

# El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil

Antonio Henrique Lindemberg Baltazar, Auditor Fiscal de la Receita Federal de Brasil  
Mónica de Aquino, Analista Tributario de la Receita Federal de Brasil

## Antecedentes históricos del Programa Nacional de Educación Fiscal

El derecho tributario ha sido pensado tradicionalmente bajo el enfoque de la relación obligatoria del ciudadano-contribuyente con el Estado, a partir de una genuina relación impositiva, como acto de imperio. En ese sentido, la génesis de la expresión fisco, proveniente de fiscus, que era la canasta de junco con la cual los romanos recaudaban los impuestos de los pueblos conquistados.

Desde la perspectiva de nuestra historia económica colonial, cuando todas las riquezas producidas en el país se enviaban a la gran metrópoli portuguesa, situada a miles de kilómetros de Brasil, la población continúa teniendo una visión social de la tributación como algo a evitar, como un verdadero ataque a la libertad individual.

En ese contexto histórico cabe recordar la experiencia de la Inconfidencia Minera –un intento de insurrección abortado por el gobierno portugués en 1789– cuyo principal motivo fueron las altas tasas implementadas sobre la extracción de oro (derrama).

Casi doscientos veinte años después, una buena parte de los brasileños tiene todavía una imagen del poder público parecida a la que se tenía durante las revueltas de Minas, en que se consideraba a la metrópoli como apropiadora y, por lo tanto, hacen todo lo posible para librarse del pago de los tributos.

Sin embargo, aunque antiguamente el dinero recaudado en Brasil era gastado en tierras lusitanas, hoy en día los tributos son destinados a la financiación del propio Estado brasileño.

Vale la pena recordar que en los Estados modernos existen pocas formas de obtener recursos con el ob-

jetivo de financiar las actividades estatales, siendo las más utilizadas: (i) tributación; (ii) intervención directa en el ejercicio de la actividad económica; (iii) emisión de monedas; (iv) obtención de préstamos. De esta forma, si no se quiere un Estado intervencionista, endeudado o en crisis inflacionaria, se debe apoyar la tributación. La tributación se vuelve imprescindible para la existencia de un país donde las actividades económicas son, por regla general, ejecutadas por la iniciativa privada, en un régimen democrático.

Por lo tanto, “la libertad es razón y límite de la tributación” (Moreira, 2008), o, en otras palabras, “los tributos son el precio de la libertad, en el sentido de que se constituyen en un espacio abierto por los derechos fundamentales y buscan su garantía (Torres, 2007)”.

Con el fin de propiciar un cambio de reflexión sobre la importancia de los tributos como responsables del mantenimiento del Estado, encontramos en la historia de la Administración Tributaria brasileña iniciativas pioneras que buscan la construcción democrática por medio del conocimiento de la función socioeconómica de los tributos y de la participación ciudadana como instrumento de control social y fiscal del Estado.

Con la finalidad de permitir al ciudadano el conocimiento de la correlación existente entre la recaudación y el gasto público, de concienciarlo sobre la importancia social del tributo y de la aplicación de los recursos recaudados en beneficio de la sociedad, en 1997 fue creado el Programa Nacional de Educación Tributaria, denominado, a partir de 1999, Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF), cuya gestión –atribuciones y competencias– se encuentra delineada en la Orden Interministerial n.º 413, de 31 de diciembre de 2002.

Como antecedentes históricos de ese importante programa se mencionan los siguientes eventos:

- La primera manifestación de una iniciativa orientada a la concienciación tributaria se realiza con el Programa Contribuyente del Futuro. Dicho programa fue una

acción de educación fiscal desarrollada entre 1971 y 1980 y que tuvo como objetivo concienciar a los estudiantes de primaria acerca de los fundamentos del ejercicio de la ciudadanía y de la participación popular en la construcción de una nación justa e igualitaria. El programa contó con una amplia divulgación en los medios de comunicación y fue evaluado a través de concursos de redacción y de la opinión de los profesores recogida en un formulario específico. Su marco histórico fue la edición y la distribución de 5 millones de ejemplares del libro "Doña Hormiga, Maestro Tatú y el Impuesto de Renta" de la autoría de Cecília Lopes da Rocha Bastos e ilustrado por Hugo Ribeiro.

- En el seminario del Consejo Nacional de Políticas de Hacienda (Confaz) sobre "Administración Tributaria", realizado en la ciudad de Fortaleza, en el Estado de Ceará, en mayo de 1996, se introdujo el tema de la educación tributaria. En las conclusiones, se resaltó como aspecto destacado la introducción del programa de conciencia tributaria en las escuelas;

- En septiembre de 1996, se celebró el convenio de cooperación técnica entre la Unión, los Estados y el Distrito Federal. En el anexo al texto del acuerdo, entre las innumerables actividades de cooperación, se hizo constar la elaboración y la implementación de un programa nacional permanente de concienciación tributaria, para ser desarrollado en las unidades de la Federación;

- En la reunión realizada en julio de 1997, el Confaz aprobó la creación del Grupo de Trabajo de Educación Tributaria, constituido por representantes del Ministerio de Hacienda: Gabinete del Ministro, Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, Escuela de Administración de Hacienda (Esaf), de las Secretarías de Hacienda, Finanzas o Tributación de los Estados y del Distrito Federal;

- La Orden del Ministerio de Hacienda nº 35, de 27 de febrero de 1998, oficializó el Grupo de Trabajo, y formuló como sus objetivos: "promover y coordinar las acciones necesarias para la elaboración e implementación de un programa nacional permanente de Educación Tributaria" y "acompañar las actividades del Grupo de Educación Tributaria en los Estados";

- En julio de 1999, considerando la cobertura del programa, que no se restringe a la concienciación sobre la importancia de los tributos, sino que contempla también el destino de los recursos públicos y su gestión, el Confaz aprobó la alteración de su denomina-

ción, que pasó a ser Programa Nacional de educación fiscal (PNEF);

- El 31 de diciembre de 2002 fue publicada la Orden nº 413, firmada por los ministros de Hacienda y de Educación, reformulando el Grupo de Trabajo de Educación Fiscal en las tres esferas del gobierno: federal, estatal y municipal, y definiendo las competencias de todos los órganos implicados en la implementación del programa.

