

REFLEXIONES SOBRE LA **CONCIENCIA TRIBUTARIA** EN LA **SOCIEDAD PERUANA**

DOCUMENTO DE TRABAJO

PREPARADO POR: JORGE A. CARRILLO VERTIZ



GERENCIA DE CULTURA TRIBUTARIA Y ADUANERA

Tabla de Contenido

Contenido

| | |
|--|----|
| Capítulo 1 | 5 |
| FACTORES CONDICIONANTES DE NUESTRA CONCIENCIA TRIBUTARIA | 5 |
| 1.1 Nuestra historia tributaria | 5 |
| 1.1.1 Tres nociones de tributación..... | 5 |
| 1.1.2 Las relaciones tributarias en el mundo andino | 7 |
| 1.1.3 La tributación durante el virreinato | 9 |
| 1.1.4 La tributación en el Perú independiente del siglo XIX y primera mitad del siglo XX..... | 10 |
| 1.1.5 La recaudación tributaria en el Perú actual | 11 |
| 1.2 Informalidad | 15 |
| 1.2.1 Definición | 15 |
| 1.2.2 Dimensiones y tamaño de la informalidad en el Perú | 15 |
| 1.2.3 Los lazos de la informalidad | 19 |
| 1.2.4 Causas..... | 20 |
| 1.2.5 La informalidad en nuestra conciencia ciudadana | 22 |
| Capítulo 2 | 26 |
| PERFILES DEL CONTRIBUYENTE PERUANO | 26 |
| 2.1 Una tipología “ideal” | 26 |
| 2.2 Elementos para caracterizar al contribuyente peruano | 29 |
| 2.3 La dicotomía público-privado como punto de partida..... | 33 |
| Capítulo 3 | 39 |
| PAUTAS DOCENTES PRELIMINARES PARA LA EDUCACIÓN TRIBUTARIA | 39 |
| 3.1 Presupuesto estatal, gasto social y desarrollo | 39 |
| 3.2 Centralidad de los tributos para la construcción de la ciudadanía y un nuevo contrato social en el Perú..... | 41 |
| 3.3 Desarrollo del razonamiento moral | 43 |

Introducción

El presente texto nació como una forma de poner por escrito algunas de las experiencias en la difusión de la cultura tributaria y aduanera que realiza el autor, como parte de su trabajo en la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera de la SUNAT.

Muchas de las nociones que se incorporan en los tres capítulos que siguen son parte de la exposición “Impuestos y Desarrollo” que brindamos para trabajadores de la Sunat, estudiantes de educación, maestros de educación secundaria y funcionarios públicos, entre otros. Exponerlos de manera sistemática a través de un documento fue una manera de “redondear” las ideas que a veces se presentan de forma coloquial en el transcurso de una exposición. También ha resultado un medio muy eficaz para ordenar todo el conjunto en la forma de una propuesta de investigación a la que finalmente parece servir el texto resultante.

Es por eso que la mejor manera de calificar el presente texto es como “Documento de trabajo”, ya que, en definitiva, contiene un conjunto de hipótesis que podrían resultar valiosas para indagar maneras eficaces de alcanzar los resultados que nos proponemos como organización: incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de la población peruana mediante el desarrollo de actitudes favorables hacia la tributación.

El ámbito material de esta tarea es, sin embargo, complejo: abarca desde la ética, hasta las ciencias sociales y la educación. Por eso hemos intentado proponer algunas ideas en cada una de estas esferas de conocimiento, pero esperando también que se vislumbren algunas líneas de articulación que permitan, a la larga, extraer conclusiones y pautas de actuación de índole práctico. La respuesta central para ello será la que se dé a la pregunta: ¿qué nociones acerca de los tributos están presentes en la manera de pensar de los peruanos que favorecen su propensión a contribuir voluntariamente y cuáles otras que la perjudican?

En el primer capítulo resumimos algunos elementos de nuestra historia y nuestra sociedad, en concreto la informalidad que caracteriza a más del 50% de nuestra economía, como factores que condicionan nuestra manera de situarnos ante los impuestos.

En el segundo capítulo intentamos exponer algunos hallazgos que podrían sentar las bases para una futura caracterización del contribuyente peruano o, más exactamente, los tipos de contribuyentes a los que nos dirigimos como parte de nuestra misión. En ese punto es necesario destacar el aporte hecho por una ex compañera de trabajo del Instituto Aduanero y Tributario, la educadora Felicia Bravo, quien en un artículo publicado el 2011 por el Centro de Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) aportó una propuesta de investigación que nos recordó que no podemos acercarnos a la población peruana con las mismas herramientas con las que nos acercaríamos a la población del mundo desarrollado. Concluimos, a partir de su propuesta y de otras herramientas de análisis ganadas en nuestra experiencia docente, identificando algunas líneas de investigación que, a nuestro juicio, podrían resultar valiosas para responder a la pregunta central indicada arriba.

