

ACTITUDES DEL CONTRIBUYENTE FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: DIFERENCIAR Y CLASIFICAR LOS COMPORTAMIENTOS

Vanessa Johnson

Gerente de Riesgos y Seguridad Corporativa
(Nueva Zelanda)

Sumario: *Resumen – 1. Introducción – 1.1 Ética, corrupción, y moral tributaria – 2. Ética del personal de la oficina de rentas internas – 2.1 Combinar la ética e integridad - 2.2 Caso práctico ético sobre corrupción - 3. Interacciones éticas entre el RI y los clientes – 3.1 La carta de la oficina de rentas internas en su relación con los clientes – 3.2 Servicio de gestión de quejas – 3.3 Proceso de solución de disputas – 3.4 Encuesta de la satisfacción del cliente, percepciones y moral tributaria – 4. Los esfuerzos de la oficina de rentas internas por lograr la moral tributaria – 4.1 Trabajando con las industrias – 4.2 Ciudadanía y compromiso tributario – 4.3 Ciudadanía, moral tributaria y educación tributaria en las escuelas – 5. Respuesta al terremoto de Christchurch – 5.1 Respuesta inmediata – 5.2 Recuperación del negocio – 5.3 Bienestar del personal – 5.4 Cumplimiento después del terremoto – 6. Conclusiones – 7 Referencias – Apéndice*

RESUMEN

La motivación intrínseca para que las personas paguen impuestos, o la moral tributaria consta de muchas facetas y es compleja. La moral tributaria se relaciona con muchos aspectos de administración tributaria y gobierno incluyendo: deber cívico, confianza en las agencias tributarias, representatividad de la administración tributaria, corrupción gubernamental, imparcialidad en los procedimientos, y valor percibido del uso del dinero público. En esta ponencia describimos un número de actividades que lleva a cabo la Oficina de Rentas Internas (RI) para mantener y mejorar la moral tributaria: específicamente la ética del personal, interacciones de los clientes y solución de quejas, programas de alcance, concluyendo con un análisis de la moral tributaria en relación con el terremoto que se produjera en Christchurch en febrero de 2011.

Si hay corrupción generalizada, la moral tributaria será baja y la economía informal será mayor. La corrupción es una de las principales razones que aducen las personas para no pagar impuestos y si la propia autoridad tributaria sufre de corrupción, el efecto en el cumplimiento será significativo. Una de las cosas que hace el RI para minimizar el riesgo de corrupción es llevar a cabo un proceso fuerte de reclutamiento e inducción que infunda en los funcionarios las normas de ética e integridad de nuestra organización. La integridad es también un tema de discusión continua entre gerentes, líderes de equipos, y personal para asegurar que se mantengan las normas éticas.

Independientemente de nuestras normas éticas, si el RI no es ético en sus interacciones con los clientes, la moral tributaria se verá adversamente afectada. La moral tributaria es sensible a las creencias y percepciones de que el sistema tributario es justo y transparente. Un aspecto clave en las acciones éticas lo constituye la imparcialidad en los procedimientos – la percepción de que la organización se adhiere a los procedimientos que son imparciales en su trato con los contribuyentes. Ello es particularmente importante cuando hay clientes insatisfechos o cuando hay desacuerdos o disputas. El RI mantiene una Carta de Cliente que describe la relación de trabajo que deseamos mantener con los clientes. También disponemos de un Servicio de Gestión de Quejas y un Proceso de Solución de Disputas para resolver asuntos rápidamente y ofrecer a los clientes un proceso claro y transparente. Aun si los problemas no pueden ser resueltos existe la disponibilidad de terceras personas externas y finalmente, los Tribunales, para revisar y decidir los asuntos. Igualmente se llevan a cabo encuestas para obtener las opiniones de los clientes y de la población respecto a nuestra entrega de servicios, percepciones en la comunidad y la moral tributaria. Tales encuestas constituyen parte importante del monitoreo de la moral tributaria a través del tiempo.

En el mantenimiento y mejoramiento de la moral tributaria, las autoridades de ingresos deben mejorar los mecanismos tradicionales de educación, asistencia y aplicación de las leyes – particularmente en lo que respecta a la promoción de normas positivas. En Nueva Zelanda, existen algunas señales de disminución con el compromiso hacia el gobierno e impuestos que pudieran afectar negativamente la moral tributaria. Dos ejemplos de medidas de alcance que el IR ha emprendido para mejorar la moral tributaria lo constituyen el trabajar más de cerca con las industrias y desarrollar un programa de educación ciudadana y tributaria en las escuelas secundarias.

Los desastres naturales afectarán la continuidad del negocio, bienestar del personal y los aspectos de cumplimiento. Todos tienen el potencial de impactar la moral tributaria. Nuestra respuesta sobre estos factores se considera en relación con el terremoto de febrero en Christchurch que ocasionó daños catastróficos y el cierre de la oficina del IR por un período prolongado de tiempo.

1. INTRODUCCIÓN

Las agencias de ingresos procuran aumentar el cumplimiento voluntario como meta organizacional. Un propulso esencial del cumplimiento voluntario lo constituye la moral tributaria la cual Alm and Torgler (2006) la definen como, “la motivación intrínseca para que las personas paguen impuestos”. El desarrollo de la moral tributaria depende de una complejidad de factores de comportamiento, sociales, políticos y económicos que interactúan para estructurar y mantener el cumplimiento voluntario en todas las entidades tributarias.

Actualmente existe considerable interés en la moral tributaria y algunas de las teorías recientes sobre el comportamiento respecto al cumplimiento tributario se enmarcan en la moral tributaria como su base (véase Torgler, 2007, para una visión general). Hay muchos factores que afectan la moral tributaria y el cumplimiento tributario: deber cívico (Braithwaite & Ahmed, 2005; Kirchler, 2007; Taylor, 2002), la integridad de las agencias tributarias (Makkai & Braithwaite, 1994; Cullis and Lewis, 1997; Cummings, Martinez-Vazquez, McKee, & Torgler, 2004; Torgler, 2004; Scholz & Lubell, 1998; Tyler and DeGoey, 1996) representatividad de la administración tributaria (Alm, Jackson & McKee, 1993; Taylor, 2002, en Braithwaite, 2002; Torgler & Schneider, 2007), corrupción gubernamental conocida o sospechadas (Torgler, 2007), equity (Cummings et al., 2004; Levi, 1988; Wallschutsky, 1984), imparcialidad de procedimientos (Kirchler, 2007; Taylor, 2002); y el valor percibido del uso del dinero público (Bird, Martinez-Vazquez, & Torgler, 2006; Braithwaite & Wenzel, 2008; Frey & Feld, 2002; Scholz and Pinney, 1995). La moral tributaria también está estrechamente ligada a la ética del contribuyente definida como “las normas del comportamiento que rigen a los ciudadanos como contribuyentes en su relación con el gobierno” (Alm & Torgler, 2006).

En esta ponencia examinamos la moral tributaria en relación con la ética del personal de la Oficina de Rentas Internas (RI), el tratamiento ético de los clientes y el desarrollo de la moral tributaria. En primer lugar, exploraremos la relación entre corrupción, moral tributaria, y la economía informal, y lo que hemos hecho para garantizar que el RI sea un administrador ético y de confianza. Esto incluye un caso

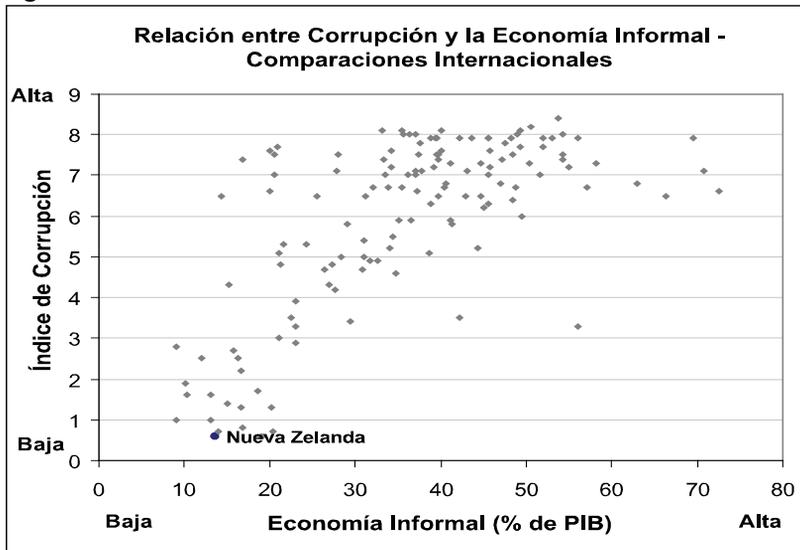
práctico de una instancia de corrupción; segundo, las interacciones éticas entre el RI y los clientes, incluyendo nuestra carta, el proceso de quejas, el proceso de solución de disputas, concluyendo con nuestra medición de la moral tributaria, satisfacción y percepciones de los clientes; tercero, mejoramiento de la moral tributaria mediante la participación de las industrias y educación en las escuelas; y, finalmente, un caso práctico sobre nuestra respuesta al devastador terremoto de Christchurch el 22 de febrero, para garantizar que se mantenga la moral tributaria.