Basado en estas premisas históricas, el PNEF surge de la constatación de la imperiosa necesidad de un discurso racional legitimador de los tributos como fuente necesaria para la financiación del Estado. Por otro lado, el programa es concebido como un instrumento para la sociedad sobre los medios disponibles para hacer el seguimiento de la aplicación de los recursos recaudados, favoreciendo el ejercicio pleno de la ciudadanía.



Publicación "Doña Hormiga, Maestro Tatú y el impuesto sobre la renta".

## Actores y destinatarios

El PNEF, proyectado por los Ministerios de Educación y de Hacienda mediante la Orden Interministerial nº

413, de 31 de diciembre de 2002, es un instrumento permanente de Educación para la Ciudadanía desarrollado en los 26 Estados y en el Distrito Federal, bajo la coordinación de la ESAF. Busca promover e institucionalizar la Educación Fiscal para el pleno ejercicio de la ciudadanía, proporcionando la concienciación sobre la necesidad de participación del ciudadano en los controles fiscal y social del Estado<sup>1</sup>.

## De las instituciones gestoras y sociales

Según establece la Orden Interministerial n° 413, de 31 de diciembre de 2002, la implementación del Programa Nacional de Educación Fiscal es responsabilidad del Grupo de Trabajo de Educación Fiscal (GEF).

El GEF está compuesto por un representante de carácter efectivo y permanente, de cada uno de los siguientes órganos:

- Ministerio de Educación (MEC).
- Escuela de Administración de Hacienda (Esaf).
- Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB).
- Secretaría del Tesoro Nacional (STN).
- Secretaría de Hacienda de cada Estado y del Distrito Federal.
- Secretaría de Educación de cada Estado y del Distrito Federal.

La coordinación y la Secretaría ejecutiva del PNEF y del GEF están a cargo de la Esaf, que deberá elaborar los documentos necesarios para su reglamentación.

Constituyen órganos vinculados al GEF: el Grupo de Educación Fiscal en los Estados (Gefe), el Grupo de Educación Fiscal de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (GEFF) y el Grupo de Educación Fiscal de los Municipios (GEFM).

El Gefe está compuesto, en cada Estado, por representantes de los siguientes órganos:

- Secretaría de Hacienda.
- Secretaría de Educación.
- Demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF en los Estados.

El GEFF está compuesto, en la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, por representantes:

- Nacionales.
- Regionales, de las diez regiones fiscales y/o subregionales.
- De los demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF.

El GEFM está compuesto, en cada Municipio, por representantes de cada uno de los siguientes órganos:

- Secretaría de Hacienda o Finanzas.
- Secretaría de Educación.
- demás órganos implicados en el desarrollo del PNEF en el Municipio.

Además de las Instituciones gestoras ya mencionadas, el Programa Nacional de Educación Fiscal recibe varias contribuciones de otros órganos y de entidades asociadas al programa. Entre ellas están:

- Procuraduría General de Hacienda Nacional (PGFN).
- Contraloría General de la Unión (CGU).
- Secretaría de Presupuesto y Finanzas (SOF).
- Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).
- Tribunales de Cuentas Estatales (TCE).
- Ministerio Público Federal (MPF).
- Ministerios Públicos Estatales (MPE).
- Cámara de Diputados.
- Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Fundaciones y entidades civiles.

## Gestión del programa

Los Estados tienen autonomía para elaborar e implementar sus proyectos según sus condiciones, definiendo módulos prioritarios y su propio ritmo, y obedeciendo a las directrices del programa nacional.

En los Estados, el programa se lleva a cabo con las Secretarías de Hacienda, de Educación y de Ingresos Federales de Brasil y con otras Instituciones, a criterio del Programa Estatal de Educación Fiscal.

La Esaf, como Secretaría ejecutiva del PNEF, ejerce un papel fundamental en su evolución. Promueve, de forma permanente, la articulación de los tres niveles de gobierno. En el escenario internacional, la Esaf ha propiciado la divulgación y el intercambio de experiencias del PNEF en países como Canadá, África del Sur, Mozambique, Cuba y Honduras.

<sup>1</sup> Se puede obtener una visión más detallada del Programa en la dirección electrónica de la Esaf ([www.esaf.hacienda.gov.br](http://www.esaf.hacienda.gov.br)), que, según la Orden Interministerial n° 413/2002, es la institución encargada de gestionar y coordinar el PNEF en el territorio nacional.

## Alcance y características del PNEF

La Educación Fiscal es un proceso fundamental en la formación del ser humano. Su objetivo principal es la concienciación social, estimulando el efectivo ejercicio de la ciudadanía. En esa perspectiva, la Educación Fiscal promueve la necesidad de convertir la democracia meramente electoral en una democracia basada en la efectiva y real participación popular.

La moderna concepción de ciudadanía comienza con la Revolución Francesa. El hombre, después de la caída del Antiguo régimen (Ancien régime), deja de ser siervo, súbdito, y se transforma en ciudadano, titular de derechos y garantías frente al Estado. La revolución de 1789 supone el origen de la Edad Contemporánea, que, con base en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, origina una nueva forma de relación entre los individuos que componen el conjunto social y el Estado. Bajo esa perspectiva, la participación de la sociedad en la esfera pública<sup>2</sup> es incentivada como mecanismo de democratización de la democracia (Santos, 2002), en el que se estimula al ciudadano a actuar, efectivamente, en la formulación de las políticas públicas y, también, a fiscalizar la aplicación de los recursos públicos.

En síntesis, la Educación Fiscal puede ser entendida como una nueva práctica educativa que tiene como objetivo el desarrollo de valores, actitudes, competencias y habilidades necesarias para el ejercicio de derechos y deberes en la relación recíproca entre ciudadano y Estado, a partir de un mejor entendimiento de la vida en sociedad, de la estructura y del funcionamiento de la Administración Pública, de la función socioeconómica de los tributos, de la aplicación de los recursos públicos, de las estrategias y de los medios para el ejercicio del control social<sup>3</sup>.