Finalmente, en el tercer capítulo compartimos dos instrumentos pedagógicos que nos han sido de utilidad en las clases sobre Impuestos y Desarrollo: la exposición de la priorización del gasto social efectuado por el Estado peruano de manera consistente durante el último lustro y una nueva manera de presentar el círculo virtuoso de la tributación en la que se visualizan todos los elementos de la relación Estado ciudadano que son de permanente preocupación para los actores sociales y, al mismo tiempo, permite identificar con claridad la centralidad de la

tributación dentro del conjunto de obligaciones ciudadanas, como piedra angular en la construcción de ciudadanía.

Exponemos también, en el tercer capítulo, la Teoría del Razonamiento Moral de Lawrence Kohlberg, como un enfoque metodológico para la catalogación del modo en que las personas dilucidamos los dilemas éticos y que, eventualmente, resulta de utilidad para fijar metas en la educación ciudadana y tributaria de la población.

Esperamos, en definitiva, que el presente documento cumpla con una sola finalidad: despertar interés por la investigación de los mejores medios para el desarrollo de la conciencia cívica, ciudadana y tributaria de los peruanos y las peruanas, por ser no solo una forma efectiva de contribuir a sustentar la misión del Estado, sino sobre todo como una forma de asumir nuestra ciudadanía y expresar con actos el gran amor que profesamos por nuestra patria, tan querida por Dios.

Capítulo 1

FACTORES CONDICIONANTES DE NUESTRA CONCIENCIA TRIBUTARIA

En este capítulo exploraremos algunos factores que en nuestra opinión podrían estar formado el sustento sobre el que se han establecido, a lo largo de nuestra historia, los principales criterios de juicio actualmente presentes en la conciencia general de los peruanos sobre los impuestos.

La pregunta que intentaremos contestar en esta sección es la siguiente: ¿Qué acontecimientos y fenómenos de nuestra realidad social y de nuestra historia podrían estar condicionando las opiniones que los peruanos mantenemos actualmente ante la tributación?

1.1 Nuestra historia tributaria

Empecemos por hacer una síntesis de algunos de los principales rasgos que definieron la tributación en las diferentes etapas de nuestra evolución histórica y que posiblemente nos permiten explicar ciertas valoraciones presentes en los diferentes sectores de nuestra sociedad respecto de los tributos.

Los momentos que incluiremos en nuestra reflexión son:

- La tributación en el mundo prehispánico.
- Los tributos en la colonia.
- La tributación en el Perú independiente del siglo XIX
- Los tributos en el siglo XX

Obviando la descripción del sistema tributario propio de cada etapa, lo que excede los alcances de este trabajo, intentaremos enfocarnos en los patrones que definieron las relaciones entre las personas individuales con el conjunto de la sociedad y el Estado, en lo que tienen de específico para delinear una actitud general de aceptación u oposición a contribuir con el erario fiscal.

Emplearemos como marco conceptual, las tres nociones de tributo que se verifican a lo largo de la historia, comprendiendo el término tributo en su sentido más general: “Obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas” (RAE, Diccionario de la lengua española. Edición virtual <https://dle.rae.es/tributo?m=form>).

1.1.1 Tres nociones de tributación

Antes de pasar específicamente al resumen de nuestra historia tributaria nacional es bueno tener presente que, mundialmente, se han conocido a lo largo de la historia tres nociones del término tributo o, al menos, en lo que respecta a la contribución que obliga a cada individuo a compartir parte de sus bienes con el conjunto de su grupo social. Estas tres nociones claramente diferenciadas son el “tributo” originario, presente en las sociedades primitivas, el tributo como signo de vasallaje, desde los estados teocráticos de la antigüedad hasta las monarquías

constitucionales y el tributo como aporte ciudadano, propio del estado moderno y de las democracias contemporáneas.