1.1 Ética, Corrupción, y Moral Tributaria

La corrupción tiene un efecto negativo en los ciudadanos por cuanto reduce su confianza en las organizaciones gubernamentales y las autoridades, a la vez que aumenta su voluntad para desempeñarse en la economía subterránea (Torgler, 2003; Schneider & Torgler, 2007). Schneider y Torgler específicamente dicen ‘si los ciudadanos se sienten engañados, si creen que la corrupción es generalizada, su carga tributaria no es bien invertida y que no están bien protegidos por las reglas legales, aumenta el incentivo para que los mismos se involucren en el sector informal [oculto]’. Alineada con la corrupción está la idea de la eficiencia del gasto público –cuando los impuestos se gastan más eficientemente, la moral tributaria es mayor (Barone and Mocetti, 2009).

La economía informal claramente está vinculada a la moral tributaria. Existe una variedad de estudios que muestran una fuerte correlación de alrededor de -50 y -65 entre moral tributaria y el tamaño de la economía informal (Torgler, Schaffner, & Macintyre, 2008). Ello indica que en la medida en que el tamaño de la economía informal aumenta, disminuye la moral tributaria. De manera similar, existe un vínculo igualmente fuerte entre corrupción y la economía informal – según se muestra en la Figura 1.

Figura 1.



La Figura 1 traza 140 países según la medida de la Economía Informal del Banco Mundial (Schneider, Buehn, & Montenegro, 2010¹) e igualmente proporciona una medida separada de las percepciones de corrupción proporcionada por Transparencia Internacional². Los datos son del 2007. La correlación entre estas dos medidas era .68 indicando una muy fuerte relación – mientras mayor sea la economía informal, mayor será el nivel de corrupción. En la evaluación realizada por Transparencia Internacional, Nueva Zelanda obtuvo el nivel más bajo de corrupción percibida de los países medidos.

Torgler (2003) examinó las percepciones de las personas respecto a las razones por las que no se paga el impuesto y determinó que la corrupción era una de las tres razones principales, además de la

1 La economía informal resulta difícil de medir. Schneider et al. (2010) utilizaron un número de indicadores que captan y reflejan de la mejor manera posible las características de las actividades de la economía informal, incluyendo: indicadores monetarios (e.g. divisas fuera de los bancos y depósitos); indicadores del mercado laboral (e.g. tasa de participación de la fuerza laboral y tasa de crecimiento de la fuerza laboral total); y medidas económicas oficiales (e.g. PIB per cápita convertido a dólares internacionales utilizando tasas de paridad del poder adquisitivo).

2 En el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) se calculó la corrupción usando datos de 14 fuentes de instituciones independientes. Todas las fuentes miden la extensión general de la corrupción (frecuencia y/o monto de los sobornos) en los sectores público y político. Las fuentes del IPC incluyen encuestas; puntajes revisados de grupos proporcionados por expertos; evaluaciones de no residentes y residentes; y evaluación de sus países por líderes de negocios residentes. Se llevan a cabo estandarizaciones de datos adicionales y se combinan las fuentes para determinar una medida general de corrupción entre 0 y 10.

falta de honestidad de la persona e igualmente porque los impuestos eran demasiado altos. Donde hay salarios relativamente bajos en las organizaciones gubernamentales también se encontró que existen niveles más altos de corrupción (Van Rijckeghem & Weber, 2001; Tanzi, 2000), lo que indica que los designados tienen la posibilidad de obtener ingresos adicionales; además, en algunos países estos empleos podían ser comprados (The World Bank, 1998). La corrupción dentro de la propia administración tributaria tiene un efecto insidioso y destructivo sobre la moral tributaria y el cumplimiento (Nawaz, 2010).

Los gobiernos y administraciones tributarias deben crear confianza en su credibilidad y entregar bienes públicos a cambio de los impuestos (Torgler, 2003). La ética e integridad de los gobiernos y las administraciones tributarias es de suma importancia para la moral tributaria. Blijswijk, Breukelen, Franklin, Raadschedlers, & Slump (2004, p. 718) señalan que para 'reconstruir la confianza en el gobierno, los funcionarios también deben actuar con integridad. Son necesarias las acciones tanto éticas como llevadas a cabo con integridad – ninguna por sí sola es suficiente'. Ellos describen como la Administración de Impuestos y Aduanas de los Países Bajos pasó por un proceso de desarrollo organizacional con dos productos: primero reglas estandarizadas y códigos de conducta; y, segundo, reconociendo que las reglas por sí solas no pueden cubrir cada situación y, por lo tanto, un programa de integridad debe implantar valores básicos y reglas de integridad al tiempo de promover la responsabilidad profesional del individuo y los valores ocupacionales.

Así pues, una forma en que las administraciones tributarias pueden disminuir el riesgo de acciones de personal inadecuadas como la corrupción, es a través de una cuidadosa selección y capacitación del personal, y apoyo y monitoreo continuo de la ética e integridad.

2. ÉTICA DEL PERSONAL DE LA OFICINA DE RENTAS INTERNAS

Al igual que la Administración de Impuestos y Aduanas de los Países Bajos, el RI ha invertido en un sólido proceso para instaurar la ética e integridad en nuestro personal.

2.1 Combinar la ética e integridad

Nuestro programa de ética e integridad es continuo y abarca el reclutamiento, inducción y capacitación en línea para garantizar que el personal actúe con absoluta integridad y profesionalismo en todo momento.

Reclutamiento

- Se llevan a cabo investigaciones y verificaciones de validación antes de reclutar a nuevos miembros del personal– incluyendo potenciales asuntos tributarios pendientes.

Inducción

- Las conversaciones sobre integridad se producen como parte del día de Orientación incluyendo videos de la Comisión³ de Servicios Estatales respecto a lo que significa ser parte del RI y del sector público.
- Capacitación sobre el Código de Conducta brindada en la inducción para nuevos miembros del personal.
- Se le requiere al personal completar la capacitación en línea respecto al Código de Conducta a través de nuestra facilidad de aprendizaje y capacitación basada en Intranet.

Apoyo y Promoción Continuos

- El RI dispone de un equipo de Garantía de Integridad dentro de nuestra función de Riesgo Corporativo y Garantía que se asegura de que mantengamos una Política y Marco de Integridad sostenibles, apoya la educación a nivel de toda la organización, investiga las acciones indebidas y provee garantía independiente al Comisionado del RI sobre la fortaleza del ambiente ético.
- Se deben llevar a cabo conversaciones regulares sobre integridad con cada equipo de funcionarios y ser concluidas cada trimestre por el líder del equipo o el gerente.
- Los miembros del personal de Garantía de Integridad están disponibles para la capacitación ad hoc de las unidades de negocio cuando así se solicite.
- Existe un registro de conflicto de intereses donde el personal y los gerentes anotan cualesquiera conflictos de interés y se toman medidas para minimizar el riesgo de cualquiera de tales conflictos.
- Durante el proceso de Evaluación de Desempeño anual de cada miembro del personal se incluyen y examinan competencias esenciales en relación con la integridad.
- La unidad de negocio de Riesgo Corporativo y Garantía realiza el monitoreo continuo para brindar seguridad al Comisionado de Rentas Internas de que nuestros sistemas no están siendo mal utilizados, mediante:

³ *La Comisión de Servicios Estatales es el principal asesor del Gobierno respecto al sistema de gestión pública y trabajo con las agencias gubernamentales para respaldar la entrega de servicios de calidad a los neozelandeses.*

- Un Marco de Integridad
- Política y procedimientos sólidos para reportar instancias reales y sospechadas de mala conducta y acciones indebidas.
- Política y procedimientos de Revelaciones Protegidas
- La Legislación Tributaria apuntala la ética e integridad incluyendo disposiciones sobre secreto

Algunos de los hallazgos claves que surgieron de la Encuesta de Integridad y Conducta de los Servicios del Estado de 2010 fueron que todos los funcionarios de la Oficina de Rentas Internas están conscientes de las normas de Integridad y Conducta escritas de la Organización.

Los miembros del personal de la Oficina de Rentas Internas están mucho más conscientes respecto a donde reportar las acciones indebidas y mala conducta sospechada, que otras áreas del sector público. Un 96% del personal de Rentas Internas consideró útil la capacitación en integridad y conducta y pudo aplicar la capacitación al tomar decisiones en su ambiente de trabajo.

2.2 Caso Práctico Ético sobre Corrupción

Independientemente de la selección de personal, inducción y capacitación, habrá ocasiones en que un funcionario toma decisiones indebidas o ilegales en el transcurso de su trabajo. En tales casos, la moral tributaria se puede ver impactada negativamente por el descubrimiento y publicidad que rodea a dichas violaciones. En estas circunstancias, es vital que los asuntos sean atendidos prontamente con integridad para garantizar que cualesquiera consecuencias internas o externas sean minimizadas. En todos los casos, se fomentan las investigaciones y donde se identifican delitos menores u ofensas se aplica toda la fuerza de las sanciones, incluyendo los enjuiciamientos penales.

En una auditoría de una pareja de inmigrantes que tenía un negocio de venta de artículos en un sitio de subastas en Internet, un joven Fiscalizador de 32 años trató de obtener dinero mediante extorsión. Le presenta a la pareja varias opciones incluyendo la salida del país, enfrentar un substancial déficit tributario, multa y potencial enjuiciamiento, o pagarle a él y dos colegas un monto menor para que el caso fuera discontinuado. El dinero debía ser depositado en una cuenta bancaria en el exterior.

