

Capítulo 23

Ruanda: Un homenaje al contribuyente

Agencia Tributaria Ruandesa (RRA)

El presente capítulo analiza el Programa de Educación Cívico-Tributaria de Ruanda. Comienza haciendo un recorrido por el programa al completo y sus objetivos, seguido del análisis de varios elementos específicos: el Día del Contribuyente, los Clubes Fiscales de Amigos y los Consejos Consultivos Fiscales. Por último, realiza una reflexión sobre el impacto y las enseñanzas extraídas como fruto de la iniciativa.

En 1997, el Gobierno de Ruanda llevó a cabo un programa de reformas para restaurar y fortalecer las principales instituciones económicas del país tras el devastador genocidio acaecido en 1994. Entre otras áreas, las reformas se propusieron reactivar la administración tributaria; restaurar los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos junto a los de rendición de cuentas, y capacitar al personal encargado de la gestión presupuestaria y económica. El nacimiento de la Agencia Tributaria Ruanesa (RRA, por sus siglas en inglés) (Recuadro 23.2) se produjo como parte de este proceso, esto es, para reconstruir la capacidad de recaudar ingresos del país.

Educación Cívico-Tributaria en Ruanda

La responsabilidad principal de la Educación Cívico-Tributaria recae en manos del Departamento de Servicios al Contribuyente de la RRA, que pretende impulsar las relaciones mutuamente beneficiosas con agentes y grupos de interés externos a través de distintos servicios al contribuyente, entre los que se incluyen la orientación al usuario y las relaciones públicas, organizados básicamente por las Divisiones de Educación Cívico-Tributaria y Comunicación (Recuadro 23.1). El ámbito de actuación y las competencias administrativas de la RRA se extienden verticalmente hasta el nivel de distrito con el fin de facilitar y simplificar el pago de impuestos a nivel local.

Recuadro 23.1. Objetivos de la Educación Cívico-Tributaria en Ruanda

- Impulsar el cumplimiento fiscal voluntario gracias a programas educativos eficaces y a unos mejores servicios al usuario.
- Optimizar la prestación de servicios a través de procesos de trabajo en equipo, interdepartamentales.
- Dar a conocer a los contribuyentes las instalaciones e incentivos de la RRA mediante actividades de relaciones públicas estratégicas y una cultura de atención al usuario.

Fuente: Agencia Tributaria Ruandesa.

Tras su creación en 1997, el primer reto al que se enfrentó la RRA fue asentar las bases de una confianza ciudadana en las instituciones para recaudar impuestos de forma justa y eficaz, así como para destinar esos ingresos al interés general. Desde 1998, bajo el eslogan «Impuestos para el Crecimiento y el Desarrollo», la RRA viene desarrollando diversas iniciativas para informar y concienciar a la sociedad ruanesa de la importancia de los impuestos para el desarrollo del país, poniendo de manifiesto las inversiones gubernamentales relacionadas con el desarrollo para explicar que los impuestos proporcionan los recursos necesarios para los servicios públicos y la infraestructura de los que se beneficia toda la sociedad lugareña.

Esta campaña ha cambiado su línea directriz hasta en tres ocasiones desde 1998:

Etapa 1 (1998-2001): Los esfuerzos iniciales iban encaminados a capacitar al propio personal de la RRA, a crear la identidad de la RRA y a infundir confianza entre los contribuyentes y la población en general. En esta primera etapa, la RRA adoptó técnicas convencionales como los folletos y panfletos, junto a iniciativas novedosas tales como programas de entrevistas (en televisión y radio), encuentros en el ayuntamiento y la celebración del famoso Día del Contribuyente (descrito más adelante). Se programaron actividades y eventos a nivel nacional y regional.

Etapa 2 (2002-06): Uno de los principales hitos en la evolución de la RRA fue el lanzamiento de su programa de modernización en 2003. Originariamente, la RRA se estructuraba en departamentos en función del tipo de impuesto; ya en 2003, se produjo un cambio que se tradujo en una estructura más funcional que agrupó los servicios al contribuyente e introdujo un sistema de «ventanilla única». Para mejorar el nivel de alfabetización fiscal ciudadana, la RRA diseñó iniciativas más interactivas con un mayor enfoque en el diálogo con los ciudadanos y contribuyentes. Así, por ejemplo, surgieron los Clubes Fiscales de Amigos (descritos a continuación) en instituciones educativas y centros de enseñanza secundaria con el fin de inculcar una conducta fiscalmente responsable desde edades tempranas.

Etapa 3 (2006-actualidad): Esta etapa ha sido el detonante para mejorar el acceso público a los servicios fiscales, fortalecer las relaciones con las distintas categorías de contribuyentes y consolidar la idea de cultivar una cultura fiscal entre los jóvenes. A tal fin, el Ministerio de Educación creó un currículo en colaboración con la RRA y la Universidad Nacional de Ruanda (NUR, por sus siglas en inglés). Esta colaboración se rige por y está regulada en un memorando de entendimiento con la NUR sobre cooperación y desarrollo de la capacidad.