### Directrices

Para el ejercicio de la ciudadanía deberá ponerse el énfasis en la organización, movilización y estímulo de la participación social en relación a cuestiones tributarias, de finanzas y gasto público, relativos a las tres esferas del gobierno.

Su implementación, de ámbito nacional, debe incluir esas tres esferas, por medio de la elaboración y eje-

cución de planes estratégicos, programas y proyectos, cuyos resultados esperados e impactos deseados deberán ser monitoreados y evaluados cuantitativa y cualitativamente por el sistema nacional y local, debiendo formar parte de la política institucional de cada institución gestora.

Sus acciones, con carácter de educación permanente, deberán estar desvinculadas de campañas de premiación con la finalidad exclusiva de aumentar la recaudación, así como evitar el uso de logotipos y mensajes que caractericen determinada gestión gubernamental.

La financiación de las acciones del PNEF se realizará a través de recursos presupuestarios propios, procedentes de las tres esferas de gobierno, así como de aportaciones procedentes de asociaciones con entidades de la sociedad civil u organismos internacionales.

A partir del enfoque de la educación como mecanismo de transformación social, se deberá guiar por los principios político, estético y ético de las directrices curriculares nacionales, por la legislación educacional vigente y por la autonomía de las instituciones de enseñanza.

### Cobertura del programa

Mediante el programa, la sociedad pasa a tener un mejor entendimiento de la estructura y del funcionamiento de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno y de las estrategias y medios para el ejercicio del control democrático.

Cabe destacar que, al difundirse estos conceptos, se contribuye a que servidores públicos, profesores, líderes comunitarios, universitarios, entre otros, puedan realizar su papel de manera más consciente y responsable.

La muy extensa cobertura del programa es un reto, puesto que se pretende alcanzar a toda la sociedad. El programa es amplio y comprende 5 áreas de actuación, para que abarque a todos los brasileños, en cualquier etapa de su vida:

- El Módulo I está destinado a los niños de Enseñanza Básica, de forma que, del primer al octavo año, pue-

<sup>2</sup>Sobre el concepto de esfera pública, ver Habermas, 1997.

<sup>3</sup>Plan Nacional de Educación Fiscal para el cuatrienio 2004-2007, p. 5

dan conocer gradualmente todos los conceptos relacionados con la educación fiscal;

- El Módulo II está destinado a los adolescentes de Enseñanza Media, y profundiza más en los asuntos sociales, con el fin de que comprendan su importancia como sujetos activos de la ciudadanía;
- El Módulo III es para los servidores públicos, en un proceso de sensibilización e implicación en el programa;
- El Módulo IV está destinado a los universitarios, acompañando, por tanto, al ciudadano en toda su vida estudiantil. Su propósito es cualificar a los futuros profesionales para el ejercicio consciente de la ciudadanía;
- El Módulo V está dirigido a la sociedad en general, que abarca a aquellos que no son estudiantes, buscando llegar a las organizaciones sociales a las que pertenecen, como clubes recreativos, asociaciones, sindicatos, consejos municipales, diferentes ONG, y toda la sociedad en general.

### **Temática del programa de educación fiscal**

La educación está conceptualizada como un proceso de formación del ser humano que pretende prepararle para la vida, dotándole de conocimientos y habilidades que le permitan comprender el mundo y de intervenir conscientemente para modificar la realidad vivida.

En particular, la Educación Fiscal debe ser comprendida como el proceso didáctico-pedagógico capaz de interpretar las vertientes financieras de la recaudación y de los gastos públicos, estimulando al ciudadano a comprender su deber de contribuir solidariamente en beneficio del conjunto de la sociedad y, por otro lado, a ser consciente de la importancia de su participación en el seguimiento de la aplicación de los recursos recaudados, con justicia, transparencia, honestidad y eficiencia, minimizando el conflicto de la relación entre el ciudadano contribuyente y el Estado recaudador.

En esa perspectiva, la Educación Fiscal debe tratar sobre lo que es el Estado, sus orígenes y sus propósitos. Con la creación de una nueva práctica educacional, se debate la relación del ciudadano con el Estado en el terreno financiero, integrando recaudación y gasto público, creando conciencia para que ambas cosas se

realicen con publicidad, moralidad, legalidad, impersonalidad y eficiencia, conforme el art. 37 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

### **Planeamiento estratégico**

El PNEF ha adoptado, desde 2004, un planeamiento estratégico a medio plazo (PNEF, 2008), elaborado por el GEF y válido por 4 años, en el cual constan las principales directrices para el periodo.

El plan 2008-2011 establece 4 opciones estratégicas:

- Fortalecimiento del PNEF, que se extiende a la imagen institucional, recursos financieros, consolidación de grupos y de sociedades y gestión del conocimiento;
- Implementación del PNEF en los Municipios;
- Perfeccionamiento del monitoreo y de la evaluación del programa, que tiene como principal desafío la adopción de indicadores cualitativos eficientes;
- Ampliación de las acciones de Educación Fiscal para alcanzar las 5 áreas de cobertura.

En relación a la última opción estratégica citada, se ha definido que el trabajo con la sociedad, en general, debe priorizar la transparencia de la recaudación y de la aplicación de los recursos públicos. Sus principales instrumentos deben ser la colaboración con entidades civiles representativas y la utilización de la prensa como medio para trabajar los contenidos del PNEF.

Para cada una de las cuatro opciones estratégicas se han identificado productos y acciones, los cuales tienen el objetivo de servir de orientación para la actuación de los grupos regionales.

### **Acciones de educación en las escuelas**

Como se ha visto anteriormente, todas las acciones de Educación Fiscal son desarrolladas por medio de cinco módulos: Educación básica, Educación Media, servidores públicos, universidades y sociedad en general. Por la naturaleza del trabajo, uno de los grandes focos del programa es la escuela. La cobertura del PNEF en relación a la educación de niños y jóvenes va desde la educación básica a la superior. Se invierte en la formación de generaciones más conscientes y comprometidas, y que perciban la evasión de impuestos como un delito social serio, ya que le quita a la sociedad los recursos que podrían ser aplicados en la educación, salud y seguridad, entre otros.

