

LA CREACIÓN Y AFIANZAMIENTO DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA FISCAL: LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FISCAL

Nahil Hirsh

Superintendente Nacional Tributaria
Superintendencia Nacional Tributaria
(Perú)

Sumario: 1. Los programas de educación fiscal o cultura tributaria de América Latina y su contribución al enfoque de ciudadanía fiscal – a. Los agentes del cambio – b. Los contenidos – c. La ciudadanía fiscal – d. El reto futuro – 2. La evolución del Programa de Cultura Tributaria de Perú y nuestro concepto de ciudadanía fiscal – a. Evolución reciente – b. Logros – c. Construyendo el concepto de Ciudadanía con enfoque fiscal – 3. Perú: El Estudio Exploratorio de la Conciencia Tributaria aporta un modelo teórico y metodológico como punto de partida y línea de base – a. Un paso más allá de los enfoques educativos y de valores – b. El estudio de Conciencia Tributaria confirma que el problema trasciende el marco del sistema educativo – c. La ciudadanía real: Valores personales en el discurso y prácticas nocivas en el cumplimiento fiscal – d. Significancia y contribución de los indicadores que definen la conciencia tributaria: El Modelo Peruano – e. Dónde se encuentran las diferencias en el nivel de cumplimiento fiscal a nivel regional – f. La conciencia tributaria es multidimensional – 4. Conclusiones – 5. Recomendaciones – 6. Anexos

1. LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FISCAL O CULTURA TRIBUTARIA DE AMÉRICA LATINA Y SU CONTRIBUCIÓN AL ENFOQUE DE CIUDADANÍA FISCAL

La educación fiscal es la estrategia por excelencia para la formación de una cultura fiscal basada en el concepto de ciudadanía fiscal que implica asumir el cumplimiento de las obligaciones tributarias como contrapartida necesaria al legítimo ejercicio de los derechos cívicos.

En las últimas dos décadas las Administraciones Tributarias han ampliado su misión recaudatoria y fiscalizadora, hacia un nuevo rol para con la sociedad, destinado a la promoción del cumplimiento

voluntario mediante la adopción de acciones de educación fiscal cuyo objetivo es motivar al ciudadano para que adopte actitudes favorables al cumplimiento fiscal voluntario y contrarias a las conductas fraudulentas o evasoras.

a. Los agentes del cambio

Al igual que la mayoría de los países de la región, el Programa de Cultura Tributaria del Perú abarca tres segmentos en los que la estrategia educativa cae por su propio peso: escolares y estudiantes de educación superior.

Todos los países hemos identificado que en este esfuerzo que sus principales destinatarios son los niños y jóvenes, especialmente aquellos que ya están incorporados al sistema escolar pues se estima que el sistema educativo facilitaría la aplicación de métodos pedagógicos y es una etapa de la vida propicia para el trabajo y la reflexión sobre los valores, derechos y obligaciones ciudadanas.

Para llegar a ellos, los países que han desarrollado actividades de educación tributaria dentro del sistema educativo, han encontrado aliados importantes: de un lado, las instituciones gubernamentales encargadas de la educación, los que han cumplido un rol fundamental en la normalización de estos esfuerzos. Y como complemento, los maestros de educación básica regular porque son quienes garantizan que se desarrolle apropiadamente el tema de cultura tributaria, no sólo por ser quienes desarrollan las clases en el aula sino especialmente por el decisivo rol que asumen en la fase de programación anual y diaria.

Asimismo, se ha incursionado con los estudiantes de educación superior, por tratarse de un grupo relevante en la medida que pronto se convertirán en ciudadanos económicamente activos. Al respecto, México ha marcado la pauta a seguir al incluir cursos de contenido tributario en los planes de estudio de algunas universidades. En el Perú se desarrollan los encuentros universitarios y los concursos de conocimientos, y hemos conseguido la primera incorporación del tema en la malla curricular de la Facultad de Educación de una importante universidad privada.

Como tercer componente complementario, en varios países de América, se desarrolla un constante trabajo con los funcionarios de las administraciones tributarias para que actúen como educadores fiscales. La AFIP de Argentina inició con el Programa “Papás y Mamás van a la escuela” mediante la cual los trabajadores de la administración

tributaria acuden a los colegios de sus hijos a contar de una manera amena, en qué consiste su trabajo y la importancia del mismo para el bienestar del país. Al respecto es conveniente mencionar que Chile, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana han puesto en marcha programas similares y esperamos que pronto sean incorporados por otros países de la región. El Perú ha entregado a cada trabajador el Libro de consulta de Cultura Tributaria que pone en común temas, definiciones y ejemplos que los administradores tributarios no necesariamente ven su día a día pero que son importantes cuando ejercen el rol de educadores fiscales.

b. Los contenidos

Los contenidos de los programas de educación/cultura tributaria estuvieron inicialmente focalizados en la función primordial de los impuestos como fuente de los ingresos fiscales que permiten financiar la actividad del Estado y en cómo el cumplimiento de las obligaciones tributarias está íntimamente vinculado al fundamento de la ciudadanía.

Sin embargo, progresivamente, se fueron abordando temas relacionados con el ciclo presupuestario y el conocimiento de la labor de las instituciones encargadas de velar por la adecuada gestión de los recursos públicos. De esta manera, se ha hecho imprescindible enseñar a los niños y jóvenes que tan importante como recaudar ingresos públicos suficientes para financiar un desarrollo sostenido, es garantizar una gestión adecuada del gasto público

Y siguiendo las reformas políticas, la educación tributaria ahora incluye la enseñanza de las herramientas existentes para la participación ciudadana y la creación de los canales para vigilar, denunciar y prevenir el mal uso de los recursos y la corrupción y para mejorar la calidad del gasto.

c. La ciudadanía fiscal

En los últimos seminarios internacionales de educación fiscal, se ha dado a conocer que aunque las Administraciones Tributarias son líderes en este tema y tienen como aliado fundamental al sector educación, la labor de formación de los ciudadanos –en particular en temas como el del cumplimiento tributario – requiere del concurso armonioso de los principales agentes de la sociedad y la economía. Así, actualmente se están buscando acuerdos y colaboración con otras instituciones del Estado, de los gobiernos subnacionales, del sector privado y en general del conjunto de la sociedad civil.

El eje común que eleva el interés de todas las instituciones es lograr ciudadanos responsables y participativos, que además, abonando a nuestro objetivo, sean conscientes de sus deberes y derechos fiscales. Por esta razón es que se empieza a acuñar el término “ciudadanía fiscal” cuya amplitud tiene la capacidad de incluir el concepto de cohesión social y refleja el deseo de un elevado grado de consenso por parte de los miembros de una colectividad en torno a un proyecto nacional común que va más allá del tema estrictamente tributario y de la recaudación

d. El reto futuro

A pesar de la diversificación de los esfuerzos y la extensión cada vez mayor de los programas de educación fiscal o de cultura tributaria y aún cuando éstos programas reciben una importante asignación de recursos presupuestales - como es el caso de Perú-, la labor de desarrollar la cultura tributaria y la ciudadanía a través de la educación aún no ha recibido la atención o la importancia que ésta tarea requiere y suele desarrollarse de manera aislada, corriendo por caminos paralelos al negocio principal de las Administraciones Tributarias. Es así que en la mayoría de países de la región el número de funcionarios asignados exclusivamente a este tema es insuficiente. Asimismo, las actividades y las metas de estos programas compiten en desventaja con las metas de recaudación y hasta con las de las áreas de servicios al contribuyente, las cuales por el contrario deberían formar parte importante de este empeño educativo.

Sin embargo los logros obtenidos por nuestros programas de cultura tributaria son muy ricos en contenidos y materiales educativos, bastante técnicos en el aspecto pedagógico, gozan de gran convocatoria entre las dependencias de otras instituciones dedicadas a temas similares y en las comunidades educativas, espacios de recreación y hasta se han desarrollado piezas artísticas muy valiosas.