En la actualidad, las actividades de Educación Cívico-Tributaria incluyen:

- Difusión de información tributaria jurídica y técnica fácilmente inteligible, por ejemplo, a través de consultorías fiscales a medida que satisfagan las necesidades específicas de los usuarios, participación en eventos públicos como ferias y exposiciones, y la celebración anual del Día del Contribuyente (véase más adelante)
- diseño y desarrollo de programas completos de Educación Cívico-Tributaria acerca de la importancia de los impuestos, el papel de los contribuyentes, los incentivos fiscales y el registro de contribuyentes
- mejora de la imagen de la RRA ampliando la responsabilidad social de las empresas (RSE)
- ultimar la creación de Consejos Consultivos Fiscales (descritos más abajo) a nivel de distrito
- elaboración de información escrita y directrices para los contribuyentes y el público en general en un lenguaje sencillo, claro, aun cuando se hable de reformas fiscales
- producción de programas promocionales de radio y televisión, sirviéndose de las artes dramáticas y de representación como herramienta para inculcar una conducta fiscalmente responsable en la sociedad
- canalización de las quejas de los contribuyentes y colaboradores a través de buzones de sugerencias
- seguimiento de las actividades de los Clubes Fiscales de Amigos en centros de enseñanza secundaria y ulterior difusión de las mismas en instituciones de enseñanza superior
- desarrollo de las competencias del personal adscrito al Departamento de Servicios al Contribuyente

- tramitación de las quejas de gestión y de la información de retorno a través de un centro de atención telefónica y una página web
- control del trato al usuario por parte del Departamento de Operaciones, entre otros, de la RRA.

La Federación de Empresas Privadas es un aliado clave en materia de Educación Cívico-Tributaria. Igualmente, se ha creado un Foro de Asuntos Fiscales para permitir el debate entre empresas privadas y administración tributaria sobre temas que requieren una especial atención por ambas partes.

Especial referencia al Día del Contribuyente, a los Clubes Fiscales de Amigos y a los Consejos Consultivos Fiscales

El Día del Contribuyente se celebra una vez al año en toda Ruanda. Plenamente consciente de la enorme transcendencia de adquirir un compromiso político coherente, de alto nivel, en relación con la Educación Cívico-Tributaria, el Presidente de la República de Ruanda dirige este evento, extremadamente útil para reforzar el nexo existente entre la fiscalidad y el desarrollo nacional, impulsar el cumplimiento fiscal y fomentar la confianza en la RRA. En su calidad de invitado de honor, el Presidente de Ruanda otorga premios a los mejores contribuyentes del país, como es el caso de quienes pagan sus impuestos en tiempo y forma, de entre los sujetos con las rentas más altas (parte alta de la horquilla impositiva) y los contribuyentes con rentas bajas y medias. Durante la semana precedente al Día del Contribuyente se suceden diversas actividades orientadas a la responsabilidad social de las empresas (RSE), incluyendo consultas con los contribuyentes y las partes interesadas. Se publica un informe del evento en el que se destacan las cuantías en concepto de ingresos fiscales, así como los logros y retos enfrentados por la RRA. Esta iniciativa ha suscitado un enorme éxito, de ahí que otros países de la Comunidad del África Oriental (CAO), y no sólo, se hayan hecho eco de la misma.

Pese a que los Clubes Fiscales de Amigos fueron concebidos, en principio, para los centros de enseñanza secundaria, actualmente están apuntando también a instituciones de enseñanza superior como las universidades. En el marco de este programa, los funcionarios de la RRA realizan visitas a escuelas y celebran charlas de dos horas para hablar y responder a preguntas sobre cómo gasta y a qué destina el país los ingresos fiscales, en qué se benefician los estudiantes y las diversas normas tributarias vigentes en Ruanda. Los funcionarios de la RRA animan a los estudiantes a comentar con amigos, familia y empresas los temas tratados. La RRA también ofrece prácticas en el seno de la Agencia Tributaria a modo de premio a los estudiantes, concede becas de investigación y organiza concursos de redacción. Todas estas iniciativas contribuyen a inculcar una cultura del pago de impuestos y un mayor conocimiento personal tributario y financiero entre las generaciones más jóvenes.

Los Consejos Consultivos Fiscales (CCF) se introdujeron en el año 2000, habiéndose expandido desde entonces hasta abarcar 30 distritos de Ruanda. Las reuniones de los CCF, en las que intervienen informadores y opinionistas líderes del sector a nivel de *umudugudu* (nivel administrativo de vecindad o término municipal), tienen lugar trimestralmente y son presididas por el alcalde de la localidad. Estos Consejos Consultivos Fiscales han conseguido involucrar a los ciudadanos en la lucha contra la corrupción y el contrabando; han concienciado a los contribuyentes de la importancia de pagar sus impuestos en tiempo y forma y de la incidencia de éstos en el desarrollo, y han

contribuido a ampliar la base imponible. Al trabajar con las administraciones locales, los CCF prestan apoyo al proceso de descentralización fiscal y amplían el margen de ciudadanos que toman parte para asegurarse de que no prevalezcan los intereses empresariales.