La inserción de la Educación Fiscal en la escuela a través del profesor se da de forma transversal. Los contenidos son estudiados en las más diversas disciplinas, de acuerdo con el asunto que se va a tratar. Una clase sobre porcentaje es utilizada para calcular el valor de un impuesto, insertando conocimientos sobre tributación; las clases de historia y de geografía crean espacio para abordar aspectos relacionados con la concentración de renta y a la necesaria reducción de las desigualdades sociales; un texto relacionado con la educación fiscal será una clase de interpretación del medio.

Para que todo ese trabajo se desarrolle, uno de los primeros pasos es sensibilizar al profesor, destacando la importancia de formar generaciones diferentes, que entiendan el papel social del tributo y ejerzan la ciudadanía.

También, la construcción del trabajo en las escuelas debe estar basada en el respeto y el diálogo. Si, por un lado, la Hacienda Pública dispone de las informaciones referentes a la tributación, por otro, son los educadores los que, por excelencia, dominan las técnicas pedagógicas. La educación fiscal sólo será un programa exitoso en las Escuelas si es el resultado de una nueva posición, nunca de una imposición.

La sensibilización de profesores comprende reuniones, charlas y seminarios, y el Curso de Divulgadores de educación fiscal coordinado por la Esaf. Dicho curso tiene una duración de dos meses y es el mismo para servidores públicos y para la sociedad en general. A pesar de que el curso es a distancia, se realizan algunas clases presenciales, que promueven que se estrechen vínculos entre los propios profesores y tutores, así como la discusión de proyectos susceptibles de ser implantados en las escuelas.

Algunos Municipios optan por la producción de material teórico coordinado por las Secretarías de Educación y en colaboración con las entidades del PNEF, para orientar el trabajo de las diversas disciplinas. La base de ese material es el referencial teórico-metodológico del programa, o sea, los cuatro cuadernos producidos por comisiones temáticas del GEF y usados como apoyo para el curso para divulgadores.

La inserción de la educación fiscal en las Instituciones de Educación es un proceso que demanda acciones continuas y conforme a las herramientas y el lenguaje actualizados. El éxito de otras políticas similares, como todas las acciones relacionadas con la ecología, son la confirmación de que la educación fiscal tiene todo lo

necesario para alcanzar sus objetivos. Hace pocas décadas temas como reciclaje de basura y uso consciente de los recursos naturales no parecían pertenecer a nuestra realidad. Hoy, sin embargo, vemos niños estudiando y aplicando tales conocimientos, e incluso recomendando a los mayores conductas solidarias que preserven el medio ambiente y garanticen un desarrollo sostenible.

Considerando que los cambios en la cultura y en el comportamiento son lentos y graduales, los principales resultados del trabajo con la educación fiscal en las escuelas se obtendrán a medio y largo plazo. A pesar de esto, ya se pueden establecer, en Brasil, algunas experiencias exitosas que siguieron el mismo proceso: sensibilización de profesores, participación en el curso a distancia y posterior implantación de la Educación Fiscal en las instituciones de educación.

El estado de Santa Catarina, por ejemplo, desarrolló un material pedagógico bastante interesante con la participación de profesores de la red pública de educación y de servidores de hacienda que actuaron como consultores técnicos en el área tributaria.

En Minas Gerais, tenemos el Municipio de Pará de Minas, que también pasó por la misma trayectoria y confeccionó un material para las escuelas municipales, en que se abordan cuestiones como la piratería y la evasión de impuestos.

Es importante destacar que además de las acciones de educación formal, hay un conjunto de actividades desarrolladas para los niños y los jóvenes, a veces en el propio ámbito escolar, dirigidas tanto a los alumnos y profesores como al público en general, y que proyectan sensibilizar a la gente sobre la importancia socioeconómica de los tributos. Destacamos campañas, participación en ferias, material publicitario, concursos de redacción para alumnos, y en especial las acciones culturales que comprenden obras de teatro, juegos y publicaciones.

Un ejemplo son las webs gubernamentales, entre las cuales citamos la del "Leoncito" (Leãozinho), de la Receita Federal, el "Pequeño Plenario" (Plenarinho), de la Cámara de los Diputados, y el "Portalito del Niño Ciudadano" (Portalzinho da Criança Cidadã), de la Contraloría General de la Unión. Todos estos sitios utilizan recursos lúdicos para facilitar el diálogo con alumnos y educadores. Cada vez hay más conciencia de que esa forma de abordar el tema necesita contar con especialistas, lo que ha llevado a colaboraciones como la de la



Página Web del "Leoncito" (Leãozinho)  
<http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>

Contraloría con el escritor Maurício de Souza, para la campaña titulada "¡Uno para todos y todos para uno!" Por la ética y la ciudadanía", que utiliza personajes de dicho escritor, famoso en todo el país.

Recorriendo el mismo camino de la educación continuada y bien fundamentada, promovemos sustituir el "deseo de obtener ventajas de todo" por el compromiso de contribuir al bienestar social; la vergüenza de pedir la factura por la preocupación con la transferencia de los valores recaudados; la indiferencia ante la corrupción y la evasión de impuestos por la participación en la gestión de lo público; el individualismo por la alegría de viabilizar la redistribución de riquezas y la reducción de las desigualdades sociales.



Bienal del Libro en São Paulo.



Primer Festival de Teatro de Educación Fiscal para la Ciudadanía, Rio Grande do Norte.

## Aprobación de la educación fiscal para la ciudadanía en la CONAE 2010

La educación fiscal en Brasil consolidó una importante conquista en la Conferencia Nacional de Educación (CONAE) 2010, celebrada en marzo y abril. El tema Educación Fiscal para la Ciudadanía fue aprobado como contenido obligatorio en la formación de los profesionales de la educación.

El objetivo de la CONAE es construir directrices nacionales para el Sistema Nacional Articulado de Educación, a partir de la indicación de estrategias de acción para el Plan Nacional de Educación (PNE). Las propuestas aprobadas se envían al Congreso Nacional como proyecto de ley del PNE, que estará en vigor en los próximos diez años.