Aunque el Fiscalizador tomó como víctima a una pareja de inmigrantes que tal vez no estuvieran familiarizados con los valores culturales de

Nueva Zelanda, reconocieron la seriedad de la extorsión y se dirigieron a la Policía. Una vez que la Oficina de Rentas Internas fue alertada por la Policía, inmediatamente se dio inicio a una investigación interna.

Al funcionario se le suspendió el pago. Preocupados de que este no fuera su único caso de extorsión, o de que pudiera estar trabajando con otros, la investigación se extendió a otros archivos del RI en los que él había estado trabajando a fin de garantizar que se identificara cualesquiera cómplices y que sus acciones en relación con esos otros contribuyentes fuera correcta. El área en la que trabajaba el Fiscalizador también fue cerrada temporalmente.

El RI trabajó con la Policía, proporcionando información requerida para la investigación. El RI investigó el correo electrónico, archivos electrónicos, acceso mediante lector de tarjeta, registros telefónicos y acceso por Internet a fin de asegurarse de que no hubiesen ocurrido otras violaciones. Se llevaron a cabo extensas entrevistas con colegas de trabajo para identificar asuntos o cualesquiera otros co-conspiradores potenciales. De hecho, de esta forma se determinó que el trabajaba por su cuenta.

La Policía entregó información del RI que confiscó en la residencia del Fiscalizador. Ello demostró que había violado la legislación tributaria y el RI comenzó a recopilar evidencia para enjuiciarlo igualmente por esto. Se promovió una investigación de empleo y posteriormente fue despedido del RI.

Al Fiscalizador se le hicieron cargos de corrupción y no mantener el secreto. Se declaró culpable. Esta declaración, el remordimiento demostrado y la baja probabilidad de que volviera a incurrir en dicha falta resultó en una sentencia de tres meses de detención comunitaria y 200 horas de trabajo comunitario. También se le expulsó del Instituto de Contadores Certificados de Nueva Zelanda y se le ordenó pagar una multa al Instituto.

El Juez comentó que el Fiscalizador había perjudicado la integridad del RI y que el soborno y la corrupción en entidades de alto nivel afecta la esencia misma del servicio público. Este caso fue ampliamente difundido al igual que los comentarios del Comisionado quien enfatizó la integridad del RI y la naturaleza poco usual de este caso. El comentó:

“Este es un asunto que tomamos con extrema seriedad” “En el desempeño de sus deberes, los funcionarios de la Oficina de Rentas Internas deben comportarse con el más alto nivel de integridad a fin de mantener la confianza del público.” “Las acciones del Fiscalizador

fueron una excepción.” “Disponemos de más de seis mil funcionarios con sólidos antecedentes de servicio público e integridad. En una reciente encuesta sobre ética en el sector público los funcionarios de la Oficina de Rentas Internas obtuvieron altos puntajes en todas las categorías. Yo continúo manteniendo la mayor confianza en nuestros funcionarios.”

Este caso destaca el hecho de que ninguna autoridad es inmune a la corrupción. Con una fuerte Moral Tributaria, dichas instancias serán identificadas por el público y con una rápida acción y la colaboración de otras agencias de aplicación de las leyes, el daño a la confianza del público puede ser minimizado o hasta se puede mejorar la confianza.

3. INTERACCIONES ÉTICAS ENTRE EL RI Y LOS CLIENTES

La moral tributaria es sensible a las creencias y percepciones de que el sistema tributario es justo y transparente. Esencial para las interacciones éticas es la imparcialidad de procedimientos—la percepción de que la entidad a cargo de los ingresos se adhiere a los procedimientos que son imparciales en su trato con los contribuyentes.

Por consiguiente, las agencias de ingresos deben tener cuidado en que su papel en la recaudación de impuestos sea separado de las percepciones populares de imparcialidad distributiva promoviendo un enfoque abierto respecto a la imparcialidad de procedimientos.

Esta es una consideración clave para enmarcar las ideas respecto a la moral tributaria. La OCDE (2010) resume los hallazgos de investigaciones en esta área, incluyendo a Braithwaite (2003), Murphy (2004), y Tyler (2006) quienes reportan que la imparcialidad de procedimientos puede influir directamente en la aceptación de las decisiones de las agencias de ingresos y ayudar a crear confianza entre los contribuyentes. Kirchler et al. (2006) señalan que la aceptación percibida de la asesoría por parte de los funcionarios tributarios está asociada con un alto cumplimiento auto-reportado. Leventhal (1980) especifica varios criterios que influyen en la imparcialidad de procedimientos incluyendo— la consistencia, precisión, representatividad, inexistencia de errores, capacidad de corrección y aplicaciones éticas. Tyler y Lind (1992) incluyen el trato respetuoso por parte de las autoridades, voz y neutralidad como criterios adicionales.

Un aspecto clave para las interacciones éticas e imparcialidad en los procedimientos del RI lo constituye una Carta que establece la relación que procuramos lograr con los clientes. No obstante, no siempre se logra esta relación por una variedad de razones, y por

ello es importante que existan procesos para atender estos aspectos. Cuando encontramos un cliente que tal vez no haya sido ético u honesto en sus asuntos tributarios, esto no impide que actuemos con integridad y de manera ética en una auditoría o cuando se requiera volver a realizar liquidaciones. También es importante que midamos y manejemos las percepciones de los clientes respecto a nosotros y cómo estamos brindando nuestro servicio. Esta sección se enfocará en la Carta del RI, el Proceso de Gestión de Quejas, el Proceso de Solución de Disputas y nuestra encuesta respecto a la satisfacción, percepciones y moral tributaria de los clientes.

3.1 La Carta de la Oficina de Rentas Internas en su relación con los Clientes

Mediante un conjunto de principios, la carta del RI describe el tipo de relación de trabajo que deseamos mantener con los clientes (véase el Apéndice 1). Los principios claramente redactados contiene cada uno la frase “we will” (tiempo futuro en inglés) indicando que este es un conjunto de comportamientos que el personal del RI activamente procurará lograr. La Carta se aplica a todo el personal, independientemente de si tengan contacto directo con los clientes. La misma está dividida en 5 categorías:

- Cómo trabajaremos con usted
- Asesoría e información confiables
- Confidencialidad
- Consistencia e imparcialidad
- Su derecho a cuestionarnos.

Cada categoría incluye un número de principios. Algunos son específicos y definibles, tales como “Trataremos toda la información sobre usted como privada y confidencial”. Otros son ligeramente más amplios, tales como: “Tomaremos en cuenta sus circunstancias particulares en la medida en que la ley lo permita.”

El RI también dispone de un Premio para reconocer al personal que cumple con la Carta.

La Carta del RI en su relación con los clientes establece la base organizacional para el tratamiento ético e imparcialidad de los procedimientos.

3.2 Servicio de Gestión de Quejas

Independientemente de la Carta, la capacitación del personal y entrega de servicio de calidad habrá ocasiones en que los clientes estarán en desacuerdo con el servicio proporcionado. Para mantener la moral tributaria, es importante que existan procesos para rápidamente atender los asuntos en la medida que surjan y si los mismos, no pueden ser resueltos, el problema se refiere a una tercera persona independiente. Nosotros disponemos de un Servicio de Gestión de Quejas (SGQ) específico para atender estos asuntos.

El SGQ ofrece un servicio de soluciones accesible e imparcial para clientes que no hayan podido resolver asuntos satisfactoriamente a través de los procesos de negocio usuales. El SGQ se propone resolver los asuntos de manera eficiente, justa y oportuna.

Una queja puede definirse en términos amplios como una expresión de insatisfacción con un servicio o producto. El “servicio” también se puede referir a la calidad y/u oportunidad del trabajo realizado por el RI que puede llevar a percibir una falla en el cumplimiento con los principios descritos en nuestra Carta. Todos los otros medios estatutarios (tales como solución de disputas que se tratan más adelante) continúan invariables.

Los clientes pueden comunicarse con el SGQ directamente por teléfono, Internet, fax o carta. El SGQ se propone:

- Permitir a los clientes resolver asuntos que no han sido resueltos satisfactoriamente a través del proceso usual de negocios.
- Asegurar que tanto los clientes como el personal estén conscientes de los medios disponibles para resolver las quejas.
- Proporcionar información de gestión que alimente el diseño de procesos y sistemas y ayude a los gerentes a mejorar el servicio al cliente.
- Mantenerla relación entre clientes y los lugares de entrega del servicio.
- Contribuir con el mejoramiento del negocio identificando y reportando aspectos relacionados con quejas y retroalimentación a las áreas de negocios de la Oficina de Rentas Internas, la gerencia superior y al Comisionado.

Oficiales de Gestión de Casos

En el SGQ, un Oficial de Gestión de Casos (OGC) maneja el caso hasta su solución dentro de los marcos de tiempo acordados. El manejo del caso puede requerir ayuda o información adicional del

personal que estuvo involucrado en el asunto originalmente. También se puede solicitar asistencia a otras áreas del RI. Esta información será revisada por el OGC, quien establece contacto con el cliente. La intención es resolver el asunto tan rápida y eficientemente como sea posible.

Defensor del Pueblo

En cualquier momento, un cliente tiene la opción de acudir a la Defensoría del Pueblo para revisar las decisiones tomadas por la Oficina de Rentas Internas, aunque el Defensor del Pueblo usualmente esperará que el cliente haya tratado inicialmente de resolver el asunto con el RI. Los Defensores del Pueblo son Oficiales independientes e imparciales del Parlamento que investigan quejas contra las agencias gubernamentales centrales y locales.