Con ciertos cuidados, a la primera forma de entender la contribución económica del individuo con su grupo social le podríamos denominar “tributo originario”. Considerando la vida en las sociedades tribales, también denominadas “comunidades primitivas”, dedicadas a la caza y recolección, observamos que ya existía una forma de contribución personal con el sostenimiento de toda la comunidad. Aunque no se puede hablar con toda propiedad de tributo, puesto que para ello se requiere la existencia del Estado, resulta notorio que la palabra “tributo” proviene del término “tribu”, puesto que en el interior del clan cada uno de sus miembros aportaba para la supervivencia del grupo los bienes obtenidos, ya se tratase de piezas de caza, frutos, semillas o demás bienes de subsistencia. En esta primera forma de aporte “tributario” hay dos características particulares que lo distinguen. En primer lugar, hay que indicar que esta contribución era de carácter insoslayable, es decir que era imposible sustraerse de ella, puesto que el miembro de la tribu que se apropiara en forma egoísta de los alimentos obtenidos colectivamente hubiese sido inmediatamente excluido del grupo, viendo su vida seriamente amenazada. Otro aspecto característico de esta etapa es que la contribución se efectuaba con un conjunto humano próximo a cada individuo con el que se guardaban estrechos lazos de parentesco. Esta condición se pierde definitivamente cuando aparece el Estado.

Transcurridos muchos siglos e incluso milenios, se desarrolla una segunda concepción de tributo conocida como “tributo al vasallaje”. Esta es propia de todas las sociedades absolutistas y se inicia con el desarrollo de la agricultura, la división del trabajo, la aparición de las clases sociales y el Estado. En esta etapa, algunos miembros de la sociedad, pertenecientes a la casta superior, concentran las funciones de gobierno, incluida la administración de la riqueza producida por el conjunto social. Además, en casi todas las sociedades antiguas este derecho se ejercía, según se entendía, por derecho divino, es decir se concebía que es voluntad de los dioses que sea un grupo, persona o dinastía específica quien detente el poder de gobernar. El tributo, por tanto, obligaba a quienes se encontraban sometidos a dicho poder, es decir a todos aquellos que no pertenecían a la casta gobernante. El tributo se constituyó así como cupo, es decir, como una forma de reconocimiento de esta relación de dependencia, obediencia o subordinación.

Finalmente, transcurridos también centenares de años e incluso milenios aparece una tercera forma de entender los tributos que es propia de los estados modernos y de la democracia liberal y que, de alguna manera, está presente incluso en las democracias “populares” de corte socialista. En todas estas sociedades se concibe que la fuente originaria del poder político es el ciudadano o el conjunto de ellos (el pueblo, los trabajadores) y que son estos quienes delegan dicho poder en las autoridades con el fin de promover el orden y el desarrollo social, ya sea que esta delegación se efectúe a través de elecciones generales multipartidarias o de partido único. El Estado deviene, en todos estos casos, en la máxima instancia de representación de los miembros de la sociedad; en este sentido es, en estricto, “nuestro” Estado, como consecuencia de lo cual los ciudadanos lo dotamos de los recursos económicos necesarios para ejercer las funciones que le hemos encomendado. Este recurso o aporte ciudadano es el tributo.

Cada una de estas tres formas de concebir el tributo es radicalmente diferente de la anterior y marca etapas de evolución o desarrollo social en una comunidad nacional, desde los primeros grupos humanos hasta la actualidad. A continuación veremos cómo se verifica esta evolución en el caso peruano.

1.1.2 Las relaciones tributarias en el mundo andino

El Estado en el Perú prehispánico estuvo marcado por sociedades altamente jerarquizadas, por lo que podría decirse que corresponde a una concepción del “tributo como signo de vasallaje”. No obstante, existieron patrones de relación social y económica propios del mundo andino que le dieron un carácter particular, estrechando los vínculos entre gobernantes y súbditos y estableciendo relaciones de correspondencia u obligación mutua no necesariamente presentes en otras sociedades de castas. Estos patrones, ampliamente documentados por la ciencia histórica nacional son los de reciprocidad y redistribución.

La reciprocidad, aunque excede al ámbito económico, se manifiesta también como un mecanismo de intercambio de valores materiales, ya sea en forma de bienes de consumo, trabajo o relaciones de parentesco (mujeres del ayllu o *panaca*); intercambio que es efectuado entre personas del común entre sí (*hatunrunas*), como entre estos y los gobernantes locales (curacas) o entre los ayllus y el poder central del Estado Inca o preinca, en su caso.