La inclusión de la educación fiscal fue aprobada por mayoría absoluta en sesión plenaria con aproximadamente 3.000 delegados. Esto demuestra el reconocimiento de la importancia del PNEF y de su inserción gradual en la sociedad. La aprobación es el resultado del trabajo de varios profesionales que se dedican a la divulgación de la educación fiscal, fomentando la construcción de una sociedad consciente y participativa en relación a la función socioeconómica del tributo y al control social de los recursos públicos.

Los temas relativos a la educación fiscal fueron incluidos en el documento aprobado por la CONAE por medio del artículo 250B, que reproducimos a continuación:

- Garantizar que los contenidos de la Educación Fiscal para la Ciudadanía sean currículo obligatorio en la formación de los profesionales de educación, en todos los niveles, etapas y modalidades de enseñanza;

- Posibilitar que el Sistema Nacional de Educación y las entidades de la sociedad civil organizada, órganos públicos de control y fiscalización, escuelas de gobierno y demás aliados lleven a cabo de forma coordinada las acciones y proyectos de Educación Fiscal;
- Estimular actividades prácticas para el ejercicio de la ciudadanía y del control social asegurando la participación popular en la gestión del Estado;
- Fomentar el debate en torno a las políticas públicas capaces de reducir las desigualdades sociales;
- Ser un instrumento de promoción permanente del Estado Democrático de Derecho;
- Difundir informaciones que posibiliten la construcción de la conciencia ciudadana en torno al papel social de los tributos, de los bienes y presupuestos públicos;
- Informar a la sociedad sobre los efectos lesivos de la corrupción, de la evasión fiscal y de la mala gestión de los recursos públicos;
- Garantizar la financiación de programas de divulgación, investigación y proyectos de servidores públicos, con vistas a la construcción de conocimientos relativos a la Educación Fiscal para la Ciudadanía.

Solo a partir del conocimiento, la sociedad podrá apropiarse del pago de tributos como un deber social, que presupone la contrapartida de la participación en la gestión y control de los recursos públicos. Todos los integrantes y aliados del PNEF celebran la conquista lograda en la CONAE, siendo conscientes de la importancia de la Educación Fiscal para la construcción de un futuro más solidario, basado en la educación de calidad y en la participación colectiva.



Conferencia Nacional de Educación (CONAE) 2010.



Imagen de la votación acerca de la inclusión de la Educación Fiscal como contenido obligatorio en la formación de los profesionales de la educación.

## Educación fiscal en las Administraciones tributarias

La Educación Fiscal es un programa intermediario de todas las actividades de la Administración tributaria para garantizar la adopción de posturas preventivas que deben coexistir con la variable represiva. En una sociedad democrática, compleja y en la cual la mayor parte de los recursos obtenidos por las Secretarías de Hacienda resultan de procedimientos voluntarios, sería extremadamente costoso, por no decir inviable, basar la política tributaria sólo en la coacción.

En ese sentido, la base teórica de la educación fiscal y las acciones por ella implementadas deben estar incorporadas a las diversas rutinas de trabajo de la Hacienda Pública. La teoría y el tipo de actuación que constituyen la educación fiscal son aplicables a las diversas áreas de actuación de Hacienda, desde las más técnicas a las teóricas, desde las especialmente dirigidas al servidor público a las que se relacionan con el contacto directo con la sociedad.

El enfoque transversal de la Educación Fiscal en los diversos procesos de trabajo es evidente, por ejemplo, en las actividades relacionadas con la atención, entendida en sentido amplio. Cuando un ciudadano es recibido en una institución pública, ese contacto va mucho más allá del análisis de la demanda específica que se desea tratar: se transmiten conocimientos y valores, lo que altera la percepción que se tiene de la Administración Tributaria y de la propia Administración Pública.

Es fundamental comprender que esa imagen institucional está afectada por factores diversos, que van desde las instalaciones y sistemas al tratamiento ofrecido por el servidor público. De esa forma, cada contacto del Estado con la sociedad es un proceso que involucra a diferentes actores. Todas las acciones de los servidores públicos, las que están relacionadas con el área de tecnología, los asuntos administrativos, la gestión de unidades, el análisis de procesos o la atención propiamente dicha, influyen en la percepción que el ciudadano tendrá de la Administración.

El cuidado de esa percepción, por medio de posturas y acciones en consonancia con la educación fiscal, se relaciona íntimamente con el objetivo estatal de fortalecer el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias y de elevar la aceptación social de la tributación. El logro de tales resultados procede tanto del enfoque didáctico en contacto con el contribuyente como de la percepción subjetiva que el ciudadano tiene de Hacienda. Esa percepción provoca diferentes análisis, sentimientos e interacciones con la Administración Pública, factores que influyen en la adhesión de la población para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y en otros comportamientos relacionados con la ciudadanía.

Las Haciendas públicas de las tres esferas gubernamentales han incorporado en su día a día actividades que buscan preparar a los servidores públicos para esa nueva forma de trabajo. Se privilegian las acciones educativas y preventivas, ayudando a desarrollar una postura activa en los ciudadanos y comprometiéndolos en relación a los dos polos de la tributación: contribuir con la colectividad, por medio de los tributos, y participar de la gestión y del control de los gastos públicos.



1er Seminario de Intercambio Fiscal con municipios sergipanos.

## Educación Tributaria

Al mismo tiempo que debemos ser conscientes de que la educación fiscal tiene un alcance mucho mayor que la educación estrictamente tributaria, no podemos olvidarnos de que el enfoque didáctico y consistente de temas específicos relacionados con la tributación también se insertan bajo la cobertura de la educación fiscal, y fortalece el sentimiento de ciudadanía. Al final, la conciencia ciudadana implica el acceso a conocimientos que permiten la apropiación de las informaciones y herramientas necesarias para la actuación en nuestra sociedad.

Es importante realizar el ejercicio de ponernos en el lugar del otro, con sus prejuicios y limitaciones, diferentes de las nuestras. Las acciones dirigidas a concienciar y comprometer a la población en los asuntos relativos a la vida en comunidad se vuelven ineficaces si los individuos no se sienten destinatarios de esas acciones.

