

Los impuestos, instrumentos de solidaridad.

En la Constitución española de 1978 varios artículos se refieren a la actividad financiera del sector público. Pero el más ilustrativo es el recogido en la Sección Segunda “De los derechos y deberes de los españoles” que en el artículo 31.1 establece: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

La obligación contraída de un individuo para con un grupo, comprometerse con sus miembros, compartir la propia suerte con ellos, está en la base de la ciudadanía.

Así es como se entienden hoy los impuestos, ya que hoy no tienen la consideración que tenían los viejos tributos. Ahora son mucho menos un símbolo de sometimiento, para considerarse poderosos instrumentos de cohesión social. Si antes se concebía la obligación tributaria como una forma de explotación de los extranjeros, de los vencidos y de los súbditos, ahora el incumplimiento fiscal se percibe como la conducta propia de ciudadanos deshonestos que se aprovechan de las oportunidades, de los bienes y de los servicios proporcionados por el Estado sin haber contribuido a financiarlos en la medida que les corresponde.

Este cambio perceptivo puede explicarse siguiendo el proceso del desarrollo histórico de la idea de Estado y, por tanto, de la idea de ciudadanía.

¿Por qué una educación fiscal?

¿Es cierto que los jóvenes no ejercen actividad económica alguna? ¿Puede decirse que son totalmente ajenos al hecho fiscal? ¿Debe el sistema educativo ignorar este hecho? La realidad parece indicar lo contrario.

Los jóvenes, desde edades muy tempranas, ya empiezan a incorporarse a la actividad económica y no sólo a través de la familia y la escuela, en sociedades que han alcanzado un cierto grado de desarrollo y bienestar, empiezan muy pronto a tomar decisiones económicas como consumidores de bienes y servicios.

El hecho de que los jóvenes no estén sujetos a obligaciones tributarias concretas no significa que sean totalmente ajenos a la fiscalidad. Desde la vertiente de los ingresos públicos, su consumo está generando ingresos tributarios. Desde la vertiente del gasto público, la fiscalidad está posibilitando una igualdad de oportunidades en múltiples aspectos entre los que destacan sanidad y educación.

El sistema educativo, a su vez, tampoco debe ignorar el hecho fiscal. El sistema educativo tiene como función formar e informar a los jóvenes. Tarea doble, decisiva para la comunidad donde la vertiente formativa es tan importante como la informativa

porque se refiere a la socialización, mediante la que los individuos aprenden a conformar su conducta a las normas vigentes en la sociedad donde viven.

El cumplimiento fiscal es una cuestión de ciudadanía.

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.

La forma en la que el sistema educativo puede actuar transmitiendo el valor “deber tributario” como parte de los deberes sociales, puesto que el incumplimiento fiscal es una conducta asocial, influirá en la actitud que se adopte ante el sistema fiscal. Y éste es un factor decisivo para el cumplimiento tributario.

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 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. 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.

No cabe duda de que la conducta fiscal adulta sería distinta si se educara adecuadamente a los niños y jóvenes de la sociedad española en el hecho fiscal, como ya se viene haciendo en otros países.

El sistema educativo puede preparar a los jóvenes para el momento en que deban cumplir sus obligaciones como contribuyentes, impartiendo una serie de conocimientos básicos que expliquen el sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos. Pero esto no lo es todo. Lo decisivo sería que los alumnos interiorizaran la idea de la fiscalidad como uno de los ámbitos donde se articula la necesaria correspondencia legal y ética entre derechos y obligaciones. Para esto no se puede ni se debe esperar a que los ciudadanos sean adultos.

En la opinión pública española existe una percepción ampliamente generalizada: el grado de cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de los años de vigencia del actual sistema fiscal, si bien se atribuye más al control ejercido por la Administración Tributaria que a la elevación de la conciencia ética o solidaria de los contribuyentes. En este déficit de conciencia fiscal coinciden todos los sectores sociales que, además, lo conciben como un reflejo parcial de un fenómeno más amplio: la crisis generalizada de valores en nuestra sociedad.