Hay que anotar sin embargo que, de acuerdo con los especialistas, la reciprocidad es mucho más que un mecanismo económico; es también una manera de entender el mundo enraizada en la concepción cíclica del tiempo y de la naturaleza. En palabras de Beauclair (2013): “En esta perspectiva, la relacionalidad, expresada entre otras cosas por la reciprocidad entre los diferentes elementos del universo establece un circuito de transmisión de la fuerza vital entre ellos y, en consecuencia, tiende hacia un equilibrio general”. Este equilibrio en la cosmovisión andina remarca la complementariedad por encima de la diferenciación y el encuentro y el equilibrio por encima de la dominación. En tal sentido, estamos ante una cosmovisión dentro de la cual existe una forma de pertenencia del individuo, persona o ser vivo que lo coloca en un sentido de confluencia armónica al interior de su grupo social y entorno natural. Este “sentimiento andino” no niega las diferencias sino que las integra dentro de un sentido colectivo propio de su cosmovisión o “mundo espiritual”.

En el aspecto social, la reciprocidad marca la pauta fundamental para el establecimiento de relaciones de parentesco y afinidad. “Para la celebración de un acontecimiento especial, por ejemplo un matrimonio o la construcción de una casa nueva, no se ‘invita’ a familiares y amigos al estilo de la cultura mestiza¹, aquí ‘acompañan’ aquellos a quienes previamente se ha ‘acompañado’ en sus momentos especiales o quienes esperan ser ‘acompañados’ más adelante” (De La Torre y Sandoval, 2004). “De esta manera -continúan los autores- no es un privilegio el ‘aceptar’ una invitación y asistir a una celebración, es una obligación que nace de la necesidad de corresponder a quien previamente ha acompañado en los momentos importantes de cada familia o de atender a quien próximamente acompañará” (pág. 23).

Por otro lado, la reciprocidad en su aspecto económico tampoco puede ser definida como un mero intercambio de bienes o servicios, es más bien una manera de establecer y estrechar lazos de cooperación y familiaridad que están a la base de todo el entramado social y de la producción, acumulación y circulación de la riqueza. Es notorio, al respecto, que aún en la actualidad en algunas localidades andinas, el patrimonio de una familia no sea medido en términos monetarios o de cantidad de bienes, sino en términos del número de relaciones de parentesco y compadrazgo que se ha logrado establecer. Esto tiene sentido económico particularmente al interior de un medio rural o urbano marginal, puesto que garantiza la mano de obra o el apoyo

¹ Los autores definen como cultura mestiza, dentro de su trabajo, todos aquellos elementos modernos e incluso occidentales en contraposición a lo “indígena”.

comunal en las tareas que por su envergadura exceden la capacidad personal del individuo, como también el rescate en situaciones de necesidad.

Este tipo de compromiso personal, propio de la reciprocidad, sustenta también las relaciones de poder y autoridad: “El dar en el mundo andino juega un papel preponderante en la consolidación del poder y de una autoridad. Para un indígena es una manifestación de fortaleza y un honor el dar. No dar significa debilidad, cuando un indígena da más, adquiere más respeto en el seno de su familia, comunidad y sociedad” (pág. 23). Así se explica que en el incario se encontrase tan generalizado el mecanismo de la reciprocidad, puesto que sustentaba cada nivel de relación social y política al interior de cada ayllu, de la comunidad local o cacicazgo y del Estado Inca con cada una de estas instancias. “Puede suponerse que, si el ‘ruego’ no se formulaba según las costumbres establecidas, o si la petición no satisfacía a los curacas por cualquier otro motivo—, existía la posibilidad de un rechazo del mismo” (Rostworowski, 2005, pág. 16).

Incluso en las operaciones de conquista se respetaba este principio, de manera que antes de la guerra se practicaba la ceremonia del “ruego” con las autoridades de la población a conquistar e incluso durante la misma operación militar con los generales y curacas que asistían al ejército Inca:

“La mayor parte de las conquistas se cumplían por medio del rito de la reciprocidad. El mecanismo era el siguiente: un ejército inca se presentaba ante una macroetnia y proponía a sus jefes establecer la reciprocidad entre el inca y el señor principal de la localidad. Todo dependía de la decisión de aquel señor, quien tenía la posibilidad de tomar las armas, pero lo que le hacía meditar era la consideración de los bien entrenados y aguerridos ejércitos inca, dispuestos a vencer. Si tomaba la opción de la guerra, el porvenir del jefe étnico era la prisión y la muerte. Más le convenía aceptar la oferta del soberano cusqueño e ingresar en el engranaje del incario” (Ob. cit. pág. 17).