Como Oficiales del Parlamento, son responsables ante el Parlamento pero independientes del gobierno de turno. Las investigaciones del Defensor del Pueblo son gratis y se llevan a cabo en privado.

La Oficina de Rentas Internas recibe más de 8,000 comunicaciones cada año en la que los clientes expresan su descontento o comentan sobre algún aspecto de su experiencia con el RI. Algunas de estas son quejas auténticas; otras son sugerencias sobre procesos que los clientes consideran injustos o innecesarios. Todas estas comunicaciones tienen el potencial de informar al RI sobre la forma en que llevamos a cabo los negocios y brindan oportunidades para mejorar nuestro servicio y mantener y mejorar la moral tributaria.

3.3 Proceso de Solución de Disputas

Las disputas entre el RI y nuestros clientes respecto a una posición tributaria pueden ser motivo de gran discusión. Cuando hay desacuerdos sobre nuevas liquidaciones o se toman posiciones tributarias, es importante que exista un proceso claro y transparente mediante el cual se puedan resolver diferencias de manera ética. Si un cliente está en desacuerdo con una liquidación o ajuste realizado por él o el RI, puede usar el proceso de solución de disputas para apelar la liquidación. Este proceso está diseñado para resolver desacuerdos rápidamente mediante la temprana identificación de todos los aspectos, plena revelación de los hechos y evidencia y consulta con el RI. El RI ha estado trabajando con la Asociación de Derecho de Nueva Zelanda y el Instituto de Contadores Certificados de Nueva Zelanda para mejorar el proceso de solución de disputas y adaptarlo a las necesidades de nuestros clientes.

El proceso de solución de disputas consta de un enfoque por fases a través de un número de niveles mediante los cuales se resuelven los asuntos o se continúa al siguiente paso del proceso. Aun si un contribuyente ha sido deshonesto o está en desacuerdo con la posición tributaria correcta, este proceso le permite a cada parte discutir los aspectos abiertamente, y con integridad, y cuando quedan aspectos sin resolver, el asunto puede pasar por una reunión, adjudicación, Autoridad de Revisión Tributaria o un Alto Tribunal.

1. Cuando hemos emitido una nueva liquidación y el cliente está en desacuerdo, este último presenta un Aviso de ajuste propuesto señalando las razones del desacuerdo con la liquidación. Si no lo aceptamos;
2. Le enviamos al contribuyente un aviso de respuesta describiendo por qué rechazamos su propuesta. Si el cliente rechaza esto, entonces;
3. Se realiza una reunión entre nosotros y el contribuyente, en la que se aclaran los hechos y aspectos, para permitir que se resuelvan los hechos en disputa. Si la reunión todavía continúa en un impasse;
4. Le enviamos al contribuyente un aviso de revelación que requieren que el mismo redacte una declaración de posición. El contribuyente envía su declaración de posición. Si la disputa llega a una audiencia, no pueden introducir ninguna evidencia, hechos, asuntos o argumentos que no estuvieren en su declaración de posición. Esto se conoce como la regla de exclusión de evidencia. Nosotros enviamos al contribuyente nuestra declaración de posición. Igualmente, la regla de exclusión de evidencia dice que no podemos introducir ningún material Nuevo que no estuviese en nuestra declaración de posición, a menos que se acuerde. La discreción judicial puede permitir que se admita material que no haya sido revelado previamente.
5. Si no se llega a un acuerdo, entonces en la mayoría de las instancias, el caso pasará a nuestra Unidad de Adjudicación para su consideración, independientemente del asunto o monto del impuesto en cuestión. El adjudicador es un experto independiente dentro del RI que examinará cómo la ley se aplica a los hechos del caso. El considerará los hechos, evidencia, principios legales y asuntos planteados en cada una de las declaraciones de posición. Si el adjudicador decide en favor del contribuyente, hacemos una nueva declaración de acuerdo con sus cifras, y allí termina el asunto. Si el adjudicador decide a nuestro favor, la liquidación se mantiene. Si el contribuyente está insatisfecho con esta decisión, el proceso continúa a la siguiente etapa.

6. El contribuyente interpone un proceso ante la Autoridad de Revisión de Tributación o el Alto Tribunal.

El Servicio de Gestión de Quejas y el Proceso de Solución de Disputas se asegura de que si los clientes no sienten que han recibido el mejor servicio o liquidaciones correctas, tienen acceso a procesos claros y transparentes, con ascenso hacia partes independientes. Esto permite el tratamiento ético de los asuntos y minimiza cualquier daño potencial a la moral tributaria.

Los clientes que utilizan este servicio y proceso tienen quejas percibidas, pero esto nos dice poco sobre las percepciones generales de la población o satisfacción de los clientes con el servicio brindado por el RI. Para mantener y mejorar la moral tributaria, es importante que una autoridad tributaria entienda como la misma y el impuesto son percibidos por la comunidad, así como la satisfacción de los clientes que tienen tratos directos con nosotros.

Muchos de los estudios de investigaciones sobre moral tributaria publicados han utilizado la Encuesta Europea de Valores o la Encuesta Mundial de Valores⁴ (Torgler, 2007; Frey & Torgler, 2007; Torgler, Schaffner, & Macintyre, 2008) como medida de la moral tributaria en base a las respuestas a una pregunta:

“Pro favor indíqueme con respecto a las siguientes afirmaciones si usted piensa que siempre se puede justificar, nunca se puede justificar o está en algún punto intermedio: Hacer trampa con respecto a los pagos tributarios si se le presenta la oportunidad”.

(% “nunca se justifica” – código 1 de una escala de 10 puntos, donde 1 = nunca y 10= siempre)

Una pregunta única no puede ofrecer una medida global de la moral tributaria y no refleja las percepciones sobre la agencia de ingresos o la satisfacción del cliente con los servicios. El RI lleva a cabo encuestas regulares que se incluyen en informes trimestrales sobre actitudes hacia el impuesto, percepciones del RI, y satisfacción con los servicios al cliente. Todos son factores que se relacionan directamente con la moral tributaria. Las preguntas también se refieren a la Carta. La siguiente sección cubre la medición continua del RI de la percepción, satisfacción y moral tributaria del cliente.

⁴ *La Encuesta Mundial de Valores (WVS por sus siglas en inglés) es una red a nivel mundial de científicos sociales que estudian los valores cambiantes y su impacto en la vida social y política. La WVS provee una medición global de todas las principales áreas de interés humano, desde la religión a la política a la vida económica y social.*

3.4 Encuesta de la Satisfacción del Cliente, Percepciones y Moral Tributaria

Se desarrolló una encuesta tomando información de hallazgos de investigación cualitativa, investigación de la Comisión de Servicios Estatales, análisis multivariados de conjuntos de datos existentes, y encuestas similares llevadas a cabo por otras administraciones tributarias. La encuesta mide aspectos claves que incluyen:

- | | |
|---|---|
| Percepciones de la Comunidad | Satisfacción del Cliente |
| ○ Confianza | ○ Satisfacción general |
| ○ Imparcialidad | ○ Expectativas |
| ○ Operacionalmente efectivo | ○ Accesibilidad |
| ○ Percepciones generales del RI | ○ Personal de apariencia personal agradable y conocedor |
| ○ Aspiraciones del RI | ○ Trato justo |
| ○ Actitudes sobre el papel del impuesto en la sociedad. | ○ Seguimiento |
| | ○ Resultado adecuado |

La encuesta la lleva a cabo una organización de investigación independiente con dos grupos de temas – percepciones de la comunidad de una muestra aleatoria del público en general que haya o no tenido contacto con el RI (aproximadamente 375 encuestados por trimestre); y satisfacción del cliente de aquéllos que hayan tenido contacto reciente con el RI (alrededor de 1,000 encuestados por trimestre).

La Tabla1 presenta las respuestas generales a la encuesta para el trimestre de diciembre de 2010 con las respuestas clasificadas de 3-5 en una escala de Likert de 5 puntos –oscilando entre 1 ‘firmemente en desacuerdo’ a 5 ‘firmemente de acuerdo’. Estos representan a los que tienen opiniones⁵ positivas. Los datos de la encuesta pueden ser adicionalmente desglosados de acuerdo con una variedad de aspectos demográficos, tipo de impuesto y áreas de impuestos, así como por tipo de clientes (e.g., negocios, personas naturales, organizaciones sin fines de lucro, agentes tributarios). Además, los comentarios cualitativos de los que responden a la encuesta son analizados temáticamente. Por ejemplo, se dividen en 20 categorías tales como ‘tiempo de respuesta más rápido’, ‘mejor seguimiento’, y ‘sistemas y procesos más precisos y eficientes’. Los informes de las encuestas y el análisis interactivo limitado de los resultados de las encuestas están disponibles para todo el personal del RI a través del Intranet.

⁵ Nota: la pregunta ‘No resiente pagar impuesto’ es una pregunta redactada negativamente, ‘Resiente pagar impuesto’ en la que una calificación de 3-5 es respuesta negativa. Por lo tanto, para mantener consistencia de escala la pregunta fue calificada a la inversa en la tabla – con una calificación 1-2 de 56%.