En definitiva, actualmente existe en la sociedad española una demanda de ética civil en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias en la que coinciden tanto la opinión pública, como los expertos altamente cualificados de diversos sectores sociales, incluidos los funcionarios de la Agencia Tributaria y los profesores del sector educativo público, y que todavía no ha tenido una respuesta satisfactoria.

La Administración Tributaria comprende muy bien las condiciones que plantean los profesionales del sistema educativo español a la hora de abordar el tema fiscal. Estos están dispuestos a implicarse en la formación de la cultura fiscal de los niños y los adolescentes; pero demandan que la Administración Tributaria les proporcione los recursos y las orientaciones suficientes para hacerlo. Por eso, la Administración Tributaria, al tomar la iniciativa asume la responsabilidad de proporcionar a los docentes que deseen implicarse en esta actividad educativa todos cuantos recursos y materiales puedan precisar para su trabajo en las aulas. Pero, antes de nada, se necesita definir con toda claridad qué se entiende por educación fiscal y cuáles son sus finalidades.

Objetivos y finalidades de la educación fiscal

La educación fiscal no pretende reducirse a la enseñanza de unas prácticas que capaciten para abordar los requerimientos del sistema fiscal, tampoco ha de limitarse a ser una mera exposición académica del sentido y la finalidad de los impuestos en una sociedad democrática. Tiene que ser una educación moral (Sainz de Bujanda, 1967).

Tiene como objetivo primordial transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras, de ahí que deba tratarse en el aula como un tema de responsabilidad ciudadana.

De este modo, debe convertirse en un tema para:

- Identificar los distintos bienes y servicios públicos
- Conocer el valor económico y la repercusión social de los bienes y servicios públicos
- Reconocer las diversas fuentes de financiación de los bienes y servicios públicos, especialmente las tributarias
- Establecer los derechos y las responsabilidades a que da lugar la provisión pública de bienes y servicios
- Interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común

- Asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia social en una cultura democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias con un deber cívico
- Comprender que la fiscalidad, en su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, es uno de los ámbitos donde se hacen operativos los valores de equidad, justicia y solidaridad en una sociedad democrática.

Experiencias educativas de la Administración Tributaria española

En la década de los 80 del siglo XX, el Ministerio de Hacienda llevó a cabo algunas iniciativas para la educación fiscal de niños y adolescentes. Estas iniciativas, al no estar insertas en el marco educativo formal ni en un programa específico diseñado al efecto, tuvieron un carácter aislado y carecieron del adecuado soporte estructural e institucional que asegurara su continuidad. Hay tres que merecen destacarse.

En 1980, el Ministerio de Hacienda editó un libro titulado **“La Hacienda de todos”**, dirigido por el profesor César Albiñana García-Quintana, catedrático de Hacienda Pública y Director del Instituto de Estudios Fiscales. Su contenido expone los principales hitos de la evolución histórica de la Hacienda Pública y realiza una breve semblanza de algunos servicios públicos y de los principales rasgos del sistema tributario y aduanero de aquel entonces.

En 1985 se editó un segundo libro, en formato cómic titulado **“El Puente”**, según idea del Inspector de los Servicios Juan Manuel Ruigómez Iza y con la colaboración técnica de Inspectores de Hacienda y profesores de bachillerato. El objetivo de este libro es explicar la existencia y la necesidad de los impuestos, situando esta materia dentro del currículo escolar en el área de Ciencias Sociales. Se trata de una historia humorística en la que, a través de la necesidad de desarrollo social, mediante las inversiones en gasto público, se van explicando los rasgos básicos del sistema tributario y las distintas figuras impositivas. Se completa con un cuadernillo de actividades escolares dirigido a los profesores con propuestas de trabajo para los alumnos, tanto individuales como de grupo, incluida una visita a la Delegación de hacienda. “El Puente” no recibió la aprobación del Ministerio de Educación, por lo que finalmente su difusión fue limitada.

Paralelamente, durante estos años se impartieron charlas para escolares y visitas a centros educativos.

A mediados de los 90, la Administración Tributaria española renovó su interés por la educación fiscal dirigida a los niños y adolescentes en edad escolar. El Informe sobre el fraude en España de 1994, elaborado por la Unidad Especial para el Estudio del Fraude, fue el origen de este interés renovado, pues las recomendaciones que contenía dicho

informe fueron recogidas por el Plan de Lucha contra el Fraude para 1995, en el que se incluyeron varios programas dirigidos a la introducción de temas de educación cívico-tributaria en el sistema educativo.