Está claro que ese proceso es una construcción a veces lenta, como todo proceso educacional. Sin embargo, a partir del momento en que buscamos capacitar a los ciudadanos, con acciones encaminadas a toda la colectividad o a grupos específicos, como contadores, profesores y abogados, percibimos resultados inmediatos, que van desde un cambio de postura de las personas atendidas, en función del tratamiento recibido por el órgano público, a un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Mencionamos, incluso, el efecto propagador de toda acción de educación. Informar a un contribuyente puede representar, también, capacitar a su familia, a su círculo de amigos, a sus colegas de trabajo.

La educación fiscal incluye charlas en entidades de clase; foros de discusión con esas entidades y con otras asociaciones; canales de comunicación con la prensa local para actualizaciones sobre la legislación y la aclaración de dudas; participación en eventos comunitarios; inserción de contenido en publicaciones locales, como periódicos y folletos para la comunidad, entre otras acciones que sean pertinentes en cada unidad y región en que actúa la Hacienda Pública.





*Charlas de educación fiscal.*

## Proyectos y acciones apoyados por el PNEF: control social

Como se ha visto a lo largo del texto, la primera etapa de adopción de la Educación Fiscal consistió esencialmente en la Educación Tributaria. Sin embargo durante la implantación del programa, se observó que su alcance iba más allá de los asuntos estrictamente tributarios; el programa se refería al fortalecimiento de la ciudadanía. Se concluye, también, que la otra cara relacionada con la tributación, o sea, la aplicación y el control del gasto público, debería ser abarcada por el PNEF.

Después de cerca de una década del surgimiento del programa, Brasil ya observa muchos progresos. Paralelamente a todas las acciones de concienciación dirigidas a la aceptación social de los tributos, nuestro país experimenta el fortalecimiento de las prácticas democráticas de gestión de los recursos públicos. Vivimos el cambio de la perspectiva condenatoria, posterior a la infracción, a la perspectiva preventiva, anterior a la transgresión.

Con el control social, en razón de la pluralización del debate y de la transparencia de los actos públicos, se produce el fortalecimiento de la democracia participativa. Al concienciar y estimular a la sociedad para el control del gasto público, ayudamos a desarrollar en los ciudadanos una postura activa, comprometida; consecuentemente, se fortalece la aceptación social de los tributos, por medio de la legitimación de la tributación. Además, el control social aumenta la percepción de riesgo, inhibiendo y disipando la corrupción.

La participación en la gestión y el control de los gastos lleva a la población, cada vez más, a apropiarse de la cosa pública (res publica), entendida como bien de todos, en oposición a su percepción histórica como "cosa de nadie". Ese proceso es realimentado por cada postura de ciudadanía, generando gradualmente una mejora del gasto público.

### *Observatorio Social de Maringá*

El Observatorio Social de Maringá (OSM), vinculado a la Sociedad Éticamente Responsable (SER), actúa en la búsqueda de transparencia en la Administración de los recursos públicos.

Fundamentado en la necesidad de la participación social como mecanismo de reducción de las desigualdades, el OSM se propone concienciar a la sociedad acerca de la importancia de los tributos y, principalmente, a estimular el control de los recursos públicos.

Se busca sensibilizar a la sociedad por medio de diversas actividades. Con fundamento en la educación fiscal, se organizan piezas teatrales, música, poesía, charlas, concursos de redacción, monografías, vídeos.

En cuanto al control de la aplicación de los recursos públicos, el OSM participa en las licitaciones realizadas en el Municipio de Maringá (desde el inicio de la licitación, pasando por la entrega de los productos y servicios y acompañando, a través de muestras, el uso de esos productos y servicios en el interés público). Además, promueve el diálogo con el Poder Público al encaminar diversos análisis y sugerencias relativos a los recursos públicos.

Es importante resaltar que, como medida de actuación permanente, el observatorio social posee un cuerpo de funcionarios efectivos. Al mismo tiempo están presentes, como voluntarios, profesionales de diversas áreas, profesores de educación básica y universitaria, además de voluntarios en general. Para que se pro-



*Logo del Observatorio Social de Maringá.*

duzca una actuación efectiva, todos los participantes del observatorio reciben entrenamiento de la Contraloría General de la Unión (CGU-PR) y del Tribunal de Cuentas de Paraná.

Infundiendo sus ideales nítidamente republicanos, el OSM sigue tres pilares fundamentales:

- Ausencia de vinculación político-partidaria;
- Enfocado hacia resultados concretos y mensurables;
- Impersonalidad.

En el transcurso del importante trabajo desarrollado, el Observatorio Social de Maringá ganó, en 2009, el concurso desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### Programa Ojo Atento

Creado en septiembre de 2003, por medio de una sociedad constituida entre la Contraloría General de la Unión (CGU) y la Organización No Gubernamental Avante - Calidad, Educación y Vida, el programa Ojo Atento perseguía la orientación de agentes públicos hacia las buenas prácticas administrativas, además de estimular el control social.

Actualmente, el programa Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico) se encuentra en su tercera fase de construcción. Iniciado con la realización de estudios, el establecimiento de la metodología



Imagen del Programa "Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico).

<sup>4</sup>Según José Afonso da Silva "Presupuesto es el proceso y el conjunto integrado de documentos por los cuales se elaboran, se expresan, se aprueban, se ejecutan y se evalúan los planes y programa de obras, servicios y encargos gubernamentales, con estimación de ingresos y fijación de gastos de cada ejercicio financiero" (Silva, 2004:718). En Brasil, el Presupuesto es realizado a través de tres piezas presupuestarias, el Plan Plurianual, la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley de Presupuesto Anual. El análisis del programa presupuestario y la verificación de su ejecución es un instrumento de fiscalización del poder público. En el plan constitucional el asunto es abordado en los arts. 163 a 169 de la Constitución de la República Federal de Brasil.



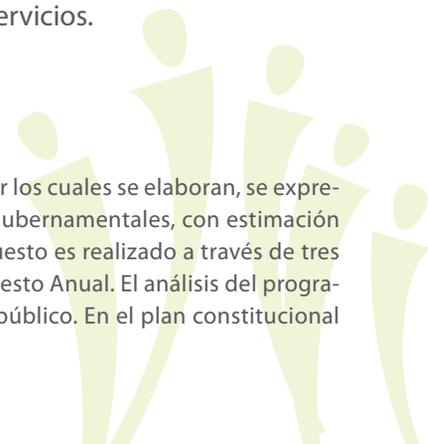
Logo del Programa "Ojo Atento al Dinero Público" (Olho Vivo No Dinheiro Publico).

de trabajo, la formación de agentes multiplicadores y la realización de eventos pilotos, se pasó a la segunda fase, en que se realizaron reuniones para debatir sobre las experiencias piloto y la definición de las directrices. En la tercera fase, que transcurre actualmente, se busca la ampliación del público destinatario, particularmente la incorporación de profesores y alumnos, y el establecimiento de colaboraciones que fomenten el incentivo al control social.

Esencialmente, el programa Ojo Atento busca 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.

### Presupuesto participativo

Un ejemplo positivo de control social que está siendo ampliado cada año es el Presupuesto Participativo<sup>4</sup>. La participación popular en la elaboración del Presupuesto municipal de innumerables ciudades ha demostrado que es una forma más democrática de decidir sobre la aplicación de los recursos públicos. Se recogen informaciones, se intercambian experiencias y se realizan investigaciones, congresos y eventos participativos para promover una mayor igualdad en la distribución de bienes y servicios.



El presupuesto participativo (Santos, 2002) es un importante instrumento de democracia directa que le permite a la sociedad influir en el proceso de fijación de gastos, por medio del cual se hace responsable del seguimiento de la elaboración del presupuesto público y de la aplicación del gasto público previsto en el mismo.

Aunque la metodología utilizada sea diferente en los diversos Municipios que institucionalizaron el presupuesto participativo, podemos apuntar como elementos comunes la realización de asambleas abiertas en barrios o distritos y las etapas periódicas de negociación directa con el gobierno. Normalmente son elegidos los delegados que representarán un tema o un territorio en las negociaciones con el gobierno, los cuales serán responsables del diálogo con los representantes de la municipalidad sobre la ejecución de las obras y prioridades previstas en el Presupuesto aprobado por medio de la participación popular.

Lo reseñable de esta experiencia es que la participación popular permite incluir en el presupuesto público las demandas prioritarias desde la perspectiva de la propia población, que discute los problemas urbanos que más afectan a su vida cotidiana, decidiendo lo que debe hacerse para mejorar esos problemas, y además, su participación no es de carácter consultivo, sino que conlleva decisión.

## Proyectos y acciones apoyados por el PNEF: otros ejemplos

### *Fondo para la infancia y la adolescencia*

El Fondo para la Infancia y la Adolescencia (FIA) busca beneficiar a entidades con proyectos que apoyen a niños y adolescentes. Su previsión está en el art. 88, inciso V, Ley n° 8.069 de 13/07/90 (Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA)).

Un fondo es “el producto de ingresos específicos que, por ley, se vinculan a la realización de determinados objetivos o servicios, y que facultan la adopción de normas peculiares de aplicación” (Ley 4.320/64, Art. 71). En el caso del FIA, los recursos son constituidos por contribuciones públicas y privadas gestionadas por los Consejos Municipales, Estatales y Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Dichos fondos son cuentas bancarias que reciben donaciones de varias fuentes, entre ellas de personas físicas y jurídicas interesadas en aplicar parte de su impuesto sobre la renta en programas destinados a la promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente.

Entre los proyectos financiados por el FIA, figuran aquellos dirigidos a la atención de las violaciones u omisiones de derechos contra niños y adolescentes, como, por ejemplo, atención a jóvenes en situación de riesgo personal y social y de usuarios de sustancias psicoactivas; incentivo a la guarda y adopción (art. 260 ECA); formación de personal responsable de la gestión de los fondos (consejeros y otros profesionales) y divulgación de los derechos del niño y del adolescente.

En cuanto a las donaciones realizadas al Fondo de la Infancia y la Adolescencia, particularmente en lo que se refiere a las personas jurídicas, tanto las empresas privadas como las estatales pueden destinar recursos al fondo con descuento del impuesto sobre la renta hasta el límite del 1%. Las personas físicas pueden destinar al Fondo de los Derechos del Niño y del Adolescente hasta un 6% del impuesto sobre la renta.

### *Educación fiscal en actividades de carácter represivo*

La educación fiscal, con su carácter educativo y preventivo, necesita abordar también los trabajos relacionados con la represión. El grado coactivo de esas actividades evidencia aún más la necesidad de legitimar cada decisión y conducta, tanto en relación al ciudadano fiscalizado como en relación a toda la sociedad. El compromiso con las directrices que el PNEF defiende va desde la selección de contribuyentes a ser fiscalizados a la forma de tratamiento utilizada en cada acción de represión.

En relación con la aprehensión de mercaderías, tal compromiso implica el destino de los bienes aprehendidos. En ese sentido, la Orden de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil n° 226, de 21 de septiembre de 2009, estableció, en su artículo 3°, párrafos 2° y 7°, el destino preferencial de mercancías a órganos y entidades que promuevan acciones de Educación Fiscal. Esa previsión legal, además de fortalecer al Programa de Educación Fiscal para una mayor inserción en la sociedad, lleva a las entidades beneficiadas con el desti-

no preferencial de mercancías a cambiar la forma de interacción con la Administración tributaria, asumiendo una postura activa en relación con el programa y sus directrices, aumentando la legitimación de los destinos junto con la población.

Otra medida relacionada con las actividades de represión de la institución, y que vale la pena destacar, es la adaptación de equipamientos electrónicos como “caza níquel” y “video póquer”, para que sean transformados en computadores destinados a escuelas y telecentros. En ese caso, herramientas que hasta ahora pertenecían al crimen están siendo reinsertadas en la sociedad como equipamientos útiles para la colectividad, colaborando en la realización de objetivos estatales relacionados con la Educación.



Visita a la Aduana del Aeropuerto Internacional de Brasilia.