Debemos notar además que la legitimidad del poder del soberano Inca estaba condicionada al cumplimiento de los mecanismos de la reciprocidad: “A manera de recapitulación podemos decir que, en un principio, el poder del inca era limitado y se fundamentaba en una constante renovación de los ritos de reciprocidad” (Ob. cit. pág. 19). Otro aspecto fundamental de este principio rector de las relaciones sociales en el Incario es su carácter personal. Por este motivo, en tanto le era posible, era el propio Inca el que se hacía presente en las ceremonias del “ruego” y cuando esto ya no le fue posible y debió delegar estas funciones por las dimensiones que tomaba el imperio, comenzaron a sentirse las dificultades y limitaciones del sistema, según afirman algunos autores (Ob. cit. pág. 17).

El otro mecanismo económico que otorgó un carácter particular al funcionamiento del Estado inca fue la redistribución. Por este medio se ponía a disposición de la población bienes del Estado en tambos y colcas, los que socorrían a la población ante cualquier caso de necesidad y asistían a las delegaciones del inca en las ceremonias de la reciprocidad: “En las colcas se conservaban toda clase de productos manufacturados como armas, ropa rústica, ropa fina, alimentos de los más variados, entre otros. Todo lo imaginable se guardaba en los depósitos y, a pesar de la conquista española, y de las guerras civiles entre hispanos, los naturales continuaron llenando los depósitos como si el gobierno inca existiera” (Ob. cit. pág. 34).

Finalmente, para poder situar el rol de la tributación prehispánica al interior de nuestro ciclo histórico nacional es importante indicar que los aportes tributarios en el imperio se efectuaron fundamentalmente en fuerza de trabajo: “En el ámbito andino, el equivalente al tributo fue la fuerza de trabajo organizada por la mita o turnos, ya sea para el ayllu, para el curaca local, para

el señor de la macroetnia o para las huacas. Durante el incario, esa fuerza de trabajo la acaparó el Estado” (Ob. cit. pág. 20). Lo que no significa que se dejara de aportar fuerza laboral a las demás instancias locales o comunales, sino a una hegemonía de los recursos dedicados al Estado, los que se fueron acumulando paulatinamente, permitiendo al Inca consolidar su dominio sobre un extenso territorio (Ob. cit. Págs. 20-31).

Esto significa que, si bien dentro de los tres conceptos arquetípicos de tributo antes mencionados el esquema que más se acercaría a la tributación en el mundo prehispánico sería el del tributo como signo de vasallaje, la reciprocidad y la redistribución establecían mecanismos de retribución o compensación en la relación persona – Estado, inexistentes en otras latitudes, en el marco además de relaciones personales, mediadas o no, entre súbdito y gobernante. Una evidencia adicional en este sentido la aporta el hecho de que estuviese tan generalizado el sistema rotativo de trabajo para el ayllu, el curaca y el Inca, tanto de las tierras, como en las minas o en los pastos dedicados a la ganadería de camélidos americanos (Ob. Cit. Págs. 21 y 33).

Este factor puede ser de interés también para la Administración Tributaria en la actualidad, en lo que concierne al tipo de relación recíproca que cierto grado de probabilidad (que sería interesante determinar) espera establecer el poblador andino tradicional con sus autoridades. Resultan sugerentes al respecto las anécdotas relatadas por el personal de las oficinas de orientación al contribuyente respecto a que una atención esmerada es retribuida en algunos casos con regalos o presentes que no tienen ningún objetivo ulterior, sino el de establecer una retribución que compense el buen servicio recibido. En contraparte, esta pauta de relación que podríamos denominar como “el patrón de reciprocidad” puede estar imponiendo límites a la comprensión que tiene el poblador andino del esquema tributario moderno, puesto que, al menos en lo que concierne a los principales impuestos, como el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta, la norma es que no existe una contraprestación directa por parte del Estado en la comunidad o la persona aportantes.

1.1.3 La tributación durante el virreinato

Durante la colonia, a diferencia del mundo andino, se vivió una tributación vertical y un modelo al vasallaje sin atenuantes. En correspondencia con la ideología de la época, debía tributar el bando derrotado en la guerra de conquista, por lo que casi durante toda la colonia los únicos que aportaron un tributo personal fueron los indígenas. Los mestizos solo fueron gravados con el tributo indígena hacia el último cuarto del siglo XVIII y los criollos no aportaron tributo personal alguno durante todo el virreinato. Se concebía que a ellos, por pertenecer a la casta de “españoles americanos”, no les correspondía tributar en forma personal, sino por el ejercicio de determinadas actividades gravadas. La nobleza criolla, por su parte, solo aportó un impuesto “de lanzas” hacia el final de la colonia, en forma de compensación monetaria que sustituyó a la contribución en armamento y soldados que antes efectuaba para los ejércitos del Rey.

De este modo, el Estado virreinal se sostuvo principalmente de la capa más pobre de la población, dado que, aunque existieron desde el siglo XVII otros tributos tales como las tasas aduaneras, el tributo indígena fue de lejos la principal fuente de ingresos del Estado colonial (IATA, 2012. Págs. 24 a 30).

Un aspecto adicional que es importante recordar es que, fuera del esquema planteado por una tributación al vasallaje estrictamente vertical y autoritaria, se trataba del pago forzado a un gobernante extranjero con quien no se poseía ningún tipo de identidad o proximidad cultural.

Esto debe haber agravado el sentido de exacción o despojo que se formó en la conciencia de los peruanos en torno a los tributos. Las formas de tributación en la sociedad inca y las que se impusieron a raíz de la conquista española, contrataban drásticamente. Mientras que en el primer caso la reciprocidad se constituyó en la pauta de interacción obligada en las relaciones entre el Estado y sus súbditos, en forma semi personal, en el segundo caso, la norma era la inequidad y el despojo unilateral, por parte de una autoridad completamente foránea.

1.1.4 La tributación en el Perú independiente del siglo XIX y primera mitad del siglo XX

Al llegar la independencia en 1821, San Martín decretó la abolición del tributo indígena, ya que no se correspondía con la nueva república liberal que se deseaba fundar (Ob. cit. Págs. 32 y siguientes). No obstante, el Estado peruano se encontraba quebrado producto de la guerra de independencia, por las deudas adquiridas con los ejércitos extranjeros y por la destrucción de infraestructura consecuente. Sin su principal recurso, el tributo indígena, el Estado prácticamente no contaba con otras fuentes importantes de ingreso. Ello determinó que solo unos años después, en 1826, Bolívar restableciera este impuesto con el nombre de “tributo al vasallaje”. Más evidente no pudo hacerse la contradicción entre un Estado republicano y una contribución propia de un sistema colonial y absolutista.

Así continuó la situación hasta la década de 1850 cuando Castilla decretó la abolición definitiva del tributo indígena, sustentado en los ingresos del guano y del salitre. Estos recursos, sin embargo, no eran propiamente tributos sino regalías que cobraba el Estado peruano por la explotación de un recurso público, de modo que el Perú sobrevivió casi sin impuestos hasta la década de 1910 en que se crearon los primeros impuestos sobre la renta, pero para sectores muy pequeños de la sociedad. Cada vez que se deseaba crear un impuesto que gravara a una mayor parte de la población el rechazo era generalizado (Estela, 2002. pág. 47). ¿Qué teníamos, entonces? Por una parte, un sector mayoritario, compuesto por los indígenas y mestizos con el peso de una carga tributaria que los oprimió de forma inequitativa por más de tres siglos, aún después de la independencia y, por otro lado, a una clase acomodada que reclamaba derechos adquiridos para no pagar impuestos. En medio de ello, estaba el Estado peruano con el que ni unos ni otros se sentían plenamente identificados, sobreviviendo sin capacidad de imponer su autoridad en materia tributaria.

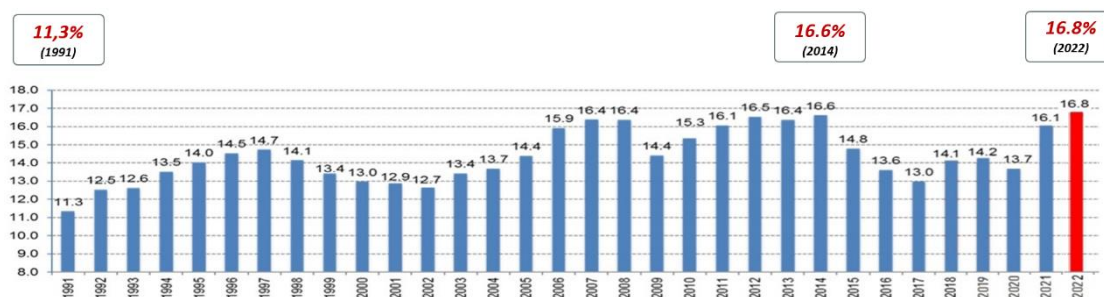
Un ejemplo particularmente grave de esta debilidad originaria del Estado peruano fue el caso de la hacienda petrolera de La Brea y Pariñas (Ob. cit. págs. 69-74). El impuesto que se había establecido dependía de la cantidad de terrenos dedicados a la extracción del mineral, llamados “pertenencias”; en una primera medición se determinó que eran 10 porciones de terreno, siendo que en realidad se explotaban más de 41 mil pertenencias. La deuda acumulada, fue enorme. Luego de sucesivas reclamaciones y apelaciones, y tras sucesivos cambios de dueño, el Estado peruano aceptó erróneamente llevar el caso a un arbitraje internacional que puso en manos de un tribunal extranjero su autoridad para cobrar impuestos en nuestro territorio. El Perú perdió el caso y el problema subsistió hasta la década del 60 en que se resolvió por la fuerza mediante la expropiación de la hacienda en el primer gobierno de Fernando Belaúnde y de la refinería en el gobierno del general Velazco Alvarado. Eso explica que esa fecha fuera declarada “Día de la Dignidad Nacional”, más allá de la discusión acerca de la actividad empresarial del Estado.

Al parecer, historias como esta tienen un fuerte impacto en el conjunto de las nociones compartidas por los peruanos acerca del fenómeno tributario. Un tema siempre presente cuando dialogamos con nuestros alumnos del curso “Impuestos y Desarrollo” es el sentimiento que predomina en un gran sector de la población respecto a las acciones de cobro de la Sunat, sobre todo cuando estas se ejercen sobre los contribuyentes de menores recursos. Uno de los comentarios más habituales que se traen a colación es el que acusa a la Sunat de ser muy inflexible con los pequeños contribuyentes y al mismo tiempo permisivo con las grandes empresas. Al respecto, nos permitimos recordarles en nuestras charlas que, en la actualidad, las 3/4 partes de la recaudación nacional se sustentan en los tributos pagados por los principales contribuyentes, los que constituyen apenas el 0.2% del directorio de la SUNAT, sin que esto signifique necesariamente -aclaramos- que estén asumiendo el total de la deuda tributaria que les corresponde, según lo establecido en nuestro sistema tributario. Sobre este particular, nos parece que una prometedora línea de investigación podría ser la de indagar cuánto está influyendo esta idea en la baja propensión a la formalización y el pago de impuestos, por parte de los medianos y pequeños contribuyentes, así como qué señales podrían estar dando la administración tributaria en particular o el Estado peruano en su conjunto que, eventualmente, tienen el potencial de reforzar tales preconceptos.

1.1.5 La recaudación tributaria en el Perú actual

Antes de la gran reforma de SUNAT y de Aduanas en el año 1991, la recaudación tributaria en nuestro país equivalía a menos del 5% del PBI, lo que la hacía virtualmente insignificante para sustentar el presupuesto nacional y obligó al Estado peruano a sostenerse excesivamente en el endeudamiento público, mal endémico de nuestras finanzas nacionales desde nuestro nacimiento como república. Esto cambió a partir de la reforma de la Sunat y Aduanas en 1991.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución de la presión tributaria en nuestro país desde entonces:



Fuente: SUNAT

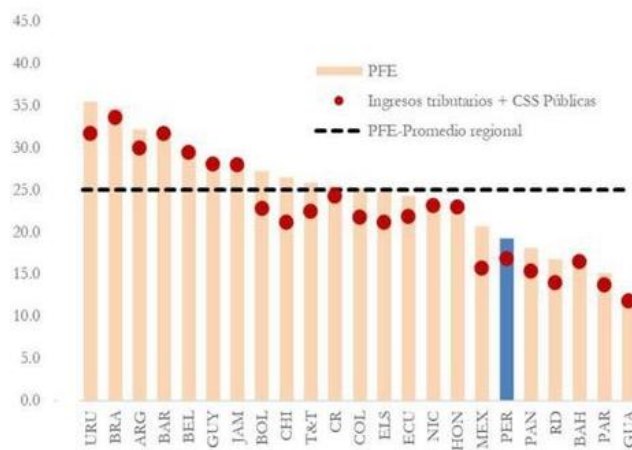
Como se puede ver, la recaudación de impuestos está sujeta a un vaivén constante de subidas y bajadas, lo que se corresponde con los periodos de crecimiento o contracción de la economía. Esto, a su vez, básicamente, responde a los tiempos de auge o caída de los precios internacionales de las principales materias primas que el Perú exporta a los mercados internacionales. Cuando estos precios suben, la economía y la recaudación tributaria también suben.