Comunicada la iniciativa a la Secretaría de Estado de Educación, de mutuo acuerdo, se procedió a constituir un Grupo Mixto de Trabajo Administración Tributaria – Administración Educativa.

El grupo de trabajo acordó que la finalidad de la educación fiscal es transmitir a los ciudadanos más jóvenes valores y actitudes favorables al cumplimiento fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras y que el sistema educativo tiene que proporcionar información y formación sobre el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos sobre las consecuencias negativas de su incumplimiento, pero no sobre prácticas concretas relativas a la cumplimentación de declaraciones tributarias. Asimismo concluyó que la educación fiscal había de integrarse en el sistema educativo como uno más de los temas transversales dentro de la asignatura “Educación Moral y Cívica”, cuyo objetivo es recorrer e impregnar con contenidos morales las asignaturas de todas las áreas de conocimiento en sus sucesivas etapas.

La educación fiscal en otros países

- **Europa:** Los países nórdicos son los pioneros. No obstante, ni siquiera aquí la situación es homogénea:
 - Dinamarca y Suecia llevan varios años desarrollando programas de educación fiscal
 - Noruega es más reciente.

En los tres casos la iniciativa partió de la Administración Tributaria y se ha desarrollado de manera exclusivamente autónoma en el caso de Suecia, de manera mixta en Noruega y en Dinamarca primero de manera mixta para ser ahora competencia casi exclusiva de la Administración Educativa aunque siempre con apoyo de los funcionarios de la Tributaria.

En los tres casos se han acercado a los jóvenes utilizando material audiovisual fundamentalmente.

- Finlandia: campañas informativas para los alumnos de secundaria cuyos Institutos lo piden expresamente, y en colaboración con la Academia de la Juventud organizan talleres, conferencias y cursos para los que diseñan el oportuno material didáctico.
- Francia: Iniciativa “Marianne fait ses comptes” en la década de los 80 que parece no ha tenido continuidad. En la actualidad la web del

Ministerio de Finanzas francés ofrece información a los jóvenes para su incorporación a la vida activa (euro, presupuesto público, estudiar y trabajar en establecimientos franceses y extranjeros, crear una empresa,...) La colaboración de este Ministerio con el de Educación se limita al diseño de algunos materiales didácticos.

- Italia: Programas propios en cada una de las distintas regiones. Con muchas variaciones entre ellos, tanto en el enfoque, en el público objetivo, en los materiales y en el grado de colaboración con la Administración Educativa, desde nula (Puglia, Trentino), regular, paritaria e incluso con participación de la Universidad y de la Delegación de Trabajo (Emilia-Romagna).
- Suiza: tiene un programa de “preparación para la vida adulta”. Se pueden descargar dos folletos de la web de la A.T. suiza: “guide du futur contribuable” y “Le système fiscal suisse”. Su público objeto son estudiantes de los últimos niveles educativos, así como trabajadores o pequeños empresarios jóvenes, recién incorporados a la vida activa.
- Reino Unido: su programa educativo se denomina “The Red Box”, como la cartera ministerial, y es resultado de la actuación conjunta de tres Departamentos dependientes del Ministro de Hacienda (Chancellor of the Exchequer): The Inland Revenue (impuestos directos), Customs & Excise (impuestos indirectos y aduanas) y The Treasury (política económica y financiera). A través de una comisión encargada del proyecto se consultó a la Administración Educativa responsable del currículo de Inglaterra y consideró oportuna la iniciativa porque tenía previsto implantar en 2002 una nueva asignatura: “Ciudadanía”

El contenido del programa versa sobre el presupuesto público, el gasto público, los impuestos, la economía sumergida y el fraude, y sobre la Administración Tributaria. Se encuentra en la red de manera diferenciada: página para profesores y página para jóvenes

- Ucrania: ha adoptado como imagen corporativa la foto de un niño con el lema: “Mejore el futuro de sus hijos. Pague impuestos”. Se base el programa ucraniano en un museo de la historia de los impuestos, dos cuentos sobre la historia de los impuestos y en un concurso con el lema “Los impuestos vistos por los niños”.