## Estrategias de divulgación del programa

### Curso de formación de divulgadores de educación fiscal

El curso para divulgadores es una de las principales herramientas de divulgación de la Educación Fiscal, y tiene como principal objetivo a los profesores de Educación Básica y Media. Dicho curso está organizado por la Esaf cada semestre, con un total de 80 horas. Dividido en cuatro módulos, permite un conocimiento más amplio de los contenidos de Educación Fiscal.

El material pedagógico, compuesto por cuatro cuadernos referentes a los módulos, fue elaborado con el

objetivo de contribuir a la formación permanente del individuo, con la perspectiva de una mayor participación social en los procesos de generación, aplicación y fiscalización de los recursos públicos. El programa busca adecuar los contenidos a los hechos sociales, políticos y económicos que construyen el dinamismo de la historia, así como incorporar temas relacionados con las nuevas bases de financiación de la Educación Básica y con los avances promovidos por el poder público y por la sociedad con transparencia y con control de las Finanzas del Estado.

- Cuaderno 1 - Educación Fiscal en el Contexto Social: aborda las directrices del programa, sus objetivos y cobertura, en el contexto de la Educación Fiscal y de la Educación Pública;
- Cuaderno 2 - Relación Estado y Sociedad: suscita temas relativos a la organización de la vida en sociedad y sus implicaciones en la garantía del estado democrático de derecho y de la ciudadanía;
- Cuaderno 3 - Función Social de los Tributos: destaca la importancia del tributo en la actividad financiera del Estado para el mantenimiento de las políticas públicas y para la mejora de las condiciones de vida del ciudadano;
- Cuaderno 4 - Gestión Democrática de los Recursos Públicos: evidencia temas relativos al presupuesto, al compromiso social y fiscal del gestor público y al ejercicio del control social.

### Curso de posgrado en educación fiscal y ciudadanía

Se trata de un proyecto elaborado por la Escuela de Administración de Hacienda, que persigue la capacitación consistente, permanente y con referencias teóricas para los profesionales que actúan en la Educación Fiscal en todas las unidades de la federación. El curso de especialización en Educación Fiscal y ciudadanía, en nivel de posgrado *latu sensu* está registrado por el Ministerio de Educación y Cultura con base en la Orden MEC n.º 520, de 29/04/2008.

Con una carga horaria de 420 horas, el contenido del programa incluye disciplinas relacionadas con la construcción de un modelo democrático de gestión del Estado. Entre ellas, destacamos Ética y Ciudadanía, Derechos Humanos y Ciudadanía Fiscal y Responsabilidad Fiscal y Social.

## Portal del Programa Nacional de Educación Fiscal

El portal busca servir como punto de acceso directo a un conjunto de servicios e informaciones relativos a la educación fiscal. Contiene vídeos institucionales, noticias recientes acerca de las actividades realizadas por los integrantes del PNEF, artículos científicos, materiales de divulgación, relatos de experiencias exitosas, blogs, además de enlaces de interés y de acceso a los socios institucionales.

En la perspectiva de la pluralización del debate y de las nuevas tecnologías, está siendo construida, con apoyo de la Universidad de Brasilia, la red social de Educación Fiscal para contribuir a la consecución de los objetivos del programa, con la disponibilidad de nuevas herramientas de tecnologías de la información y comunicación.

El portal del PNEF está gestionado por la Esaf, y se encuentra ubicado en su portal. La dirección electrónica es: [http://www.esaf.Hacienda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu\\_Fiscal2008/INDEX.htm](http://www.esaf.Hacienda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/INDEX.htm)

## Conclusiones

En el trayecto de este cambio de comportamiento, podemos concluir este texto afirmando que el Programa Nacional de Educación Fiscal ayuda la consecución de la misión institucional de la Hacienda Pública, al fortalecer la conciencia fiscal del ciudadano y al incrementar el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria.

La Educación Fiscal es un gran instrumento de transmisión de ideas, valores, cultura, de discusión de las cuestiones macro y micro organizacionales. Contribuye a la mejora del sector de negocios del país al combatir la evasión de impuestos, el contrabando, el desvío de capitales, la informalidad y la piratería. Además, auxilia al equilibrio macro económico, especialmente en el control de las cuentas públicas.

En el mismo sentido, fortalece la aceptación social de la tributación al concienciar a la sociedad sobre la función socio-económica del tributo. Es un proceso que facilita la comprensión de la sociedad de las bases de funcionamiento fiscal del Estado, explicitando la importancia de las instituciones que actúan en el

proceso. Por lo tanto, favorece la imagen institucional de la Hacienda Pública al lado de (y no frente a) la sociedad.

El PNEF posee un papel estratégico no solo para la Administración tributaria, sino también para todo el Estado. Solamente acciones educativas consistentes garantizan el desarrollo de un pueblo y de un país. El PNEF, con su carácter educativo y preventivo, es un instrumento eficaz en el fortalecimiento de la ciudadanía, lo que implica tanto el aumento de la recaudación voluntaria como el compromiso de la población en la gestión y control de los recursos públicos.

En la medida en que esas dos etapas del gobierno, o sea, recaudación y aplicación de los valores públicos, se refieren a la propia razón de existencia del Estado y repercuten en toda esfera colectiva, el trabajo del PNEF es mucho más amplio que su alcance inicial. Se desarrolla la conciencia de que el deber de pagar tributos implica una serie de derechos, una relación de reciprocidad entre Estado y Sociedad. Y la conciencia de contribuir al bienestar general viene de la percepción de los tributos como un mecanismo de solidaridad, que permite la redistribución de las riquezas y la armonía de intereses individuales y de necesidades comunes.

En conclusión, una Administración tributaria solamente será capaz de alcanzar su plenitud cuando la calidad de sus controles, la eficiencia de sus procesos y la madurez de la sociedad reduzcan la necesidad de acciones coercitivas, permitiéndole volver sus esfuerzos hacia acciones preventivas, educativas. Esa es la situación ideal que toda Administración Tributaria desea alcanzar y uno de los caminos para alcanzarla está en la inversión permanente e intensiva de Educación Fiscal.