En general, los resultados de las encuestas de percepciones y satisfacción de diciembre de 2010, son muy Buenos y representan el apuntalamiento de una fuerte moral tributaria en Nueva Zelanda. Tenemos una meta de 85% de clientes satisfechos que se logró en el trimestre. Las percepciones más bajas fueron con respecto a Imparcialidad (73%) y Hace que sea fácil que salga bien (70%). Las actitudes hacia el impuesto son muy fuertes en general 90%, aparte del resentimiento general hacia pagar impuestos con 43% de los que respondieron que resienten tener que pagar impuestos. Esta es una interesante yuxtaposición mediante la cual los contribuyentes aceptan la necesidad y responsabilidad de pagar impuestos, pero muchos también tiene un resentimiento general hacia el pago de los mismos...

Tabla 1. Resultados de la Encuesta de Percepciones y Satisfacción de Diciembre de 2010

Las cifras representan el porcentaje de participantes en la encuesta que respondieron positivamente.

Percepciones de la Comunidad

Actitud hacia el Pago de Impuestos	2 Trimestre Diciembre 2010 (n=375)
Acepta responsabilidad del pago de justa proporción de impuesto	96
Pago de impuestos contribuye con NZ	92
Pago de impuesto es lo correcto	95
No resienten pagar impuesto	56

Percepción	2 Trimestre Diciembre 2010 (n=375)
Percepción general de calidad de servicio	81
Confianza	84
Imparcialidad	73
Operacionalmente efectivo	80
Confianza en el RI	87
Cambiando para mejor	79
Facilita el hacerlo bien	70

Satisfacción del Cliente

Atributo de satisfacción	2 Trimestre Diciembre 2010 (n=1003)
Satisfacción general	86
Accesibilidad	81
Personal de apariencia personal agradable & conocedor	86
Trato justo	85
Seguimiento	81
Resultado adecuado	79
Satisface expectativa	84

La realización de encuestas de esta naturaleza permite descubrir la dinámica continua y cambiante de la moral tributaria – la moral tributaria, percepciones y satisfacción del cliente se pueden monitorear y cuando hay un cambio que no tiene explicación o no esperado, se puede llevar a cabo investigaciones adicionales para determinar la

causa. De este modo, cualesquiera cambios o tendencias negativos en la moral tributaria se pueden detectar prontamente y tomar acciones.

4. LOS ESFUERZOS DE LA OFICINA DE RENTAS INTERNAS POR LOGRAR LA MORAL TRIBUTARIA

Tradicionalmente las administraciones tributarias han utilizado mecanismos usuales para mantener la moral tributaria tales como educación, asistencia y aplicación de las leyes. Es importante que las autoridades de ingresos vayan más allá de lo tradicional y ver qué programas adicionales pueden utilizarse para mantener y mejorar la moral tributaria. En esta sección se analizarán inicialmente las normas sociales y la moral tributaria, conjuntamente con la manera en que trabajamos con la industria para mejorar las normas; segundo, las primeas señales de advertencia de los niveles descendientes de responsabilidad ciudadana en la población y disminución del compromiso tributario y una iniciativa para mejorar la moral tributaria mediante la educación ciudadana y tributaria en las escuelas secundarias.

Los contribuyentes son firmemente influidos por lo que perciben como el cumplimiento de otros contribuyentes (Frey & Torgler, 2007). Si los contribuyentes creen que el incumplimiento es común, luego disminuye la moral tributaria, mientras que si otros son percibidos como honestos, entonces la moral tributaria aumenta. Estas relaciones normativas parecen ser altamente complejas y bi-direccionales entre las normas personales, normas sociales y el cumplimiento tributario – por ejemplo (Wenzel, 2006) descubrió que un mayor cumplimiento lleva a más creencias éticas y más creencias éticas también llevan a un mayor cumplimiento.

A pesar de la complejidad de las normas sociales, cada vez se hace más énfasis en su aplicación para el cumplimiento y la moral tributaria. Varios trabajos señalan que los factores morales (presentados como normas sociales) se usan para explicar los niveles más altos que los pronosticados del cumplimiento real que aquéllos propuestos por los modelos económicos que promueven la teoría de la utilidad esperada (Allingham and Sandmo, 1972, Yitzaki, 1974). Por ejemplo, Halla (2010) comenta: “En años recientes la literatura económica sobre la economía informal y la evasión tributaria enfatizaban la importancia de las consideraciones morales (o las normas sociales) para explicar el comportamiento de cumplimiento.” Igualmente, las investigaciones sobre la aplicación pública de las leyes considera de manera creciente las normas sociales por su papel para substituir o complementar las leyes formales, y debido al impacto potencial de las leyes en las normas

sociales (Polinsky y Shavell, 2000). Probablemente esta tendencia resulte del hecho que los modelos neoclásicos de cumplimiento – en el espíritu del enfoque de la economía del delito – subpronostica el cumplimiento del mundo real. Muchos expertos por lo tanto concluyen que la explicación a la tendencia de cumplir debe ser que las personas están obediendo una norma (Posner, 2000).

Existe también una distinción entre normas sociales descriptivas y por mandato (Cialdini, Kallgren, & Reno, 1991). Una norma descriptiva se refiere a lo que los otros realmente hacen; es decir, lo que percibe como lo que comúnmente se hace. Una norma por mandato se refiere a lo que los otros sienten que no debe hacer o es lo correcto en cualquier situación. Lo que es correcto hacer puede diferir de lo que expresan las leyes tributarias. De igual modo, la religiosidad también plantea la moral tributaria, por cuanto provee una constitución moral, un mecanismo de aplicación de las leyes y provee creencias sobre el comportamiento correcto. (Torgler, 2006).

Las normas sociales respecto a los impuestos solo se internalizan cuando las personas se identifican con el grupo de referencia a los que se atribuyen las normas (Wenzel, 2005). Dado que para una fuerte moral tributaria deben haber normas tanto descriptivas como por mandato para el cumplimiento tributario, es por lo tanto importante desarrollar el cumplimiento con grupos de referencias claves – una de esas iniciativas fue el programa de asociación de industrias. En lugar de tratar de mejorar la moral tributaria sobre la base de un contribuyente individual, este programa procura desarrollar la moral tributaria como una norma en toda la industria.

4.1 Trabajando con las Industrias

En febrero de 2002, el RI estableció un Equipo de Asociación de Industrias para hacer frente a la economía monetaria – área en la que el cumplimiento al igual que la moral tributaria probablemente sea más baja que en el resto de la comunidad de negocios. La Asociación de Industrias utilizó un rango de técnicas educacionales, de asistencia y seguridad para estimular a las personas a cumplir con sus responsabilidades tributarias. El enfoque de Asociación de Industrias se basó en:

- El establecimiento de relaciones con ciertos grupos de industrias (usualmente a través de la asociación nacional).
- Aprender sobre las industrias y sus aspectos tributarios.
- Desarrollo de equipos de campo multifuncionales para ayudar a los miembros de la industria con sus impuestos.

- Desarrollo de una serie de productos de comunicación de lenguaje sencillo.
- Prueba de nuevos métodos para mejorar el cumplimiento.
- Adaptación de nuestras respuestas a las necesidades de la industria.

Hubo tres corrientes de trabajo claves dentro del programa: Desarrollo de Relaciones entre las Industrias, Comunicaciones y Entrega en el Campo.

Desarrollo de Relaciones entre las Industrias

Generalmente los grupos de industrias tienden a ser vistos como profesionales y que promueven el cumplimiento. La Asociación de Industrias trabajó activamente estableciendo relaciones en 14 industrias incluyendo: reparación automotriz, albañilería, peluquería, plomería y taxis. Estas relaciones adoptaron una serie de formas desde asociaciones de industrias u organismos que directamente representan a los miembros de la industria; entes de sector u organizaciones que son representativas de, o están vinculadas a miembros de una industria; y socios estratégicos -una relación que se establece con cualquier ente que es una agencia cuasi-gubernamental o entidad de la corona; que es representativa de, regule o financie a una industria o sector con el que la Asociación de Industrias esté trabajando. En total se habían iniciado más de 30 relaciones.

Comunicaciones

El equipo de Comunicaciones de Asociaciones de Industrias tiene la responsabilidad de diseñar y entregar productos de comunicaciones y brindar asesoría para mejorar el conocimiento de las obligaciones y atender aspectos específicos identificados en las industrias. El trabajo del equipo justifica el enfoque basado en relaciones de la asociación. El equipo ha producido una serie de materiales y recursos para uso de los equipos de campo de la Asociación de Industrias, y para ser insertados en las propias publicaciones de los socios. Los temas de los productos son desarrollados en base a la retroalimentación de los equipos de campo, donde se percibe una “brecha” en los productos existentes de la Oficina de Rentas Internas, o para pasar a productos existentes que son más complejos. Todos se proponen proveer información fácil de entender y accesible que respondan a las preguntas más frecuentemente formuladas de los socios de la industria. La investigación demuestra que los socios prefieren material que esté “adaptado” a su industria.

Productos de comunicaciones claves incluidos:

- Perspectivas Tributarias – presentar información esencial que requiere un socio de la industria en relación con un tema tributario desde su perspectiva.
- Folletos de la Industria – una serie de folletos A5 específicos sobre la industria para ayudar a los equipos de campo a promover la Asociación de Industrias.
- Afiches/Material de Exhibición – recursos que los equipos de campo pueden utilizar tales como envíos por correo, afiches, y para publicar en los diarios de la comunidad, apoyado con editorial suministrado respecto al enfoque basado en relaciones.
- Publicaciones & Artículos – artículos regulares fáciles de leer sobre temas tributarios en más de 20 publicaciones de socios de industrias.
- Otros productos tales como el envío por correo el Cuento del Electricista que fue enviada a más de 30,000 electricistas. Este envío adoptó un nuevo enfoque, relatando la historia de “Dave”, un electricista que realizaba trabajos ilícitos pagados en efectivo, pero llega a reconocer el efecto de sus acciones en la industria y la comunidad, por lo que solicita la ayuda de la asociación de Industrias para “salir limpio”.

Entrega en el Campo

Un componente central para probar el enfoque basado en relaciones fue el desarrollo de equipos regionales de Asociaciones de Industrias, quienes establecerían relaciones con negocios locales y sus empleados para estimular el cumplimiento. También se establecieron equipos regionales de campo para probar un enfoque multifuncional al servicio al cliente como medio de establecer relaciones efectivas dentro de la comunidad. Las investigaciones previas señalaron que un sistema que le permita a los clientes tener una persona o un equipo que se encargue de todos sus asuntos con el RI, sería preferible a tener múltiples contactos con diversos segmentos en el departamento. Esto combinaría el enfoque de gestión de caso y equipo multifuncional deseado por los clientes.

Con estos dos objetivos primarios en mente, probando un enfoque basado en relaciones y estableciendo equipos multifuncionales, el proyecto estableció cinco equipos de campo en todo el país. Los equipos se establecieron bajo control de cada centro de servicio donde aspectos tales como selección de personal, obtención de recursos, establecimiento de normas de desempeño (individual y en equipo), usando métodos efectivos de comunicación en la mayoría de los casos

eran determinados por la gerencia local y funcional. Hasta este punto, los equipos de campo de la Asociación de Industrias todavía eran en gran medida “de propiedad” de los Centros de Servicio regionales.

Las observaciones iniciales de los equipos de campo eran:

- Un enfoque de equipo multifuncional trae como resultado una solución más oportuna de los casos individuales.
- Para tener un equipo multifuncional eficiente y efectivo se debe incluir en el equipo un importante nivel de experiencia en política tributaria y social, y en destrezas técnicas que no tienen que ver con impuestos, tales como desarrollo de relaciones.
- El desafío de operar un equipo multifuncional enfocado en resultados cuando la mayoría de las medidas de desempeño organizacional se basan en producción.
- Un enfoque multifuncional, ya sea por equipo o industria, es el estilo preferido por personal que ha trabajado tanto en ambientes de Asociación de Industrias como funcionales. La satisfacción con el trabajo aumenta considerablemente a través de –
 - Incremento en el conocimiento técnico obtenido mediante el ambiente de gestión de casos
 - Capacidad para trabajar en el campo; es decir, no estar atado al escritorio
 - Incremento en destrezas generales; por ejemplo, presentaciones y seminarios, comunicación
 - Autonomía del trabajo
 - Capacidad para realizar el trabajo completo para el contribuyente / cliente

Con la Asociación de Industrias hemos demostrado que las administraciones tributarias deben avanzar más allá de las respuestas tradicionales al incumplimiento e igualmente se puede mejorar el componente de norma social de la moral tributaria.

4.2 Ciudadanía y Compromiso Tributario

Ser un buen ciudadano tiene muchos significados y formas. Los mismos abarcan la comprensión de los procesos políticos y gubernamentales, así como las razones por las que existe el impuesto y para qué se utiliza el mismo en la sociedad. Mientras la persona más entienda el gobierno y el proceso político y vea los beneficios de pagar impuestos a la comunidad, probablemente mayor sea su moral tributaria (Bird, et. al., 2006; Braithwaite & Wenzel, 2008; Frey & Feld, 2002; Scholz&Pinney, 1995). La cívica no es formalmente parte del currículum escolar de Nueva Zelanda, como lo es en muchos otros países.

Las tendencias recientes en Nueva Zelanda apuntan hacia niveles decrecientes de ciudadanía⁶ y una potencial disminución del significado del impuesto. Por ejemplo, entre 1984 y 2008, la comparecencia de votantes en las elecciones generales disminuyeron de 89% a 76%, aunque de acuerdo con los estándares internacionales la comparecencia todavía es alta y se califica como décima entre 30 países de la OCDE. De modo similar la comparecencia de votantes a nivel local disminuyó de 52% a 41% de 1989 a 2007. Este compromiso decreciente en el proceso político puede impactar adversamente la moral tributaria. Alm y Torgler (2006) señalan que el fortalecimiento de los elementos democráticos directos tal como la participación activa en el proceso político probablemente contribuya a aumentar la moral tributaria.

Antes del 2000 los trabajadores neozelandeses tenían que presentar una declaración anual de impuestos ante el RI. Al hacerlo, resolvían el adeudo de impuestos o recibía devoluciones, a la vez que tenían al menos un compromiso anual con el RI. No obstante, a partir del 2000, esta relación anual concluyó para el 70% de todas las personas naturales en Nueva Zelanda que ya no tenían ninguna obligación tributaria o de política social – principalmente aquéllos a quienes el empleador les deducía el impuesto en la fuente. Con relación a aquéllos con obligaciones tributarias y de política social, siempre ha habido la tendencia y el RI ha promovido el uso de canales electrónicos y tener menos contacto personal con el RI. Por consiguiente, existe el potencial de que las personas estarán más desvinculadas del impuesto, las normas sociales positivas podría disminuir, al igual que se produciría una disminución general de la moral tributaria.

Aunque la encuesta de las percepciones de la comunidad demuestra que la mayoría del público está de acuerdo en que al pagar impuestos están contribuyendo a la sociedad, todavía existe un resentimiento general al pago de impuestos. La investigación del RI ha determinado que el público no ve sus acciones individuales de permitir trabajos en efectivo como que si contribuyeran a la evasión tributaria. Además, algunos negocios carecen del conocimiento sobre sus obligaciones tributarias e incumplen por mera ignorancia – p.e., personas que previamente devengaban jornales y salarios o las personas jóvenes que hacen la transición hacia el trabajo independiente.

Por lo tanto, con una potencial disminución de actividades de ciudadanía en la población, menos compromiso con la tributación, un nivel razonable de resentimiento al pago de impuestos, y una tolerancia que permite la evasión, existe la necesidad de ver cómo se puede

⁶ Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.socialreport.msd.govt.nz/civil-political-rights/voter-turnout.html> -accesado el 12 de Marzo de 2011.

remediar esto, así como mantener y aumentar la moral tributaria. Una de esas iniciativas la constituye un programa de educación en nuestras escuelas secundarias.

4.3 Ciudadanía, Moral Tributaria y Educación Tributaria en las Escuelas

Como parte de una amplia estrategia dirigida a normas que promueven el cumplimiento voluntario como comportamiento socialmente necesario, el RI está desarrollando un programa de educación tributaria y ciudadanía en las escuelas.

La meta es desarrollar la motivación intrínseca de pagar impuestos en la próxima generación de contribuyentes antes de que ingresen en el sistema tributario. Este proyecto incluye un recurso de 'Ciudadanía y Educación Tributaria en las Escuelas' a ser utilizado por los maestros como medio tangible mediante el cual el RI puede promover los aspectos esenciales de por qué pagamos impuestos y qué logramos al pagar impuestos.

El currículum de Nueva Zelanda para las escuelas provee un marco pero no dicta el contenido. Las escuelas deciden sobre el contenido y los temas que van a enseñar. El currículum describe los "valores, responsabilidades, enfoque de aprendizaje y enfoque futuro".

La necesidad de educación tributaria constituye valor clave en el currículum de 'comunidad y participación', competencia clave en el 'manejo de sí mismo', área de aprendizaje de 'capacidad financiera de los estudiantes' y en el tema de futuro enfoque de 'ciudadanía'. El currículum se introdujo en 2010, por lo que es oportuno desarrollar este recurso.

Se propone que esta unidad sea utilizada en el Grado 10 para estudiantes de alrededor de 14 años. En el Grado 10, de alguna manera muchos estudiantes comienzan a ingresar en la fuerza laboral a tiempo parcial, por lo que existe alguna relevancia/interés por parte de ellos y también es la oportunidad de ofrecer a los maestros algo importante, nuevo y diferente para emprender con los estudiantes.

Estamos contratando un proveedor de educación externo para producir un currículum de Ciudadanía y Educación Tributaria en línea cuya meta es el Grado 10 y como meta menor el Grado 6/7.

Los maestros accederán el recurso a través del sitio web de recursos del Ministerio de Educación y el mismo tendrá vínculos directos con

nuestro sitio Web. El mismo reflejará el enfoque de consulta social usado en Estudios Sociales, la variedad inherente en las escuelas de Nueva Zelanda e incluye revisiones de unidad, planes de lecciones y plantillas, herramientas de evaluación previa y posterior y recursos asociados pertinentes para guiar a los maestros a fin de que ayuden a los estudiantes a enfocarse en lo siguiente:

- Qué es renta y cuáles son nuestras obligaciones tributarias?
- Por qué nosotros como ciudadanos de Nueva Zelanda debemos pagar impuesto sobre nuestra renta?
- Qué obtenemos a cambio de pagar impuestos?
- Quién decide cuánto y qué tipo de impuesto pagamos?
- Qué otros tipos de ingresos son recaudados por otras entidades gubernamentales locales y centrales?
- Cómo decide la sociedad en qué se gasta el impuesto y cómo e liquida y paga?
- Cómo pueden control y administrar sus impuestos en línea?

El proyecto para establecer el curso se ha llevado a cabo en colaboración con muchas áreas del RI con asesoría externa de los Ministerios de Educación y Desarrollo de la Juventud. Actualmente estamos en proceso de adjudicar el contrato para producir este recurso y nos proponemos que esté disponible en línea el 1º de julio de 2011.

Una administración tributaria no debe cruzarse de brazos a las primeras señales de disminución de ciudadanía y deben ver más allá de lo tradicional con programas de alcance tales como Educación en las escuelas y la Asociación de Industrias. También debemos estar preparados para momentos de interrupción de los negocios tales como desastres naturales – que pueden afectar a cualquier gobierno, administración tributaria y moral tributaria relacionada.

5 RESPUESTA AL TERREMOTO DE CHRISTCHURCH

La región de Canterbury de Nueva Zelanda experimentó un terremoto de 7.1 grados en septiembre de 2010, que ocasionó daños generalizados pero sin víctimas. Canterbury fue nuevamente estremecido en febrero de 2011 (6.3 grados), cuyo epicentro estuvo cercano a Christchurch, la segunda ciudad más grande de Nueva Zelanda y que ocasionó daños catastróficos y víctimas. Se estima que 1/3 de los edificios de oficina del distrito central de negocios tendrán que ser demolidos e igualmente 100,00 viviendas fueron afectadas. El impacto en las personas de Christchurch y Nueva Zelanda perdurará por muchos años.

Mantener la confianza en el gobierno y la moral tributaria en tiempos de desastre natural y las consecuencias puede ser difícil. Por ejemplo, algunos han descrito los esfuerzos del Gobierno estadounidense luego del Huracán Katrina en el 2004 como una “respuesta fallida” (Sobel&Leeson, 2006). Aunque existe la necesidad de una respuesta rápida y apoyo financiero adicional, los controles alrededor de estos con frecuencia son menos que durante el tiempo ordinario. Las autoridades tributarias enfrentan grandes desafíos incluyendo la continuidad del negocio, restricción responsable en la aplicación de las leyes tributarias, y bienestar del personal. El siguiente caso práctico cubre el terremoto de Christchurch ocurrido a las 12:51 p.m., el 22 de febrero de 2011: nuestra respuesta inmediata, recuperación del negocio, bienestar del personal, y finalmente el cumplimiento.

5.1 Respuesta Inmediata

Inmediatamente después del terremoto, se active el equipo de Manejo de Crisis y se llevó a cabo una reunión a las 2:00 p.m., presidida por el Comisionado del RI, usando el Plan de Manejo de Crisis como base de la agenda. El Subcomisionado de Suministro de Servicios fue designado Director de Recuperación para supervisor nuestra respuesta y recuperación del terremoto. Se identificaron las prioridades inmediatas:

- Seguridad del personal y comunicaciones al personal
- Impactos en los contribuyentes y continuidad de los negocios
- Políticas internas – incluyendo el cierre temporal de la oficina de Christchurch

El edificio de oficinas de Christchurch se encuentra en el distrito central de negocios y sufrió daños menores durante el terremoto, mientras que los muebles, instalaciones y equipo experimentaron daños moderados.

Sin embargo, en vista de que el edificio se encuentra cerca de muchos edificios inestables, y muchos asuntos que ocurren dentro del distrito central de negocios, podrían pasar meses antes de que el edificio pueda ser usado nuevamente.

5.2 Recuperación del Negocio

El Equipo de Manejo de Crisis se reunió diariamente en la oficina principal de Wellington para actualizaciones sobre aspectos tales como nuestra gente, comunicaciones, TI, impactos en el negocio, la situación del edificio de Christchurch y la cooperación cruzada entre el gobierno.

Aunque el enfoque inicial estuvo en el bienestar de nuestra gente, la respuesta al terremoto de Christchurch prontamente movió su enfoque de rescate a recuperación e igualmente nuestro enfoque también cambió hacia la recuperación del negocio. Se creó un Equipo de Recuperación de Christchurch y se procuró un alojamiento temporal. Los miembros de este equipo han dejado sus roles principales para permitirles enfocarse únicamente en la recuperación de Christchurch. El Equipo de Recuperación pudo prontamente identificar áreas claves de trabajo para enfocarse en – el bienestar de las personas , continuidad del negocio, comunicaciones, recuperación del edificio y trabajo entre agencias.

Para el 10 de marzo de 2011, se encontró alojamiento de oficina temporal que provee a las personas de Christchurch un ambiente de trabajo seguro hasta que nuestro edificio del distrito central de negocios esté disponible.

5.3 Bienestar del Personal

Para aquéllos no involucrados en el terremoto, o que no hayan experimentado cualquier cosa similar, resulta difícil imaginar el impacto que esto podría tener sobre el personal. Hay 800 funcionarios de la oficina de Christchurch que representan aproximadamente 15% de todo el personal del RI. El trato ético y apoyo al personal en estas situaciones así como un enfoque flexible resultan vital para la moral de la organización y la recuperación a una oficina de Christchurch en pleno funcionamiento.

El RI tiene disponible un servicio de consejería a través de un proveedor externo. También se organizaron centros de visitas durante un número de días de modo que el personal pudiera reunirse para brindarse apoyo mutuo.

Se estableció una política de regreso al trabajo. Al personal se le continuó pagando su salario normal durante este período. Desde mediados de marzo, hemos estado haciendo que nuestra gente regrese gradualmente a trabajar en la medida que encontramos un trabajo significativo que ellos puedan desempeñar y en los que le podamos proporcionar las facilidades para trabajar. También se están aplicando arreglos de trabajo flexibles, tales como trabajar desde el hogar, otras aplicaciones geográficas, y permitiendo la discreción gerencial cuando un miembro del personal no puede regresar a trabajar debido a otras razones relacionadas con el terremoto.

5.4 Cumplimiento después del Terremoto

En estos momentos el RI debe ser sensible ante los clientes y negocios de Christchurch, y otras partes impactadas que pueden haber perdido sus hogares, registros tributarios, instalaciones físicas de negocio o sus niveles normales de clientes. Se han suspendido las actividades de aplicación de las leyes tales como auditoría y deuda compleja. Sería muy insensible, falta de ética y destructivo de la moral tributaria si emprendiésemos actividades de aplicación de la ley en clientes que han perdido o se les ha afectado sus: viviendas, negocios o clientela. Por lo tanto, estos factores ofrece la oportunidad a clientes para que no cumplan con menos temor de aplicación de la ley o sanciones – lo que iría en detrimento de la moral tributaria. Nosotros no somos la única agencia o área con tales preocupaciones. Esto representa un acto difícil de balance para las agencias gubernamentales para lograr asistencia rápida con menos controles, pero con mayores sensibilidades respecto al cumplimiento. Por lo tanto, debemos tomar en cuenta las experiencias del extranjero.

Poco después del Huracán Katrina, una Fuerza de Tareas contra el Fraude fue creada para disuadir, detectar y procesar a personas inescrupulosas que se aprovechan indebidamente de las circunstancias (Procurador General de E.U., 2010). Los miembros de la fuerza conjunta de tareas representaban a más de 30 agencias. El enfoque particular de la Fuerza de Tareas incluía: obras benéficas fraudulentas, fraude respecto a beneficios, robo de identidad, fraude en relación con contratos y suministros y corrupción pública. El Departamento de Justicia de Estados Unidos (2010) identificó tres factores claves para prevenir y combatir el fraude relacionado con el desastre:

- ausencia de controles y medidas de prevención del fraude
- proceso centralizado para recibir y referir informes de fraude relacionados con el desastre
- estrecha coordinación entre agencias de investigación.

Dado el nivel de apoyo y colaboración a través de todo el gobierno luego del terremoto, también parece adecuado que el cumplimiento y la aplicación de las leyes sea tema de colaboración como se demostró con éxito en el caso del Huracán Katrina. El RI está procurando trabajar con otras agencias gubernamentales de manera conjunta y coordinada para asegurarse de que se tomen acciones de cumplimiento adecuadas en estas circunstancias.

Los desastres naturales de gran envergadura podrán ejercer presión sobre cualquier gobierno y sus agencias. Hemos demostrado que la planificación adecuada de la continuidad del negocio, el bienestar del personal, y las consideraciones sobre aspectos sensibles en relación con la aplicación de leyes en estos momentos, todos son factores que tendrán un impacto en la moral tributaria.

6 CONCLUSIONES

La motivación intrínseca para pagar impuestos es un fenómeno complejo y se ve impactada por un gran número de factores – mucho de los cuales no están bajo control directo de las administraciones tributarias. Por ejemplo, las percepciones de confianza en el gobierno y la imparcialidad en la distribución de los impuestos están totalmente fuera del control de los administradores tributarios. No obstante, existen muchas facetas de la moral tributaria que están bajo nuestro control y debemos administrarlas activamente a fin de mantener y mejorar la integridad.

En esta ponencia hemos tratado un número de actividades que el RI está llevando a cabo para conservar y mejorar la motivación de los clientes para pagar impuestos. No existe una solución o proceso único.

Nuestra propia ética e integridad organizacional son vitalmente importantes para la moral tributaria, ya sea cumpliendo con nuestro trabajo de una manera honesta y en base a principios, manteniendo procesos claros y transparentes con los clientes, o considerando en que otras formas podemos extender nuestro alcance.

7 REFERENCIAS

- Allingham, M. G., and Sandmo, A.** (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*. 1. 323-38.
- Alm, J., Jackson, B., and McKee, M.** (1992). Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. *National Tax Journal*. 45, 107–114.
- Alm, J. & Torgler, B.** (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of Economic Psychology*. 27. 224-246.
- Barone, G. & Mocetti, S.** (2009). Tax morale and public spending inefficiency. *Temi di discussione*, 732.
- Bird, R., Martinez-Vazques, J., & Torgler, b.** (2006). Societal institutions and tax effort in developing countries, in J. Alm, Martinez-Vazquez, and M. Rider (eds). *The challenges of tax reform in the global economy*. New York: Springer.
- Braithwaite, V.** (2002). Tax system integrity and compliance: The democratic management of the tax system. In V. Braithwaite (ed.), *Taxing democracy* (Chapter 13, 269-287). England: Ashgate.
- Braithwaite, V. (ed.)**. (2003). *Taxing Democracy*. London: Ashgate.
- Braithwaite, V & Ahmed, E.** (2005). A threat to tax morale: The case of Australian higher education policy. *Journal of Economic Psychology*, 26(4), 523-540.
- Braithwaite, V., and Wenzel, M.** (2008). Integrating explanations of tax evasion and avoidance. In A. Lewis (ed), *The Cambridge Handbook of Psychology and Economic Behaviour* (pp. 304-331). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cialdini, R. B., Kallgren, C. A., & Reno, R. R.** (1991). A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior. In L. Berkowitz (Ed.). *Advances in experimental social psychology* (Vol. 24, 201–234). San Diego: Academic Press.
- Cullis, J. G., and Lewis, A.** (1997). Why people pay taxes: From a conventional economic model to a model of social convention. *Journal of Economic Psychology*, 18, 305–21.
- Cummings, R.G., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., and Torgler, B.** (2004). Effects of culture on tax compliance: A cross check of experimental and survey evidence. Centre for Research, Economics, Management, and the Arts, Switzerland, working paper No. 2004-13.

- Feld, L. P. and Frey, B. S.** (2002). The tax authority and the taxpayer. An exploratory analysis, paper presented at the 2002 Annual Meeting of the European Public Choice Society Belgriate.
- Frey, B. S. & Feld, L. P.** (2002). Deterrence and moral in taxation: an empirical analysis. CESifo working paper no. 760. August 2002.
- Frey, B. S. & Torgler, B.** (2007). Tax morale and conditional cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35(1), 136-159.
- Halla, M.** (2010). The Link between the Intrinsic Motivation to Comply and Compliance Behavior: A Critical Appraisal of Existing Evidence. Discussion Paper 4843, IZA:Bonn.
- Kirchler, E.** (2007). *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchler, E., Niemiowski, A., & Wearing, A.** (2006). Shared subjective views, intent to cooperate and tax compliance: Similarities between Australian taxpayers and tax officers. *Journal of Economic Psychology*, 27, 502–517.
- Leventhal, G. S.** (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K. Gergen, M. Greenberg, & R. Willis (Eds.). *Social Exchange: Advances in theory and research* (pp. 27-55). New York: Plenum.
- Levi, M.** (1988). A state of trust. In *Trust & Governance* (V Braithwaite & M. Levi eds.) New York: Sage.
- Makkai, T. & Braithwaite, J.** (1994). Reintegrative shaming and compliance with regulatory standards. *Criminology*, 32(3), 361-385.
- Murphy, K.** (2004). The role of trust in nurturing compliance: a study of accused tax avoiders. *Law and Human Behaviour*, 28, 187-209.
- Nazaw, F.** (2010). Exploring the relationship between corruption and tax revenue. U4 Expert Answer, Number 228, 12 January 2010.
- OECD** (2010). Draft Information Note: Understanding and Influencing Taxpayer's Compliance Behaviour.
- Polinsky, M. A. & Shavell, S.** (2000), The economic theory of public enforcement of law. *Journal of Economic Literature* 38(1), 45–76.
- Posner, E. A.** (2002). *Law and social norms*, Harvard University Press.
- Schneider, F. & Torgler, B.** (2007). The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. CESifo Working Paper Series, 1899.

Schneider, F., Buehn, A. & Montenegro, C. E. (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. Policy Research Working Paper 5356, The World Bank Development Research Group Poverty and Inequality Team & Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit July 2010.

Scholz, J. T., and Lubell, M. (1998). Trust and taxpayers: testing the heuristic approach to collective action. *American Journal of Political Science*, 42, 398–417.

Sobel, R. S. & Leeson, P. T. (2006). Government's response to Hurricane Katrina: A public choice analysis. *Public Choice*, 127, 55-73.

Taylor, N. (2002). Understanding taxpayer attitudes through using taxpayer identities. In V. Braithwaite (ed.), *Taxing democracy* (Chapter 4, 71-92). England: Ashgate.

Tanzi, V. (2000). *Policies, institutions and the dark side of economics*. Great Britain: Edward Elgar Publishing.

The World Bank (1998). New frontiers in diagnosing and combating corruption. PREMnotes, 7, October.

Torgler, B. (2003). Tax morale in Latin America. paper presented at the Third International Research Conference Responsive Regulation: International Perspectives on Taxation.

Torgler, B. (2004). Cross-culture comparison of tax morale and tax compliance: Evidence from Costa Rica and Switzerland. *International Journal of Comparative Sociology*, 45, 17-43.

Torgler, B. (2006). The importance of faith: Tax morale and religiosity. *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 61, 81-109.

Torgler, B. (2007). *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Torgler, B, Schaffner, M., & MacIntyre, A. (2008). Tax evasion, tax morale, and institutions. Paper presented at: New Zealand Association of Economists Annual Conference 2008.

Torgler, B. & Schneider, F. (2007). Shadow economy, tax morale, governance and institutional quality: A panel analysis. CESifWorking Paper Series No. 1923.

Tyler, T.R. (2006). Restorative Justice and Procedural Justice: Dealing with Rule Breaking. *Journal of Social Issues*, 62(2), 307-326.

- Tyler, T. R. & Degoey, P.** (1996). Trust in organisational authorities: The influence of motive attributions on willingness to accept decisions. In *Trust in organisations: Frontiers of theory and research* (R. M. Kramer & T. R. Tyler eds). California: Sage.
- Tyler, T.R., & Lind, E.A.** (1992). A relational model of authority in groups. *Advances In Experimental Social Psychology*, 25, 115-191.
- US Department of Justice** (2010). Hurricane Katrina fraud task force: Fifth anniversary report to the Attorney General. US Department of Justice.
- van Blijswijk, J. A. M, van Breukelen, R. C. J., Franklin, A. L., Raadschelders, J. C. N. & Slump, P.** (2004). Beyond ethical codes: The management of integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, 64(6), 718-727.
- van Rijckeghem, C & Weber, B** (2001). Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, 65, 307-331.
- Wenzel, M.** (2005). Motivation or rationalisation? Causal relations between ethics, norms and tax compliance. *Journal of Economic Psychology*, 26, 491-508.
- Wallschutzky, I. G.** (1984). Possible causes of tax evasion. *Journal of Economic Psychology*, 5, 371-384.
- Yitzaki, S.** (1974). A note on income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*. 3(2). 201-202.

Apéndice A: Carta de la Oficina de Rentas Internas

Cómo trabajaremos con ustedes

La Oficina de Rentas Internas recauda dinero para pagar los servicios públicos. Ayudamos a las personas a cumplir con sus obligaciones y recibir sus derechos. Operamos de acuerdo con las Leyes de Rentas Internas y otras leyes pertinentes, y nuestras acciones son consistentes con el espíritu del Tratado de Waitangi.

 <h4>Cómo trabajaremos con ustedes</h4> <ul style="list-style-type: none">• Será fácil tratar con nosotros, de manera oportuna, cortés y profesional.• Haremos lo que prometamos que vamos a hacer.• Responderemos a las necesidades individuales, culturales y especiales.• La persona con la que usted está tratando le dará su nombre.• Valoraremos su retroalimentación y la utilizaremos para mejorar nuestros servicios.	 <h4>Asesoría e información confiable</h4> <ul style="list-style-type: none">• Le brindaremos asesoría e información confiable y correcta sobre sus derechos y obligaciones.• Le ayudaremos a comunicarse con las personas adecuadas en relación con sus necesidades.• Estaremos debidamente capacitados y seremos cortés.• Continuaremos en la búsqueda de mejores formas para brindar asesoría e información.	 <h4>Confidencialidad</h4> <ul style="list-style-type: none">• Trataremos toda la información respecto a su persona como privada y confidencial y la mantendremos segura. Solo cuando la utilizaremos o revelaremos de acuerdo con la ley.
 <h4>Consistencia y equidad</h4> <ul style="list-style-type: none">• Aplicaremos la ley de manera consistente de modo que todas reciban sus derechos y paguen el monto correcto.• Tomaremos en cuenta sus circunstancias particulares en la medida en que la ley lo permita.	 <h4>Su derecho a cuestionarnos</h4> <ul style="list-style-type: none">• Le facilitaremos la forma de cuestionar la información, asesoría y servicio que le brindamos. Le informaremos sobre las opciones disponibles si usted está en desacuerdo con nosotros y trabajaremos con usted para lograr un resultado de manera rápida y sencilla.	 <p>Para que esta carta funcione de manera efectiva, dependemos de que cada cliente nos proporcione toda la información pertinente en sus relaciones con la Oficina de Rentas Internas.</p> <p>Robert Russell Comisionado de Rentas Internas</p>

www.ird.govt.nz

 Inland Revenue
Te Tari Taake