., and Murphy, K. (2004). "Tax morale in Australia: What shapes it and has it changed over time?". *Journal of Australian Taxation*, 7(2), pp. 298-335.
- Torgler *et al.* (2007). "Tax compliance, tax morale and governance quality". (ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/veranst_upload/1134/481_Paper%20Benno%20Torgler.pdf) (7 julio de 2015).
- UNICEF (2012). "Promoting civic values and life skills through education. Assessing Successes and failures". United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA).