

1º Edición

módulo  
i

# Guía para Educación Superior

## Módulo Introdutorio

### Estado, Tributación y Ciudadanía

Realizado en alianza:



# Introducción

Estado, Tributación y  
Ciudadanía

## Índice

<b>Introducción: Estado, Tributación y Ciudadanía</b> .....	<b>3</b>
<b>Propósito</b> .....	<b>4</b>
<b>Prólogo</b> .....	<b>5</b>
<b>El papel del Estado en las democracias contemporáneas</b> .....	<b>6</b>
<b>Impuestos, ciudadanía y cohesión social</b> .....	<b>7</b>
• Impuesto y consentimiento ciudadano	
<b>Breve glosario de términos fiscales</b> .....	<b>10</b>
<b>Actividades de autoestudio</b> .....	<b>11</b>

# Introducción

## Estado, Tributación y Ciudadanía

El Servicio de Impuestos Internos (SII) busca generar y propiciar conocimientos sobre la importancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, saber quién contribuye, por qué es necesario, cuánto y cómo se declaran los impuestos, los tiempos y formas para hacerlo; es decir, situar al futuro profesional en cada paso del proceso fiscal que inicia ante el Servicio de Impuestos Internos.

La Guía para Educación Superior: Formación en Educación Fiscal y Tributaria, contribuye a la formación de profesionales responsables, capaces de atender y actuar conforme a las exigencias de nuestro país.

El objetivo es generar la reflexión sobre las responsabilidades ciudadanas y orientar la formación del profesional con un enfoque que integre los conocimientos técnicos y operativos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como de aquellos elementos éticos que le permitan tomar una decisión acertada en cada momento que se vincule con el Servicio de Impuestos Internos y, en general, con las dependencias de la Administración Pública, a fin de que impacte de manera positiva con su entorno inmediato y con el país.

Los temas que se han seleccionado para cubrir las expectativas planteadas van desde la definición organizacional de la Administración Pública, el Ciclo de Vida del Contribuyente, los Derechos y Deberes del Contribuyente, hasta los principios para fundamentar la cooperación con el bien común. Así, se brinda al futuro profesional un cúmulo de información que le permitirá cumplir su papel de contribuyente de manera ágil, responsable y convencida durante el ejercicio de su profesión, participando así en la construcción de una ciudadanía más consciente y responsable de sus derechos y deberes fiscales.

## Propósito

El estudio y la práctica de los contenidos promoverán los siguientes aprendizajes:

- Esquemización de la organización de la Administración Pública y los componentes de la Administración Tributaria, en especial el Servicio de Impuestos Internos.
- Reconocimiento de la importancia de los impuestos en la economía del país.
- Empleo e identificación de los principales tipos de impuestos.
- Identificación de las etapas del Ciclo de Vida del Contribuyente, así como de los procesos tributarios que se deben realizar en cada una de ellas.
- Definición y ejercicio de los derechos y obligaciones que derivan de la relación de los contribuyentes con la Administración Tributaria durante el Ciclo de Vida del Contribuyente.
- Incorporación durante su práctica profesional y ciudadana de un esquema de valores basados en la Educación Fiscal.

## Prólogo

Crear y promover una cultura fiscal no es tarea fácil, especialmente cuando se acepta que no la constituye sólo el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus responsabilidades contributivas y su acción correspondiente, sino también la forma en que se constituye la imagen de la recaudación de impuestos a partir del desempeño de las autoridades.

De ahí la importancia de fortalecer la confianza en una cultura fiscal, a fin de construir un vínculo positivo entre los ciudadanos que pagan impuestos, y quienes administran y utilizan los recursos, promoviendo el proceso de la tributación y transparencia.

Considerando que la educación debe contribuir a formar personas que convivan en un clima de respeto, tolerancia, participación y libertad, que sean capaces de construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y su valoración, el Servicio de Impuestos Internos apoya decididamente el civismo fiscal en los futuros profesionales de nuestro país, a través de acciones educativas y formativas en valores.

Ofrecer a los jóvenes información en materia fiscal, bajo esquemas de reflexión estructurados, indudablemente contribuirá a darle un sentido positivo a la apreciación de los impuestos, así como al ejercicio cívico y responsable de los deberes tributarios.

Sin duda, es un paso importante para crear una cultura fiscal de la que todas y todos nos sintamos orgullosos.

**Programa de Educación Fiscal SIIEduca**



## El papel del Estado en las democracias contemporáneas

Toda comunidad organizada debe decidir en qué emplea sus recursos colectivos, cómo los consigue y cómo los invierte. En ausencia de objetivos compartidos, cada grupo definirá sus propios intereses y luchará por obtener beneficios en detrimento del bienestar general.

Esta situación lleva a los hombres a elegir una autoridad, unas normas morales y unas leyes, y eso es lo que da origen al Estado. La relación entre los derechos y deberes del Estado y los de sus ciudadanos, voluntariamente aceptados por ambas partes, se establece mediante un contrato social implícito. Es a través del contrato social que las sociedades democráticas adoptan el uso de las Constituciones, donde los hombres ‘pierden’ su libertad

natural, pero ganan en libertad civil, limitada por la ley que emana de la voluntad general.

En virtud del contrato social los individuos no renuncian a todo su poder, por lo que el gobierno está limitado por las leyes y debe ser representativo. No hay que olvidar que la democracia representativa conlleva una distancia entre políticos y electores, dado que el poder no es ejercido de forma directa por los ciudadanos. Esta situación hace necesarios mecanismos de control de los actores e instituciones públicas, para evitar que dicha separación dé lugar a gobiernos irresponsables, opacos o despreocupados de las demandas ciudadanas.

De este modo, los textos constitucionales de las democracias establecen leyes que limitan la capacidad del Estado para invadir los derechos básicos de las personas, lo que fortalece las libertades civiles, protege a las minorías,

establece la separación de poderes y crea un sistema de contrapesos que limita la concentración del poder.

Lo anterior pone de manifiesto que la democracia no es solo una forma de organización gubernamental, sino que va mucho más allá: es la forma organizacional del Estado, fundada en la libertad y la igualdad, cuyo fin es el bienestar de todos, sin distinción de cualquier naturaleza. La democracia es un camino: el de la progresión hacia la libertad.

En las democracias contemporáneas, el Estado tiene como misión desarrollar políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y el cumplimiento de los derechos políticos, económicos y sociales contemplados en los textos constitucionales.

## Impuestos, ciudadanía y cohesión social

Aceptada la necesidad del Estado para la vida en común y la búsqueda del bienestar colectivo, es preciso abordar la cuestión esencial de cómo se financia su estructura y funcionamiento. El Estado tiene, básicamente, dos vías para generar ingresos: una es a través de su propia actividad económica; la otra, mediante los impuestos aplicados a las propiedades y la actividad económica de las empresas y ciudadanos.

Con estos recursos, el Estado debe alcanzar tres objetivos básicos: prestar los servicios públicos esenciales, redistribuir las rentas generadas por el mercado y supervisar la actividad económica, con el fin de controlar los problemas asociados a las crisis, las situaciones de grave inflación o los desequilibrios en el sector público y el sector exterior.

El Estado necesita cierto tamaño y capacidad de influencia, lo que implica la existencia de recursos financieros aportados por los ciudadanos para desarrollar políticas públicas que promuevan el bienestar colectivo. A través de la política fiscal los legisladores deciden qué segmentos de la población y en qué cuantía deben aportar los recursos necesarios para financiar al Estado. Por otro lado, los recursos fiscales permiten sufragar las políticas



de gasto, imprescindibles para el desarrollo económico y para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

El paso desde el Estado patrimonial, en el cual los tributos eran establecidos de forma arbitraria, a la tributación por consentimiento, ha consolidado los impuestos como un elemento fundamental del contrato social democrático.

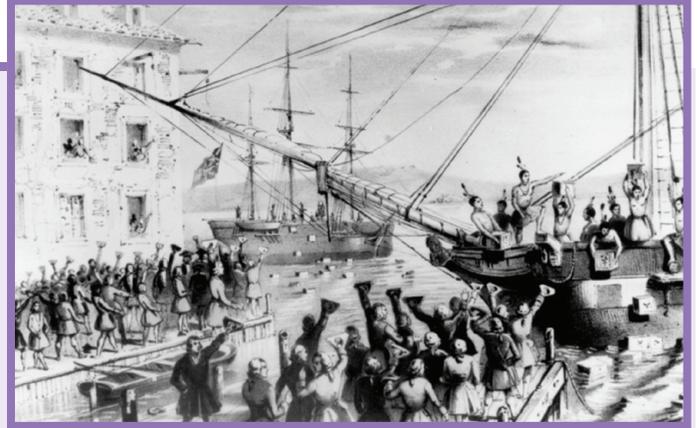
Además de promotor de la igualdad social, la idea de un Estado financiado a través de los tributos inserta el principio de la libre actividad económica de los individuos, convirtiendo los impuestos en soporte financiero de la comunidad, donde se garantiza una economía de mercado y la subsidiariedad del Estado en la acción económica. Alejándose de la idea de un Estado patrimonial, responsable por la gestión de las actividades económicas del país, el Estado democrático de derecho preserva y garantiza las libertades económicas.

La política fiscal, legitimada en las leyes emanadas del Legislativo, es un elemento central para que el contrato social se pueda cumplir. Por eso, la política fiscal es el reflejo de la estructura de poder de una comunidad y la columna vertebral de las democracias que aspiran

a conseguir sociedades cohesionadas, es decir, que trabajan para garantizar el bienestar del conjunto de la población, reduciendo las brechas sociales, minimizando las disparidades y evitando la segmentación social.

## IMPUESTOS Y CONSENTIMIENTO CIUDADANO

A lo largo de la Historia, los tributos han sido detonantes de importantes conflictos sociales que han motivado ajustes en la relación entre el Estado y los ciudadanos. La revuelta de los comuneros de Castilla (1520-22) en España contra la subida de impuestos de Carlos V, o el motín del té de Boston que marcó el inicio de la Guerra de la Independencia de los Estados Unidos en 1773, son ejemplos de los riesgos de imponer tributos de manera unilateral y arbitraria. La primera manifestación de la necesidad de consentimiento del parlamento para la creación de tributos ocurrió en la Edad Media en Inglaterra con la Carta Magna Liberatum, que en su artículo XII señalaba: "No aplicaremos tasas o tributos sin el consentimiento del consejo general del reino, a no ser para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo mayor y para celebrarlo, pero solo una única vez, el casamiento de nuestra hija mayor; y esos tributos no excederán los límites razonables. De la misma manera se procederá a gravar la ciudad de Londres". Las recientes revueltas en el mundo árabe ponen también de manifiesto los problemas que sufren las sociedades en las cuales amplios sectores de la población son excluidos de los beneficios del desarrollo y en las que los recursos públicos no contribuyen al bienestar colectivo, sino al de determinados sectores privilegiados.



Lograr un equilibrio entre las demandas ciudadanas y la capacidad gubernamental de respuesta a las mismas es una tarea compleja. Precisa de la existencia de acuerdos entre los principales sectores de la sociedad sobre un modelo de Estado y unas pautas mínimas que vinculen el pago de impuestos con los beneficios que obtiene el conjunto de la población de las políticas de gasto público.

La percepción de que el Estado cumple o no con sus funciones y la forma en que se definen las políticas públicas tienen un fuerte peso en la voluntad de los ciudadanos de cumplir a su vez con la legalidad en materia tributaria. En sociedades fragmentadas, con una ciudadanía con escasa capacidad de participación, existe un desajuste en el contrato social, lo cual debilita el sentido de pertenencia a la comunidad.

Por eso es fundamental garantizar la transparencia en la gestión pública y el acceso de los ciudadanos a la información pública, lo que al mismo tiempo promueve una mayor cultura de la rendición de cuentas entre los funcionarios del Estado. Asimismo, son necesarios mecanismos que faciliten las denuncias ciudadanas de casos de corrupción, para asegurar un mayor control social del uso de los recursos públicos.

Aunque conviven concepciones diferentes acerca del mayor o menor peso del Estado en la sociedad y el grado de regulación de los mercados, existe consenso en que la política fiscal, además de ser un motor del crecimiento, puede contribuir a otros objetivos del desarrollo económico y social, como la reducción de la pobreza o la exclusión social. Para ello es preciso que los impuestos se recauden de manera efectiva y sostenible, sean progresivos y tengan una base amplia.

Las economías de mercado necesitan estabilidad macroeconómica y competitividad, pero también sólidos cimientos institucionales que garanticen la regulación de los mercados, la seguridad jurídica de las empresas y la preservación de la propiedad intelectual.

Es desde esa perspectiva que se apunta el pago de tributos como un deber cívico fundamental, ya que si no es cumplido por los ciudadanos, se verán dañados sus propios derechos. El fraude fiscal, el contrabando, o la piratería intelectual tienen un impacto negativo en los recursos del Estado, afectan la economía y perjudican a todos los ciudadanos, pero especialmente a aquellos que asumen su responsabilidad social y cumplen sus obligaciones tributarias.

La conformación de la conciencia tributaria, es decir, la comprensión del ciudadano de que el pago de los impuestos es positivo para el bienestar colectivo, tiene en gran medida que ver con la cultura fiscal. La aceptación voluntaria de los tributos supone interiorizar valores de justicia y solidaridad, asumir un proyecto común y aceptar una correlación entre los derechos y obligaciones del Estado y los ciudadanos.

Por lo tanto, se puede inferir que la cultura fiscal conecta los conceptos relacionados con la justicia, la libertad y los derechos fundamentales. Puesto que la cultura fiscal es una acción recíproca entre las instituciones y los ciudadanos, el Estado debe promover la transparencia

de la administración, dando cuenta de sus actividades a la sociedad, con el uso intensivo de los medios de comunicación para decir lo que se ha hecho y lo que no, sometiendo su desempeño a la revisión pública.

Cumplir con los impuestos es, ante todo, un ejercicio de ciudadanía y el precio que pagamos por vivir en sociedades prósperas. La carga tributaria insuficiente, la mala gestión de los recursos públicos y la baja cultura fiscal son lacras para el desarrollo económico y la cohesión social. Con el fin de combatirlas es imprescindible promover un cambio en el seno de las instituciones públicas y la sociedad, de modo que los tributos sean reconocidos como un elemento esencial de la vida en democracia.

## BREVE GLOSARIO DE TÉRMINOS FISCALES

**Conciencia tributaria.** Comprensión del ciudadano de que el pago de los impuestos es positivo para el bienestar colectivo.

**Cultura Fiscal.** Conjunto de atributos relacionados con el proceso fiscal (recaudación, el gasto público y el control de los gastos), que incluye los conocimientos técnicos, las creencias, la moral, las leyes, las costumbres y otros hábitos adquiridos por el hombre como miembro de los atributos de una sociedad.

**Educación Fiscal.** Proceso de enseñanza y aprendizaje que tiene como objetivo fomentar una ciudadanía activa, participativa y solidaria, mediante la comprensión tanto de sus derechos fiscales, especialmente la adecuada gestión del gasto público por parte de los gobernantes, como de sus obligaciones, de manera específica lo deber fundamental de pagar impuestos.

**Fraude Fiscal.** El fraude es una forma de incumplimiento consciente de la norma que supone la obtención de un beneficio, generalmente económico, para el transgresor, en perjuicio de aquellos que cumplen honestamente con sus obligaciones de contribuir a los gastos del Estado. Esta transgresión de la norma se produce fundamentalmente en dos órdenes: en el campo de los ingresos, a través del fraude fiscal y de las cotizaciones sociales, y en el campo de los gastos, a través de la percepción indebida de subvenciones y del abuso de prestaciones.

**Elusor.** Es aquel que, sin infringir la ley, busca evitar el pago de tributos mediante la utilización de estructuras jurídicas atípicas. La elusión se produce cuando a un acto o hecho gravado se le da la

apariencia de otro con la finalidad de evitar el pago de impuestos.

**Evasor.** Es aquel que actúa ilícita y conscientemente para no pagar total o parcialmente un tributo. Comprende todas las conductas contrarias a la ley que originen la eliminación o disminución de la carga tributaria, y siempre resulta violatoria de las disposiciones legales. Los verdaderos evasores son aquellos que pudiendo cumplir con sus obligaciones tributarias no lo hacen.

**Impuestos progresivos.** Aquellos que aumentan la cantidad a pagar conforme aumenta la base imponible, gravando proporcionalmente más a las rentas más altas.

**Impuestos regresivos.** Un impuesto es regresivo, cuando a mayor ganancia o mayor renta, menor el porcentaje de impuestos que debe pagarse sobre el total de la base imponible.

**Política fiscal.** Es la política que define la manera en que el gasto público y la recaudación tributaria influyen en la economía.

**Presión tributaria.** Porcentaje del Producto Interior Bruto recaudado por el Estado a través de los impuestos.

**Piratería.** Delito referido a cualquier violación de la propiedad intelectual y de los derechos de autor.

**Contrabando.** Entrada o salida de un país de mercancías absoluta o relativamente prohibidas.





## Bibliografía

- Banco Mundial.** Informe sobre desarrollo Mundial. Equidad y desarrollo. Washington D.C., 2006.
- Basombrío, Manuel.** Estado e igualdad. Del contrato social al pacto fiscal. Serie Macroeconomía y Desarrollo 93. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.
- Bobbio, Norberto.** O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco A. Nogueira. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- Casalta Nabais, Jose.** O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 2009.
- CEPAL.** “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Ed. CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana, Chile, 2007.
- Delgado, Lobo;** Fernández-Cuartero, Marta; Maldonado, Ascensión; Roldan, Concepción; Valdenebro, María Luisa. La educación fiscal en España. Madrid: Instituto de Estudio Fiscales. DOC. N.o 29/05.
- Delgado y Valdenebro.** “La Educación Fiscal: ¿por qué y para qué?” en Díaz Rivillas, Borja y Fernández Pérez, Ángeles (Coordinadores) Educación Fiscal y cohesión fiscal: experiencias de América Latina. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España, 2010.
- EUROSociAL. “Marco conceptual”.** Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008.
- Kelsen, Hans.** A democracia. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- Perspectivas Económicas de América Latina 2009.** París: Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2009.
- Peruzzotti, Enrique.** Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.
- Santos, J. Albano.** Teoria Fiscal. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.
- Weber, Richard.** Tributación, Estado y Ciudadanía en las Sociedades Modernas. Conferencia realizada en el Seminario Internacional “La reforma tributaria en los estados modernos”, organizado por la Secretaría de Estado de Tributación de Paraguay y la Unión Europea, marzo de 2011, Asunción, Paraguay.