Y lo más importante, ahora el reconocimiento a la importancia del tema de la ciudadanía fiscal que convoca a esta Asamblea, nos impone un reto que abarca varios aspectos: la planificación, la investigación, la integración al negocio principal y las metas así como la adecuación de nuestras organizaciones para dotarles de los recursos necesarios para que cumplan con una labor más normativa que operativa que requiere un posicionamiento que le facilite a la administración tributaria la incorporación de un enfoque de ciudadanía fiscal que atraviese la organización, sus funciones y metas.

2. LA EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE CULTURA TRIBUTARIA DE PERÚ Y NUESTRO CONCEPTO DE CIUDADANÍA FISCAL

a. Evolución reciente

Al poco tiempo de iniciarse la Reforma Tributaria en el Perú en el año 1993, se constituyó un equipo multidisciplinario, que desarrolló una serie de programas y actividades con el objetivo de contribuir a transformar las percepciones y valoraciones culturales de la sociedad peruana respecto del cumplimiento tributario.

En esta etapa inicial se firmó por primera vez un convenio con el Ministerio de Educación del Perú, se capacitó profesores en contenidos tributarios, llevaron a cabo concursos escolares de comprobantes de pago, se realizaron ferias itinerantes en las principales ciudades en las que se brindaban funciones de teatro, orientación tributaria y repartía abundante material informativo y educativo.

Sin embargo, es recién a partir del año 2005 cuando se incluye el Programa de Cultura Tributaria como parte integrante del Plan Operativo Institucional y en el año 2007, la SUNAT establece como objetivo estratégico institucional la “generación de conciencia tributaria sobre la base del fortalecimiento de valores ciudadanos”. Es en este contexto que se repotenció el Programa de Cultura Tributaria dotándolo de recursos e incluyéndolo con algunas tareas dentro de los planes operativos del ámbito nacional. Es también en este momento que se realiza un proceso de modelamiento o configuración del programa, el mismo que implicó un diagnóstico, conceptualización y un nuevo diseño, metas y formas de intervención explícitas; las mismas que marcaron el rumbo del trabajo de los años siguientes

b. Logros

La Administración Tributaria de Perú considera que para el logro de su primer objetivo, dirigido a establecer las bases para la formación de conciencia tributaria en los niños y adolescentes en edad escolar incidiendo en el sistema educativo, ha puesto esfuerzos importante que nos han permitido un avance notable en cuanto a la incorporación del tema en las áreas de formación personal, social, ciudadana y cívica de todos los niveles y modalidades educativas.

Esto ha causado un gran impacto en la sociedad peruana porque garantiza su enseñanza obligatoria a más de 7 millones de escolares que es casi el 100% de nuestros niños y adolescentes de 3 a 19 años de edad. Ahora tenemos el reto de apoyar a los profesores en

esta tarea, desarrollando materiales y estrategias que aseguren la calidad de los contenidos que se trasmitan a los alumnos, para lo cual ya formamos parte del Plan Nacional de Capacitación Docente del Ministerio de Educación.

Esta experiencia nos ha permitido la satisfacción de intercambiar valiosas experiencias con el país hermano del Paraguay, por un lado, prestándoles asistencia técnica para la reforma de su currículo escolar y de parte de ellos hemos recibido su visita en la que nos han mostrado sus modelos de trabajo educativo alternativo y especialmente con el tema de los concursos escolares de comprobantes de pago.

La organización de concursos de conocimientos de tributación en los cuales compiten universidades e institutos han permitido una participación más activa de los futuros profesionales de diferentes departamentos del país, en las actividades realizadas para ellos por el programa. Recientemente, se ha ampliado la cobertura geográfica de estos eventos universitarios que nos ha permitido llegar a lugares donde no siempre los jóvenes tienen la oportunidad de recibir seminarios con participación de conferencistas provenientes del gobierno nacional o de universidades ubicadas en la capital. El siguiente objetivo en esta línea es la inclusión obligatoria del tema de la cultura tributaria en los planes de estudio de los centros de educación superior y al respecto ya podemos anunciar que actualmente los contenidos tributarios ya forma parte de las mallas curriculares de la facultad de educación de una de las universidades con mayor población estudiantil de la ciudad de Lima.

En paralelo, se ha multiplicado la diseminación del mensaje en ámbitos no formales como parques, ferias, bibliotecas y auditorios públicos, utilizando diversas herramientas de comunicación alternativa como funciones de teatro y con un espacio lúdico itinerante creado para instalarse en aquellos lugares públicos propicios para el consumo cultural de la niñez.

Cabe precisar que en la mayoría de estas acciones ha participado personal de la SUNAT de todas las sedes a nivel nacional. Asimismo para el cumplimiento de las metas, los diversos funcionarios han tenido que involucrarse, realizando coordinaciones constantes con las autoridades educativas, realizando exposiciones, acudiendo a eventos, sosteniendo entrevistas de difusión con los medios de prensa e incluso participando en el perfeccionamiento y retroalimentación del programa. Ello, si bien ha implicado un arduo esfuerzo, ha generado que los funcionarios hagan suyo el mensaje, pasando del apoyo en el

cumplimiento de la tarea a una renovada convicción de que trabajar en educación fiscal es lo que necesita el país.

c. Construyendo el concepto de Ciudadanía con enfoque fiscal

Desde el año 1994, el Perú ha venido trabajando un marco teórico que se ha reformulado y nutrido de experiencias y estudios tanto propios como provenientes de otras Administraciones Tributarias de la Región. Esto nos ha permitido construir no sólo materiales didácticos y estrategias de enseñanza, sino conceptos y definiciones, así como formular competencias y actitudes ciudadanas que consideramos óptimas para ser utilizadas como referentes de las estrategias educativas.

Nuestros conceptos y definiciones de ciudadanía fiscal han evolucionado conforme adquirimos experiencia. Así, en los primeros años optamos por el énfasis en el concepto del Estado Moderno y el Estado de Derecho, en el rol que cumple la tributación y en la responsabilidad de los ciudadanos para el sostenimiento del Estado; pero observamos que esto no era suficiente para la aceptación de la obligación de tributar, especialmente entre los docentes, lo que nos llevó a incluir los temas referidos al Presupuesto Nacional, la distribución del ingreso y las fuentes de financiamiento.

Por su propia diversidad histórica, social y económica, el Perú tiene importantes estudios sociales y antropológicos acerca de las prácticas ciudadanas y pre-ciudadanas de los peruanos. Para respetar nuestra diversidad, el marco conceptual de ciudadanía que hemos adoptado supone elementos mínimos que la definen.

En primer término, si bien en otras realidades los sujetos tienden a analizarse como un conjunto de individuos que por lo general no tienen relaciones de dependencia personal significativas con nadie o que han roto con ellas y que, por eso mismo, son relativamente autónomos, en realidades como las predominantes en Latinoamérica, aun conviven prácticas pre-ciudadanas obsoletas con prácticas ciudadanas modernas, como las de sujeción personal, falta de autonomía en la toma de decisiones, deficiente uso y respeto a las libertades individuales y políticas.

Nosotros enfatizamos que la ciudadanía sólo puede desarrollarse en una sociedad de individuos (en la tradición liberal) e incluso, de conjuntos de individuos (en la tradición comunitarista arraigada en nuestras sociedades) sin sujeciones personales, es decir, autónomos para tomar sus decisiones y que no requieren ser representados por

organización corporativa alguna para el ejercicio de sus derechos individuales.

El segundo supuesto, define al ciudadano como un individuo o una comunidad de individuos con derechos a actuar libremente sin impedimentos que bloqueen la acción o la desvíen; a decidir y participar en asuntos públicos; y, a participar de la riqueza y el bienestar que produce la sociedad.

En tercer lugar, la existencia de un ciudadano con derechos involucra una peculiar relación de la sociedad y de los individuos para con el Estado moderno, el cual reconoce el claro predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías constitucionales, organizativas e institucionales y asimismo, recursos para concretarlas, a diferencia de la relación tradicional, en la que se enfatizaban las responsabilidades ante el Estado sobre los derechos de los individuos.

En cuarto lugar, la ciudadanía implica también un sentido de pertenencia a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En general, estas comunidades políticas han surgido cuando las élites han sido capaces de integrar las clases populares a la vida económica, social y política de un determinado país.

El último supuesto es la existencia de muchos tipos de ciudadanías en nuestro país que provienen de nuestras propias tradiciones y experiencias con el Estado. Al igual que en toda Latinoamérica, en el Perú hay ciudadanías reales o efectivas y ciudadanías para el discurso y la estadística.

De manera concreta, en nuestras actividades educativas se vinculan las definiciones mínimas de ciudadanía y de Estado con la tributación a través de lo que denominamos “El Círculo Virtuoso de la Tributación” en el cual los ciudadanos entregan su contribución al Estado a través de la Administración Tributaria para que a cambio les entregue prestaciones sociales y servicios públicos, así como eficiente funcionamiento de las dependencias gubernamentales con la finalidad de garantizarles el real ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Nuestra principal estrategia consiste en establecer dos momentos en el aprendizaje: inicialmente partimos del establecimiento de las definiciones ideales y luego abordamos los conceptos en base a ejemplos diseñados de acuerdo contexto geográfico, social,

económico y de los problemas coyunturales que aquejan o benefician al auditorio. Una vez incorporadas estas nociones resulta de fácil comprensión y sobretodo aceptación que estos bienes y servicios necesarios u obtenidos, deban ser financiados con el aporte de todos los ciudadanos.

El otro concepto está referido al de ciudadano completo como aquel que participa activamente en el cumplimiento de sus deberes, en la toma de decisiones y en la vigilancia del gasto público.

Finalmente, es oportuno mencionar que para esta tarea contamos con importantes referentes bibliográficos que están al alcance de todos. De un lado la Constitución Política del Perú en la cual se señala las definiciones de ciudadanía, Estado, bien común, bienestar general, servicios públicos, bien público, bien particular, tributación, entre otros. Y como complemento, hemos desarrollado un conjunto de materiales de lectura y en este punto es necesario destacar al que denominamos Manual de Consulta¹, el mismo que es empleado tanto por los capacitadores y docentes como por los propios administradores tributarios, dados sus contenidos relativos a nuestra sociedad, el Estado, la ciudadanía, la tributación y la historia de la misma en nuestro país.

3. PERÚ: EL ESTUDIO EXPLORATORIO DE LA CONCIENCIA TRIBUTARIA APORTA UN MODELO TEÓRICO Y METODOLÓGICO COMO PUNTO DE PARTIDA Y LÍNEA DE BASE

“... en la mayoría de los estudios se trata la moral fiscal como una caja negra sin discutir o aun considerar cómo surge o cómo se mantiene. Se le percibe generalmente como parte de la meta-preferencia de los contribuyentes y es usado como un residuo en el análisis que captura las influencias no conocidas sobre la evasión fiscal. La pregunta más interesante es entonces que factores dan forma al surgimiento y mantenimiento de la moral fiscal”

Feld y Frey (2002 a, 88-89)

Para la SUNAT, el tema del bajo cumplimiento y la evasión tributaria no son asuntos que las administraciones tributarias deban resolver en solitario. Por el contrario, se requiere partir de una nueva concepción que involucra no sólo a todo el aparato estatal sino también al conjunto de la sociedad, en tanto que todos somos corresponsables al tolerar, promover o ser cómplices de dichas conductas.

¹ SUNAT. *Cultura Tributaria, libro de consulta. Edición propia. Lima, julio 2010.*

Esta concepción se encuentra en gran parte sustentada por el Estudio Exploratorio de Conciencia Tributaria que desarrollamos el año 2009 mediante encuestas a personas naturales, el mismo que nos ha proporcionado tanto las evidencias de cómo se relacionan el cumplimiento tributario con la conciencia tributaria, como un modelo que representa la complejidad de las variables que intervienen en la formación de la conciencia tributaria de los peruanos.

A continuación queremos exponer las principales características y virtudes del estudio mencionado.

a. Un paso más allá de los enfoques educativos y de valores

El Estudio Exploratorio de Conciencia Tributaria nos aportó evidencias importantes sobre la forma como se relacionan los peruanos con el tema tributario.

De una parte, podemos afirmar que paradójicamente los peruanos son personas que consideran mayoritariamente que “pagar impuestos es bueno porque es lo correcto y demuestra responsabilidad ciudadana” pero a la vez manifiestan que dejarían de pagarlos si se les presentase la oportunidad de no ser descubiertos. Asimismo los ciudadanos se perciben mayoritariamente poco informados acerca de los impuestos, aunque casi la mitad de ellos sabe de qué se trata y le atribuyen una función fiscal y social.

Como era de esperarse, más de la tercera parte de los consultados se opone a pagar impuestos invocando a un grupo de razones a las cuales optamos por denominar de *cooperación condicionada* tales como “no quiero entregar dinero a cambio de nada”, “los demás tampoco pagan”, “otros lo hacen y no es necesario que yo lo haga”, “nadie me obliga a hacerlo”.²

Con estas y otras evidencias debidamente tabuladas, conseguimos diseñar una definición para conciencia tributaria o moral fiscal, que está expresada por medio de un índice multivariado tipo probit³. Al respeto, usar múltiples variables también nos ha sido útil para tipificar perfiles de individuos cooperativos y no cooperativos a nivel nacional y para cada región, lo cual a su vez facilitará el diseño de nuevas estrategias que mejoren la gestión y los resultados en particular en el campo de las intervenciones vinculadas con la educación en cultura cívica y tributaria.

² Estudio Exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009.

³ El modelo probit univariante relaciona una variable no observada con una contraparte observada; el modelo probit multivariante es una ampliación del univariante y permite trabajar con una serie variables observadas.

El siguiente acápite hará referencia a los principales resultados del estudio con la intención de compartir las nuevas reflexiones que suscitaron y las nuevas decisiones relacionadas con la ciudadanía fiscal y la corresponsabilidad que comparten el Estado y la sociedad lo que permitiría cerrar la brecha entre la ciudadanía política y la ciudadanía fiscal, entre el ejercicio de los derechos y el de las responsabilidades, o mejor dicho, cómo hacemos para pasar de prácticas ciudadanas pasivas a prácticas ciudadanas activas y participativas.

b. El estudio de conciencia tributaria confirma que el problema trasciende el marco del sistema educativo

Cuando un individuo nace inicia su aprendizaje para convertirse en miembro de la sociedad, es decir, se inicia la socialización primaria que le permite formarse una noción del otro y asumir la realidad en la que está inmerso, llevado de la mano de su madre, padre y/o cuidador. En esta etapa el individuo no es autónomo y, por lo tanto, no puede elegir cuáles serán aquellas recetas dignas de confianza que aprenderá y que le permitirán interpretar el mundo y manejar las cosas y personas con el fin de obtener resultados con el mínimo de esfuerzo y evitando consecuencias indeseables.

Cuando posteriormente ingresa a la escuela⁴, se inicia otro proceso en paralelo que se conoce como la socialización secundaria. En esta segunda fase, las relaciones afectivas que le proporcionaban sus padres o cuidadores en la primera etapa y que eran la condición sin la cual no podrían haberse socializado, se comienzan a tornar intrascendentes para el aprendizaje social. En este momento, empiezan a ser reemplazadas por los eventos pedagógicos creados (con o sin intención) para que el individuo aprenda a internalizar submundos específicos. En este estadio el sujeto comienza a procesar su autonomía y cada vez será más capaz de elegir entre tomar o dejar las nuevas recetas que le ofrecen la escuela u otros.

Al igual que la conciencia social, la conciencia tributaria tiene dos dimensiones pues es proceso y contenido a la vez. Este abordaje ha permitido identificar dos problemas fundamentales: uno relacionado con el proceso de generación de la conciencia tributaria y el otro con el contenido de la conciencia tributaria. Con la finalidad de facilitar la comunicación entre los tributaristas, se ha convenido en denominar a cada dimensión como conciencia tributaria y cultura tributaria, respectivamente.

⁴ El individuo también se relaciona con otras instituciones, legales o legítimamente aceptadas por su entorno social, por ejemplo, la iglesia, costumbres folklóricas, clubes y hasta pandillas.

La formación de la conciencia tributaria es un proceso que entrelaza eventos de enseñanza estructurados y no estructurados. Estos eventos son producidos por las instituciones formales y no formales de la sociedad y los aprendizajes que se producen en el individuo tienen peso normativo sobre su conducta y modelan sus actitudes cuando desempeña roles como el de usuario de un servicio, consumidor, cliente o ciudadano.

Sin embargo, como el aprendizaje no es un evento producido exclusivamente en el ámbito del sistema educativo y como el proceso de formación de la conciencia tributaria es un proceso de aprendizaje dentro de un contexto social, su abordaje no debe estar circunscrito a programas educativos o a la Educación Tributaria como se la denomina en muchas administraciones tributarias. Más aún si ahora somos conscientes que los responsables principales de su formación no son los educadores ni los administradores tributarios sino que lo son todos los individuos de la sociedad y en particular aquellos directamente vinculados al tema tributario. Así, el cambio que perseguimos en la conciencia tributaria de los ciudadanos, la disminución de la brecha entre el discurso a favor de la tributación y el comportamiento de cumplimiento tributario voluntario, debe ser elevado a la categoría de asunto con valor público por el alcance que le da su naturaleza social y por las connotaciones que tiene en el bienestar de los países.

c. La ciudadanía real: Valores personales en el discurso y prácticas nocivas en el cumplimiento fiscal

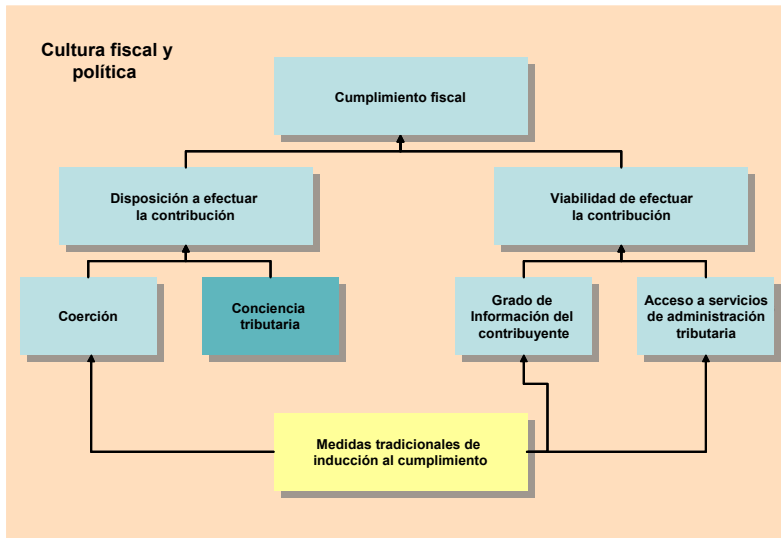
La respuesta tradicional sobre qué determina el cumplimiento fiscal ha estado orientada por la teoría de disuasión (deterrence theory), basada en generar temor ante la posibilidad de la detección y castigo del fraude⁵. Esta teoría que nació con la Guerra Fría y que también fue usada para perseguir el crimen, propone que la decisión de cumplimiento se basa fundamentalmente en el análisis costo-beneficio, por el cual las personas ponderan con racionalidad económica los beneficios de no cumplimiento frente a los riesgos de detección y costos de penalidad.

Sin embargo, posteriores estudios muestran que dicha teoría tiene limitado poder explicativo y que los tradicionales métodos de coerción mediante auditoría y penalidad generan sólo una fracción del cumplimiento fiscal voluntario observable. Ello ha llevado a explorar la importancia de elementos no asociados a la racionalidad económica en la predicción del cumplimiento fiscal voluntario. Así, recientemente, teóricos e investigadores atribuyen una significativa importancia a lo

⁵ Allingham, M., A. Sandmo (1972)

que se ha denominado conciencia tributaria o “la motivación intrínseca de pagar impuestos”, en la que tiene un rol la formación de la cultura política ciudadana respecto a la apropiación de lo público.

Gráfico 1: Elementos del cumplimiento fiscal



Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

Así, desde una perspectiva que consideramos más amplia, podemos plantear que el cumplimiento fiscal es consecuencia de dos condiciones: (i) la disposición a efectuar la contribución (“los agentes quieren contribuir”) y (ii) la viabilidad de efectuar la contribución (“los agentes saben y pueden contribuir”). La primera condición, se encuentra determinada, por un lado, por la efectividad de las normas de coerción, el cálculo que hacen los agentes mediante racionalidad económica, su grado de aversión a la penalidad del fraude. Por otro lado, la disposición a contribuir está determinada por la conciencia tributaria del agente, que determinan su voluntad de pago⁶ y que frecuentemente es representada por un único indicador denominado moral fiscal o tolerancia al fraude como fruto de los procesos de legitimización, socialización e internalización de las obligaciones tributarias (ver Gráfico 1).

De acuerdo a ello se esperaba que en la sociedad peruana, la tolerancia al fraude fuera mayor entre los que incumplen sus

⁶ *Voluntariedad es entendida como el cumplimiento de las obligaciones sin intervención del agente responsable de la administración tributaria. La literatura es amplia y está asociada a un campo más amplio que investiga por qué las personas cumplen con las leyes. Elllickson, R. (1991); Tyler, T. (1990)*

obligaciones tributarias y a la inversa entre los que si cumplen sus deberes tributarios.

Tabla I: Tolerancia al fraude y cumplimiento fiscal (Perú 2009)

Toelerancia al fraude	Distribución porcentual	% de población que no paga impuesto a la renta	% de población que compra productos de contrabando	% de población que compra sin comprobantes de pago
Nada tolerante	25%	29.8%	21.3%	23.0%
Poco tolerante	21%	35.1%	32.8%	26.5%
Muy tolerante	54%	37.1%	29.5%	29.1%
Total	100.0%	34.5%	28.1%	27.4%
Memo:				
Chi-cuadrado (6 g.l.)		100 859	260 610	100 763
Kendell-Taub		0.041	0.021	0.040

Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

Según los resultados de la encuesta (ver Tabla I), el 54% de la población laboral afecta al pago del impuesto a la renta se clasificaría a sí misma como muy tolerante, grupo que muestra los mayores porcentajes de población que incumplen con el pago de dicho tributo (37%)⁷. Por su parte, un 30% de la población se clasificaría como nada tolerante al fraude fiscal y de éstos, el 29% no cumple con el pago del Impuesto a la Renta.

Este resultado revela, según lo esperado, la existencia de una asociación positiva entre el grado de permisividad social ante conductas fraudulentas y el nivel de cumplimiento tributario, aunque de acuerdo a las pruebas estadísticas Chi-cuadrado y Kendell-Taub existiría una asociación débil entre ambas variables.

Esto último refuerza la hipótesis que el problema del cumplimiento fiscal tiene una naturaleza multidimensional.

Respecto a la relación entre el grado de tolerancia al fraude y la propensión de la población a comprar productos sin comprobantes

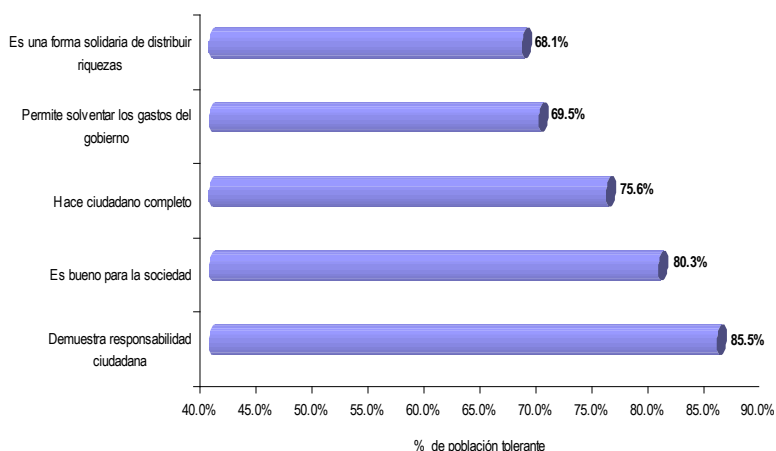
⁷ La clasificación se realizó sobre la base de las respuesta a la pregunta 66^a de la encuesta, en la que se les consultó "Si tuviera la oportunidad pagaría menos impuesto de lo que me corresponde?. Sobre una escala del 1 (Totalmente en desacuerdo) al 5 (Totalmente de acuerdo), los que respondieron 4 ó 5 se les clasificó como muy tolerante. Por su parte, aquellos que seleccionaron la alternativa 3 se les clasificó como poco tolerante, mientras que los nada tolerante corresponden a los que respondieron 1 ó 2.

de pago o productos de contrabando, los resultados son similares a lo hallado para el caso del pago del impuesto a la renta Desde una perspectiva de política tributaria.

Al respecto, es importante tomar en consideración los siguientes aspectos que caracterizarían a la población con alta permisividad social ante conductas fraudulentas o tolerancia al fraude:

- No obstante ser un grupo proclive a incumplir sus obligaciones tributarias, su valoración social respecto del pago de impuesto es alta. Dicho en otros términos, reconocen su importancia y los beneficios que generan para la sociedad, ya sea porque permite al individuo mostrar su responsabilidad ciudadana (85%), permiten solventar los gastos del gobierno (70%) o porque es un mecanismo solidario de distribuir la riqueza entre la población (68%).

Gráfico 2: Creencias sobre la función del pago de impuestos



Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 – Perú

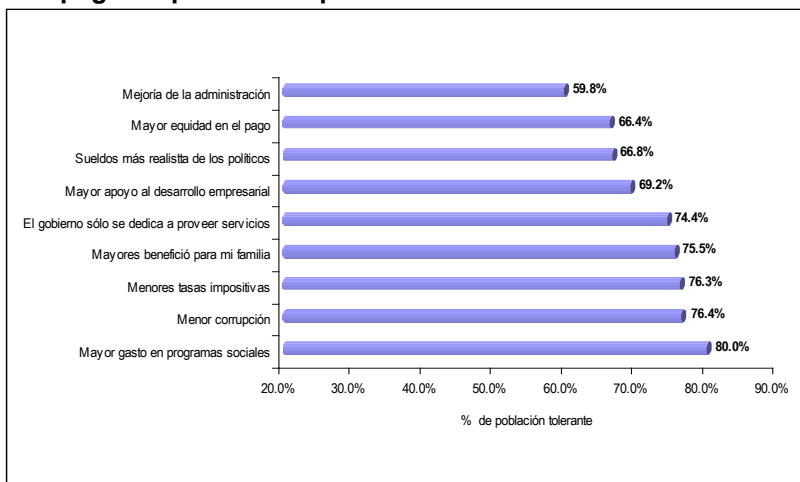
- Las razones por las que este tipo de individuos justificarían la evasión tributaria están vinculadas a factores relacionados a la corrupción del Estado (56%), falta de ingresos (55%), elevada tasas impositivas (52%), mal uso de los recursos por parte del Gobierno (52%), percepción que no se beneficia con el gasto o inversión del Estado (46%), entre otros. Ello estaría indicando que existen factores, más allá de los económicos, que regulan el comportamiento del ciudadano como contribuyente y que

están de alguna manera asociados a la percepción del individuo respecto de la forma en la que el Estado se apropia de lo público (ver Gráfico 2).

- Estos resultados sugieren cierta corresponsabilidad Ciudadano-Estado en la determinación del nivel de cumplimiento tributario: no basta que el ciudadano cumpla con sus deberes de contribuyente sino que también el Estado debe dar señales de que estos recursos son adecuadamente utilizados y que generan un retorno social para garantizar la continuidad en el pago de los impuestos (fidelización de los contribuyentes).

Ello, es consistente con lo reportado por la población clasificada como tolerante al fraude respecto de las principales acciones de responsabilidad del Estado que contribuirían a elevar su disposición a pagar impuestos, entre los que se puede identificar: una mayor orientación de los recursos hacia programas sociales (80%), reducción de los niveles de corrupción (76%), concentración de las acciones del Estado en la provisión de servicios (74%), mejoras en las condiciones de equidad de la política tributaria (66%), mejoras en la gestión de la administración pública (60%), entre otros factores.

Gráfico 3: Factores que incentivarían una mayor disposición a pagar impuestos en población tolerante al fraude fiscal



Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

d. Significancia y contribución de los indicadores que definen la conciencia tributaria: El Modelo Peruano

Desde la teoría de la disuasión, la administración tributaria es responsable de crear cada vez mayor riesgo para desanimar a potenciales evasores y elusores y a la vez desarrollar diversas formas de acceso a la información y procedimientos de facilitación de la declaración y el pago. Desde esta óptica, en los últimos años, los países han puesto un gran esfuerzo en simplificar los trámites, crear herramientas virtuales y abrir centros de servicios para los contribuyentes. Asimismo, últimamente, se está poniendo énfasis en los centros de control y en la participación en centros de servicios públicos que concentren a más de una institución. Bajo este enfoque predominante se coloca a las administraciones tributarias en el centro del escenario, como único responsable del cumplimiento fiscal.

Sin embargo, los resultados obtenidos mediante el estudio exploratorio desarrollado por la SUNAT, si bien no afirman que las herramientas empleadas sean incorrectas, sí confirman que dicho enfoque es al menos incompleto. Por ello, con la finalidad de evaluar la importancia de cada uno de los factores determinantes analizados sobre el cumplimiento fiscal se desarrolló un modelo estadístico referido a las personas naturales independientes⁸ que permitió estimar la probabilidad de que una persona natural que labora por cuenta propia evada el pago del impuesto a la renta dado: (a) el nivel de riesgo de ser detectado y penalizado por la SUNAT, (b) la sensibilidad al costo de penalización, (c) el nivel del costo moral (tolerancia al fraude), (d) el grado de acceso a los servicios de la Administración Tributaria y (e) el nivel de conocimiento sobre el sistema tributario⁹. La importancia relativa de cada una de estas variables sobre el nivel de cumplimiento fiscal se determinó a partir de la medición de las variaciones marginales en la probabilidad de evadir el pago de impuesto derivados de cambios en los niveles de los determinantes del cumplimiento fiscal.

⁸ Se refiere a personas naturales que ejercen una profesión u oficio de manera independiente.

⁹ En este modelo referencial no se incluyó las características socioeconómicas del individuo como variable independiente debido a su alta correlación con el conjunto de variables seleccionadas, principalmente con el costo moral, lo cual hubiera sesgado la medición de las contribuciones marginales de cada una las variables sobre el cumplimiento fiscal.

Tabla II: Percepciones sobre la Administración Tributaria y el cumplimiento fiscal

Percepción sobre la Administración Tributaria y cumplimiento fiscal

	% de población que no paga impuesto a la renta			
	Según percepción sobre la efectividad de la SUNAT para promover pago voluntario		Según percepción sobre la efectividad de la SUNAT para facilitar trámites de pago	
	Global	Independientes	Global	Independientes
No contactó a la SUNAT	43.9%	46.2%	43.9%	46.2%
Si contactó a la SUNAT	20.7%	22.3%	20.7%	22.3%
No es efectivo	27.1%	31.1%	38.6%	36.9%
Parcialmente efectivo	22.5%	21.3%	17.8%	18.0%
Efectivo	15.1%	17.7%	15.9%	20.7%
Total	34.5%	38.3%	34.5%	38.3%
Memo:				
Chi-cuadrado (4 g.l.)	132 234	431 749	234 199	89 304
Kendell-Taub	0.089	0.240	0.132	0.112

Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

Los principales resultados que merecen destacarse fueron los siguientes:

- i. Todas las variables incluidas en el modelo son importantes para explicar el comportamiento de los niveles de cumplimiento fiscal en el país.
- ii. Los signos negativos obtenidos para las variables “acceso a los servicios” y “nivel de conocimiento sobre el sistema tributario” están indicando que las probabilidades que un trabajador independiente evada el pago del impuesto disminuyen, conforme mayor sea la utilización o la disponibilidad de los servicios ofrecidos por la SUNAT y mayor sea el nivel de información sobre temas tributarios. Este resultado sugiere que políticas dirigidas a reducir la brecha de conocimiento y facilitar el acto de la prestación son efectivas para elevar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de este segmento laboral.
- iii. El signo positivo de la variable “costo moral” está indicando que mientras más tolerante al fraude sea trabajador independiente mayor será la probabilidad que incumpla con sus obligaciones tributarias. Ello pone en evidencia la relevancia de llevar a cabo

políticas dirigidas a mejorar la conciencia tributaria para elevar la disposición a pagar los impuestos de manera voluntaria.

Por otro lado, los resultados mostrados en la Tabla III, sugieren que en el corto plazo, las intervenciones orientadas a elevar el acceso y utilización de los servicios de la SUNAT así como mejorar los niveles de información tributaria en la población tendrían un mayor efecto relativo sobre los niveles de recaudación tributaria que acciones dirigidas a elevar la conciencia tributaria. En los dos primeros casos, la probabilidad de evasión podría reducirse entre 25% y 50%, mientras que en el caso de las intervenciones para mejorar la moral fiscal contribuiría a reducir en 10% la probabilidad de evasión.

Tabla III: Cambios marginales de la probabilidad de evasión fiscal

Áreas de intervención	Probabilidad de evasión		Cambio marginal
	Sin intervención	Con intervención	
Conciencia tributaria	34.3%	31.0%	-10%
Conocimiento tributario	39.4%	30.0%	-23%
Acceso a servicio SUNAT	36.3%	17.9%	-50%
Efecto conjunto	49.6%	18%	-65%

Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

Estos resultados están reflejando el hecho de que las actividades asociadas a la generación de conciencia tributaria requieren procesos largos de maduración para modificar las actitudes de la población respecto del pago de impuestos y por lo tanto, sus efectos se hacen evidentes en el largo plazo. En este sentido, se esperaría que en modelos dinámicos o temporales los cambios marginales como resultado de la aplicación de este tipo de política sean más elevados.

e. Dónde se encuentran las diferencias en el nivel de cumplimiento fiscal a nivel regional

Así como las prácticas ciudadanas modernas no son homogéneas como no lo son las prácticas ciudadanas pre-modernas a lo largo del país. Las experiencias con el sistema político democrático y

su subsistema tributario tampoco lo son. En el Perú, los niveles de cumplimiento tributario y de conciencia tributaria varían de una provincia a otra. Así como sus razones y argumentos. Por ello, se tenía que explorar, en primer lugar las variables que intervienen en el cumplimiento tributario: coerción, tolerancia al fraude, grado de información y acceso a los servicios y seleccionar aquellas que fueran significativas.

Sobre la base de los niveles de cumplimiento en el pago al impuesto a la renta encontrado por la encuesta, se clasificó a las regiones del Perú en tres grupos. El primero, agrupa a las regiones con niveles de cumplimiento menores al 25% (bajo nivel de cumplimiento), el segundo incluye a aquellas regiones con porcentajes de cumplimiento entre 25 y 45% (nivel de cumplimiento moderado); mientras que el tercero agrupa a las regiones con un nivel de cumplimiento tributario superior al 45%. Utilizando esta segmentación, se procedió a realizar un análisis exploratorio de las características de estos grupos de regiones, en términos de los determinantes del cumplimiento fiscal, con el fin de identificar un factor o factores que pudieran explicar las diferencias en los niveles de cumplimiento tributario.

Los resultados muestran claramente dos factores discriminantes: las percepciones sobre el riesgo de detección y penalización de los evasores y el grado de tolerancia al fraude. Así, la mayoría de las regiones que pertenecen al grupo con mayor nivel de cumplimiento tributario tienen una percepción que los riesgos de ser detectados por la SUNAT, en caso de cometer evasión, son altas; mientras que al interior de grupo con menor nivel de cumplimiento fiscal se observan riesgos diferenciados.

Respecto al grado de tolerancia al fraude, la población de las regiones que pertenecen al grupo con mayor cumplimiento tributario se caracteriza por ser tolerante, en contraste con el grupo de regiones de menor cumplimiento tributario cuya población se caracteriza por ser muy tolerante al fraude fiscal (Ver Tabla IV).

Tabla IV: Clasificación de las regiones según determinantes del nivel de cumplimiento tributario.**Tabla XXXV: Clasificación de las regiones según determinantes del nivel de cumplimiento fiscal**

Tasa de cumplimiento	Región	Probabilidad de ser descubierto	Sensibilidad al costo de la penalidad	Tolerancia al fraude	Grado de conocimiento	Uso de servicios SUNAT
Menor de 25%	Junin	Alto	No sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
	Tumbes	Alto	Sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
	Loreto	Alto	Sensible	Poco Tolerante	Medio	Bajo
	La libertad	Alto	Poco sensible	Muy tolerante	Bajo	Bajo
	Ayacucho	Medio	Poco sensible	Muy tolerante	Bajo	Bajo
	Huancavelica	Alto	No sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Piura	Alto	Poco sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Puno	Medio	Poco sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Ica	Alto	Poco sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
Entre 25% y 45%	Apurimac	Medio	No sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
	Moquegua	Alto	No sensible	Tolerante	Bajo	Bajo
	Arequipa	Alto	Poco sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
	Amazonas	Alto	Sensible	Tolerante	Medio	Medio
	Tacna	Alto	Poco sensible	Muy tolerante	Medio	Medio
	Ancash	Medio	Sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
	Callao	Alto	Sensible	Muy tolerante	Bajo	Medio
	San martin	Alto	Poco sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Ucayali	Medio	Poco sensible	Muy tolerante	Bajo	Bajo
	Cajamarca	Alto	Poco sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo
Mayor de 45%	M. de Dios	Alto	No sensible	Tolerante	Bajo	Bajo
	Pasco	Medio	Poco sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Lima	Alto	Poco sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Huanuco	Alto	Sensible	Tolerante	Medio	Bajo
	Cusco	Alto	Poco sensible	Tolerante	Medio	Medio
Lambayeque	Alto	Sensible	Muy tolerante	Medio	Bajo	

Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 - Perú

Estos resultados ponen en relieve la importancia de implementar políticas adecuadas dirigidas a mejorar la conciencia tributaria de la población con el fin de elevar el cumplimiento voluntario del pago de impuestos.

Sin embargo, para ello era vital entender los fundamentos que explican la moral fiscal en el país para seleccionar el tipo de políticas tributarias más relevante para la realidad peruana.

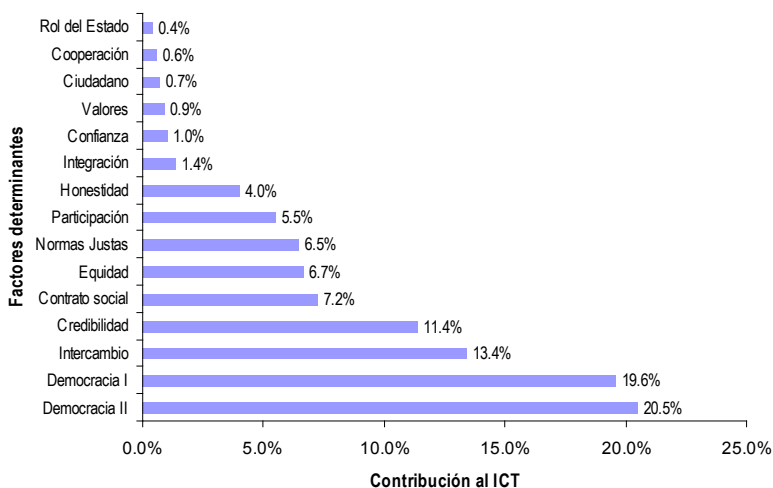
f. La conciencia tributaria es multidimensional

La tolerancia al fraude es un indicador que comúnmente se utiliza como una aproximación a la conciencia tributaria en los estudios sobre el tema. Sin embargo, tiene algunas limitaciones que pueden sesgar el análisis y monitoreo del comportamiento de la conciencia tributaria en una determinada zona o país. Entre estas limitaciones se puede mencionar que (a) no captura el carácter multidimensional de esta variable, (b) no permite determinar su intensidad o magnitud, sólo refleja la incidencia de la conciencia tributaria, (c) no posee algunas propiedades requeridas para poder monitorizar adecuadamente la evolución de la conciencia tributaria y poder establecer comparaciones entre países¹⁰.

Para corregir las limitaciones señaladas, se seleccionaron quince variables, las mismas que se muestran en el cuadro siguiente.

La exploración estadística confirmó que el conjunto de variables seleccionadas y sus escalas son confiables y consistentes para representar adecuadamente la conciencia tributaria, además de ser estadísticamente significativas.

Gráfico 4: Contribución a la conciencia tributaria según indicadores determinantes



Fuente: Estudio exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 – Perú

¹⁰ Al respecto, revisar el capítulo IV del “Marco conceptual y metodológico para la formulación de la línea de base de conciencia tributaria” (2009).

- ▲ Los determinantes vinculados a la dimensión de procesos y normas sociales están contribuyendo a explicar el 97% del nivel de la conciencia tributaria de la población, mientras que los valores personales y los factores asociados a la a visión del mundo tienen una escasa contribución.
- ▲ Este resultado está reflejando que en la interacción de estos elementos para la formación de la conciencia tributaria, las percepciones sobre el desempeño del sistema y las conductas tributarias de la población están predominando sobre los aspectos valorativos y la visión del mundo de los peruanos.
- ▲ Dado que los valores y la visión del mundo están interactuando de manera antagónica respecto de las percepciones relacionadas con los procesos y normas sociales (el sistema), el predominio de esta última dimensión está generando desplazamientos hacia actitudes menos cooperativas en una población como la peruana, que privilegia valores de trascendencia y comparte una visión colectivista común del bienestar.

En términos de factores determinantes, los vinculados a los aspectos políticos (democracia) están teniendo una importancia gravitante en la formación de la conciencia tributaria de los peruanos, explicando el 40% de total de su nivel. Por su parte, los factores asociados a la justicia distributiva (equidad, contrato social e intercambio fiscal) y procedimental (credibilidad, justicia de normas y participación), tienen un peso relativo de 27% cada uno.

Finalmente, los resultados confirman la ausencia de reciprocidad, puesto que las variables asociadas tienen una contribución escasa en la determinación del nivel de conciencia tributaria (1.6%). Este resultado se atribuye (a) a la influencia del comportamiento pasado en las personas que habitualmente no pagan y (b) al conflicto con los valores personales que atenúa la intensidad del comportamiento recíproco de la población.

En síntesis, los determinantes que están vinculados a aspectos macro y con alta vulnerabilidad social, como el orden democrático, tienen por lo general mayor importancia relativa en la formación de la conciencia tributaria. En segundo lugar se encuentran los determinantes vinculados a aspectos de política o institucionales, mientras que los determinantes asociados a aspectos individuales tienen la menor contribución.

Tomando en cuenta los resultados del estudio, el alcance funcional de la Administración Tributaria en relación a la conciencia tributaria y en las acciones que puede desplegar para modificar positivamente su

nivel, no está diseñado para que pueda intervenir sobre la totalidad de los aspectos políticos ni institucionales que la modelan. Por ello, los programas de educación y/o cultura tributaria están limitados a lo que la Administración Tributaria consiga conjuntamente con el Ministerio de Educación y otras dependencias públicas, lo que resulta insuficiente porque no afectaría al conjunto de la raíz del.

De ahí que los resultados de estudios como el desarrollado por el Perú deben apuntar no sólo a medir cómo estamos, sino principalmente a cambiar sustancialmente el mapa de distribución de responsabilidades en torno a la conciencia tributaria, como elemento dinamizador de la ciudadanía fiscal.

4. CONCLUSIONES

El estudio desarrollado por la SUNAT pone de relieve el avance técnico en la materia. Su importancia radica en el aporte de detalles antes desconocidos que sirven para ajustar las estrategias de manera específica a nuestra heterogénea realidad social, económica y ciudadana.

Pero fundamentalmente nos revela que la responsabilidad en el cumplimiento tributario voluntario y en la generación de conciencia tributaria no es un asunto exclusivo de la Administración Tributaria. Para ello nos proporciona estadística, pruebas, datos para sustentar lo dicho de manera objetiva:

- a. En el Perú, las zonas con mayor incumplimiento y más bajo nivel de conciencia tributaria son las que mayoritariamente tienen percepciones de muy bajo rendimiento del sistema político democrático y de los logros económicos y sociales que obtiene el ciudadano. En segundo lugar, están las zonas que atribuyen menos credibilidad y confianza a las decisiones que toman las instituciones públicas y en tercer lugar, las zonas en las que mayormente se considera que no hay equidad en el intercambio fiscal.
- b. Por tratarse de procesos dinámicos, dependen de las variaciones de los indicadores que los constituyen quienes dependen en gran proporción de las decisiones y rumbos políticos que toma el poder político.
- c. El efecto que producen las variables con más peso en la conciencia tributaria: los factores políticos (percepciones acerca del desempeño del sistema democrático y beneficios que este proporciona), la equidad en el intercambio fiscal y la credibilidad y confianza en las instituciones públicas, en el cumplimiento fiscal es menor cuando dichas variables se incrementan favorablemente que cuando se

deterioran que es cuando cobran una gran magnitud causando un efecto muy negativo en la conciencia tributaria de la población y afectando el cumplimiento tributario.

El cumplimiento tributario y su dinamizador, la conciencia tributaria, están determinados principalmente por el desempeño del sistema político, la justicia en la distribución de la carga fiscal y la credibilidad que le atribuya el ciudadano a las instituciones públicas. En consecuencia, el cumplimiento voluntario y la conciencia tributaria como su elemento dinamizador no serán impactados eficientemente por programas de educación tributaria basados en información y valores personales dirigidos exclusivamente por las Administraciones tributarias y algunos de sus aliados.

5. RECOMENDACIONES

a. Política pública de ciudadanía fiscal para redistribuir la responsabilidad del cumplimiento fiscal voluntario

Para el Perú, los resultados obtenidos en el estudio exploratorio desarrollado por la SUNAT dejan en claro que la Administración Tributaria debería pasar de ser el único actor en este escenario a jugar un nuevo rol que busque obtener mandato legal y social, así como respaldo de los actores políticos y stakeholders, para convertir la ciudadanía fiscal en una política pública que incida en la conciencia tributaria y en el cumplimiento fiscal voluntario.

b. Integrar el enfoque de Cultura Tributaria o Ciudadanía Fiscal al negocio y funciones centrales de la Administración Tributaria

- Considerar la estandarización funcional y orgánica de los programas de educación/cultura tributaria, cuya principal finalidad sea normar y establecer lineamientos de manera integral que aseguren la incorporación del enfoque de ciudadanía fiscal en los procesos de planeamiento y gestión del negocio.
- Incorporar la función en todos los niveles operativos que involucren las funciones de cumplimiento y servicios al contribuyente.
- Integrar los procesos y productos de cultura tributaria en las metas institucionales para lo cual se propone diseñar los protocolos de trabajo, supervisión y evaluación, así como de los indicadores de proceso y de producto, estandarizados mínimamente a nivel de la región.
- Incluir los perfiles profesionales de educadores, científicos sociales y comunicadores en los manuales de organización y funciones, así como en la línea de carrera de las administraciones tributarias.

c. Nuevos hallazgos y retos

Las pruebas estadísticas aplicadas para establecer la significancia y contribución de los indicadores demostraron que son confiables y consistentes para representar adecuadamente la conciencia tributaria. Asimismo, sugieren que las variables en su conjunto son relevantes para explicar el comportamiento de la conciencia tributaria en el país. Sin embargo, reflejándose podría estar excluyendo variables vinculadas a procesos cognitivos que influyen sobre los niveles de conciencia tributaria. Por ello, ponemos a consideración de la Asamblea los siguientes retos:

- Abrir mayores espacios para la difusión de los avances y modelos de investigación sobre conciencia tributaria/moral fiscal.
- Recomendar la asignación de recursos y personal para incursionar en la investigación social cuantitativa y cualitativa de la tributación.
- Convertir la investigación acerca de asuntos no económicos relacionados con el cumplimiento y la conciencia tributaria, en una actividad funcional de las Administraciones Tributarias las mismas que requieren de perfiles profesionales diversos, de recursos y organicidad.
- Vincular los resultados de las investigaciones acerca de la conciencia tributaria con los programas de cultura tributaria o ciudadanía fiscal para dotarles de autoridad técnica en este aspecto.

6. ANEXOS

ANEXO I

Dimensiones, subdimensiones e indicadores de la Conciencia Tributaria

VALORES (DISTAL) ¿Cuál prioritarlos sea los valores que sirven a intereses colectivos o sociales?
En esta dimensión se analiza la estructura de valores personales de la población peruana, según la clasificación propuesta por Schwartz (1992), y se evalúa que tipo de valores predominantes en los individuos están contribuyendo hacia actitudes más cooperativas con el sistema tributario. El indicador utilizado para el análisis es la dimensión de valor (trascendencia, conservación, apertura del cambio y autorrealización) predominante o priorizada por el individuo.
Valores personales
<ul style="list-style-type: none"> • Dimensión de valor predominante

Dimensiones, subdimensiones e indicadores del Índice de Conciencia Tributaria


VISION DEL MUNDO (DISTAL): ¿Cuál integrado está el mundo de la vida con el sistema?		
En esta dimensión se analiza diferencias en la moral fiscal de la población en función a la práctica social de sus derechos ciudadanos, a través de indicadores que mida las formas de percibir la legitimidad de la apropiación de los bienes públicos, la primacía de los intereses de la comunidad o de los individuos, las relaciones con los beneficios del mercado, entre otros.		
Rol del Estado	Ciudadanía	Integración social
Esta categoría de análisis incluye indicadores que miden la relación de primacía de los intereses de la comunidad y el rol del Estado para atenderlos.	Referido a indicadores que miden cuantitativamente los grados de ejercicio de los derechos de ciudadanía en una sociedad específica.	Referido a indicadores que miden las percepciones en los agentes sociales sobre los fenómenos de desintegración social que pudieran afectar la moral fiscal de la población
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción del rol del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipología del ciudadano según su relación con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción del grado de integración social

Dimensiones, subdimensiones e indicadores del Índice de Conciencia Tributaria

PROCESOS Y NORMAS SOCIALES (PROXIMAL) ¿Cuán dispuestos están los individuos a contribuir voluntariamente?			
Esta dimensión trata de evaluar de manera indirecta cuán internalizado tienen los individuos la norma de cumplir con las obligaciones tributaria atribuible a sus creencias y percepciones sobre la justicia procedimental y distributiva del sistema tributario, del grado de evasión en la sociedad, así como a su satisfacción (o insatisfacción) con el régimen democrático peruano.			
Justicia procedimental	Justicia distributiva	Reciprocidad	Factores políticos
Esta categoría de análisis está referida a la percepción de la población respecto de la justicia de las reglas o procedimientos que intervienen en el proceso de toma de decisiones de la política tributaria.	Referido a indicadores de percepción de la población respecto de la equidad en la distribución de la carga fiscal y la equidad en el intercambio fiscal.	Referido a indicadores de percepción sobre el grado de evasión en el país o de confianza en su entorno. Permite evaluar si las actitudes individuales hacia el pago de los impuestos está influida por la conducta tributaria de la sociedad.	Se incluye indicadores de percepción del individuo sobre el sistema político y de valoración sobre el grado de democracia existente u otros que afecten la moral fiscal.
<ul style="list-style-type: none"> • Confianza institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad de la carga fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción del grado de evasión tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción del grado de democracia
<ul style="list-style-type: none"> • Honestidad institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad en el intercambio fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza en los miembros del entorno 	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción con la democracia
<ul style="list-style-type: none"> • Justicia de las normas 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del contrato social 		
<ul style="list-style-type: none"> • Procesos participativo 			

ANEXO II

Ficha Técnica de la Encuesta usada para el Estudio Exploratorio de Conciencia Tributaria y Línea de Base 2009 Perú

	
INFORME TÉCNICO	
Objetivo	El objetivo del estudio es recolectar información de fuentes primarias en las zonas urbanas de las 26 regiones del Perú para desarrollar y asistir en la generación de indicadores que permitan comparar, a través del tiempo, los avances del Proyecto de Cultura Tributaria implementado por la SUNAT.
Contenido	<p>Los temas de estudio considerados fueron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Demográficos: <ul style="list-style-type: none"> - Datos de la vivienda - Tenencia de bienes + Datos socioeconómicos de los miembros del hogar + Contenido del cuestionario: <ul style="list-style-type: none"> - Grado de información sobre tributación - Datos de comportamiento tributario y conciencia tributaria
Población	Población en general, hombres y mujeres, de 15 a 70 años de edad, pertenecientes a todos los niveles socioeconómicos, residentes en zonas urbanas.
Técnica	Investigación cuantitativa, de tipo concluyente. Se utilizó la técnica de entrevista directa y personal, en el hogar.
Instrumento	Cuestionario estructurado y pre-codificado, proporcionado por la SUNAT.
Metodología	Estudio probabilístico y polifásico (ver metodología utilizada).
Cobertura	Estudio a nivel nacional, considerando las zonas urbanas de seis zonas geográficas de Lima-Callao y 24 regiones del interior del país (ver cuadro de distribución de la muestra estadística).
Muestra	Se realizó un total de 8,148 encuestas efectivas (ver número de encuestas realizadas).
Error global	+/- 1.1%, en la hipótesis más desfavorable, para un nivel de confianza de 95%
Actividades	<p>Las actividades realizadas fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de la versión final de los instrumentos a utilizar. • Prueba piloto bajo las mismas características en las que se desarrollará la encuesta final. • Selección y capacitación de encuestadores y supervisores. • Trabajo de campo, revisión de la calidad de las encuestas y supervisión del trabajo de campo. • Control de calidad previo al procesamiento de la información. • Procesamiento y validación de los resultados.
Prueba piloto	Se desarrolló una prueba piloto previa al inicio del trabajo de campo, la misma que nos permitió conocer la operatividad del cuestionario, estimar tiempos de aplicación del mismo y proponer mejoras al instrumento por aplicar (ver informe de la prueba piloto).
Fecha de campo	<p>El trabajo de campo se desarrolló en las siguientes fechas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Lima : 19 de junio al 06 de setiembre de 2009. • En provincia : 30 de junio al 06 de setiembre de 2009.

Servicio de Aplicación en Campo de Instrumentos de Recolección de Datos para Evaluar el Estado de la Cultura Tributaria