- **América del Norte:**

- Canadá: Mantiene un programa de educación fiscal desde hace más de 30 años (jóvenes entre 16 y 18, últimos cursos High School), es por tanto un programa de iniciación en la vida adulta, desarrollado casi en exclusiva por la Admón. Tributaria (Canada Revenue Agency CRA). Se imparte por los profesores en los institutos de forma totalmente voluntaria, el CRA aporta el material y apoyo técnico y además da mucha importancia al trabajo voluntario. En la web tiene además el CRA un curso con 4 módulos, 18 temas y varios suplementos.
- Estados Unidos: es el que tiene el programa más antiguo (1954), se denomina “Understanding Taxes” y es competencia exclusiva del Internal Revenue Service IRS). Destinado a los estudiantes de High School (14 a 18 años). Material transversal. Se clasifica en dos bloques:
 - El “cómo de los impuestos” (The Hows of Taxes). Temas de orden práctico como normativa, modelos declaraciones, cumplimentación, telemáticas,...
 - “Understanding Taxes” incluye:
 - Teacher home
 - Student
 - Tools: glosario términos y vínculos a otras webs
 - Cool stuff: juegos e información sobre trabajo voluntario en los institutos

- **América Latina:** financiados por organismos internacionales. Objetivo creación conciencia fiscal dentro de uno más amplio de creación de conciencia ciudadana de rechazo a la injusticia social y la corrupción.

- Argentina: corresponde a la Admón. Federal de Ingresos Públicos (AFIP) pero con colaboración de la Admón. Educativa. Alumnos de E.Básica (9 a 14) y de E.Secundaria (15 a 17). Los materiales didácticos son especialmente interesantes, consisten en juegos, historietas, vídeos, por ej. el “Tribukit” es un maletín con dos juegos de mesa para que alumnos y docentes puedan abordar los distintos contenidos. Asimismo el hilo conductor de las historietas es un grupo de chicos y chicas que forman un club en el que producen situaciones equiparables a las de un país.

Incluido de manera doble en el currículo:

- Como tema específico en la asignatura “Formación Ética y Ciudadana”
 - Como tema transversal en otras asignaturas.
- Brasil: es uno de los más antiguos de América latina (1971) con la denominación “Contribuyente del Futuro” y un sólido apoyo de la Admón. Educativa. El objetivo general del PNEF (Plan Nacional de Educación Fiscal) brasileño es propiciar la participación consciente del ciudadano en el funcionamiento social y fiscal del Estado, concibiéndose el sistema fiscal como instrumento para el cambio social y la reducción de las desigualdades. Segmentado en 5 grupos:
 - Niños de 7 a 14
 - Jóvenes de 15 a 17
 - Servidores públicos
 - Universitarios
 - Ciudadanos en general.

A pesar de la relevancia que se le otorga, no constituye una asignatura específica del currículo académico en ningún nivel educativo, sino un tema transversal. En la web de la Admón. Tributaria crearon a “Leaozinho”, que de manera muy atractiva permite acceder a diversos materiales.

- **Área del Pacífico:**

- Australia: tiene una unidad específica (Client Education and Communication Unit CECU) para el desarrollo y seguimiento del su programa de educación fiscal. Para jóvenes entre 14 y 18 años, forma parte de un programa más amplio que abarca hasta los 25 años. Su desarrollo y gestión es competencia exclusiva de la CECU que lo ofrece a los centros educativos y apoya a los profesores que, voluntariamente, quieran adoptarlo.
- Japón: informa a los niños y jóvenes sobre la situación actual del país, así como de los logros que esperan en el futuro con el esfuerzo de todos los ciudadanos. También proporciona información sobre impuestos, presupuesto público, déficit fiscal y plantea cómo debería ser el sistema fiscal en el futuro próximo.

- Nueva Zelanda: programa de preparación para la vida adulta (jóvenes desde 13 a 25 años), tanto para estudiantes como para jóvenes profesionales y es competencia exclusiva de la Admón. Tributaria, si bien se ha consultado con la Educativa y con el Ministerio de Asuntos de la Juventud.