Impacto

- **Aumento de ingresos fiscales:** La recaudación tributaria ha mejorado considerablemente en la última década, pasando de estar por debajo del 10% del PIB en 2000 a una previsión del 14% para 2013 (BAfD, 2011). Ya sea o no posible establecer un nexo causal entre la Educación Cívico-Tributaria y los ingresos fiscales, parece que tanto el cumplimiento fiscal como la legitimidad de la RRA entre la población van en aumento.
- **Percepción más positiva:** La RRA admite que su capacidad de actuación está condicionada, en parte, por factores externos, concretamente la percepción de los contribuyentes (Land, 2004). Sin embargo, goza de un cierto margen de influencia sobre dicha percepción. El compromiso, por parte del Gobierno de Ruanda, de destinar ingresos al desarrollo está ayudando a superar la reticencia de los ciudadanos a pagar impuestos. Iniciativas como la de «Una vaca por hogar pobre» y «Un ordenador por niño» constituyen un buen ejemplo de los programas en boga. La actitud positiva infundida por estos programas ayuda, a su vez, a generar ingresos para más inversiones de esta naturaleza.

Enseñanzas extraídas

La RRA concibe la Educación Cívico-Tributaria como una «obra en construcción» propiamente dicha, por lo que trabaja sin descanso para adoptar nuevos enfoques y seguir desarrollando aquellos otros que parecen funcionar. Además de las actividades enumeradas anteriormente, existen otras tales como el diseño de libros de dibujos animados (inspirados en un proyecto del Servicio de Gestión Tributaria Sudafricano) y el desarrollo de un Foro de Asuntos Fiscales que da cabida a la RRA y a dirigentes del sector privado para abordar temas fiscales de interés común. No obstante, hechos como el de involucrar a los agentes clave, incluidas empresas y sociedad civil, el de llegar a las zonas rurales o el hecho de contar con la participación de pequeñas y medianas empresas, dada la magnitud de la economía sumergida en Ruanda (Land, 2004), siguen siendo todo un reto.

Recuadro 23.2. Agencia Tributaria Ruanesa (RRA)

La Agencia Tributaria Ruanesa (RRA) nació en 1997 como un órgano con un grado de autonomía casi absoluto. Su misión consiste en movilizar ingresos para el desarrollo económico a través de servicios eficaces y equitativos de fomento del crecimiento empresarial. Su visión reside en convertirse en una agencia tributaria de alcance mundial, eficaz y moderna, capaz de sufragar por completo las necesidades del país.

Tiene encomendadas las siguientes tareas:

- Estimar, gestionar y recaudar ingresos tributarios, aduaneros y otros ingresos fiscales específicos a través de la efectiva administración y la aplicación oportuna de la normativa tributaria
- recaudar ingresos extrafiscales
- asesorar al gobierno en asuntos de política fiscal relativos a la recaudación tributaria
- asumir otras funciones conexas a la administración tributaria como órgano dirigido por el Gabinete de Gobierno
- ayudar a los contribuyentes a comprender y asumir sus obligaciones tributarias.

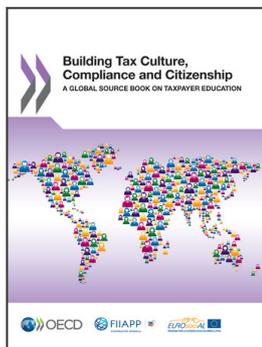
El nuevo logotipo de la RRA (una rosa con tres franjas de color azul, amarillo y verde) simboliza los tres valores principales de este organismo: unidad y equidad, crecimiento y desarrollo, y prosperidad. Este logo plasma la renovación de la actitud de los administradores tributarios y toma como punto de partida a los contribuyentes en lo que respecta a la prestación de servicios, oportunidades y mejores prácticas.

Para mayor información, visite la página web de la RRA: www.rra.gov.rw.

Fuente: Agencia Tributaria Ruandesa.

Bibliografía

- BAfD (2011): *Domestic Resource Mobilisation for Poverty Reduction in East Africa: Lessons for Tax Policy and Administration*, Banco Africano de Desarrollo, Túnez, disponible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Domestic%20Resource%20Mobilisation%20Flagship%20Report.pdf.
- Land, A. (2004): «Developing capacity for tax administration: The Rwanda Revenue Authority», *ECDPM Discussion Paper 57D*, Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo, Maastricht, disponible en: www.ecdpm.org/dp57D.



From:
Building Tax Culture, Compliance and Citizenship
A Global Source Book on Taxpayer Education

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264205154-en>

Please cite this chapter as:

OECD/The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies (2015), "Ruanda: Un homenaje al contribuyente", in *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264222786-25-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.