Con independencia de este hecho, es importante observar que, en el caso peruano, la recaudación de impuestos no ha superado los 16,8 puntos porcentuales, obtenidos en el año 2022 que alcanzó dicha cifra no obstante las dificultades económicas y administrativas impuestas por la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, para poder tener una mejor idea de si este nivel de presión tributaria es adecuado o no necesitamos compararnos con otros países, tanto de nuestra región latinoamericana como de otras agrupaciones internacionales a las que el Perú considera como referentes para su desarrollo económico y social.

En el gráfico que sigue, la línea punteada indica el promedio latinoamericano de presión tributaria, el que ascendía en 2018 al 25%.

G13. Presión fiscal equivalente y carga tributaria en ALC, 2018 (% PIB)

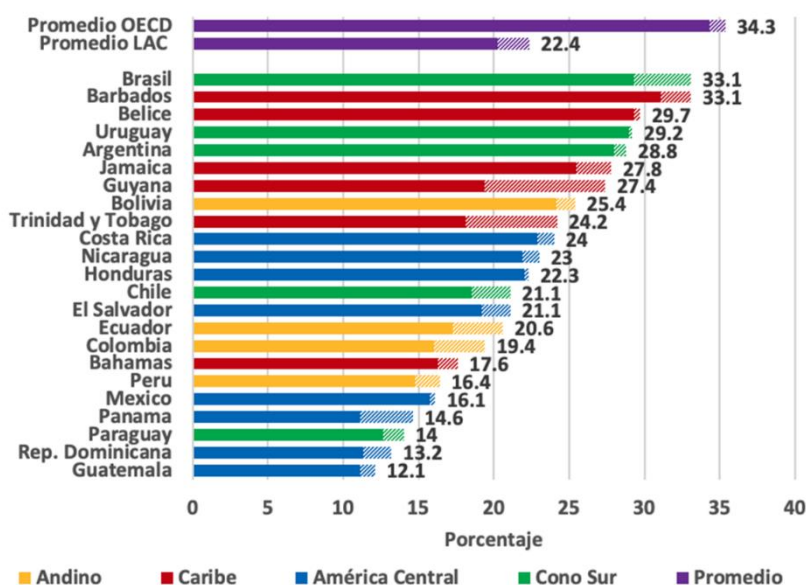


Fuente: BID-CIAT (2019). Corresponde al gobierno general.

Por encima del promedio encontramos economías más grandes que la peruana, tales como Brasil o Argentina, pero también otros países de menores dimensiones como Belice o Jamaica. No obstante, la presión tributaria en estos países superó el promedio regional e incluso se acercó, en algunos, casos al 35%.

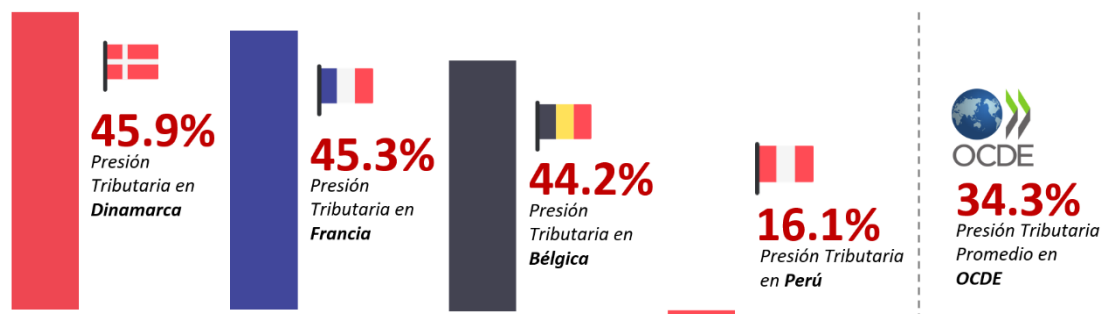
Como se observa, en el 2018, comparativamente, el Perú fue el 6° país con la presión tributaria más baja de Latinoamérica, solo por encima de Panamá, República Dominicana, Bahamas, Paraguay y la Guayana Francesa.

Cifras más recientes, concretamente del año 2020, nos muestran que el Perú seguía ocupando la sexta posición entre las economías con la menor tasa de recaudación tributaria de la región. Así lo indica el siguiente gráfico que compara los ingresos tributarios de los países de América Latina y el Caribe, haciendo hincapié en las pérdidas fiscales ocasionadas por la pandemia del Covid-19:



Fuente: Alejandro Izquierdo y Carola Pessino. Una estrategia fiscal post COVID-19 para América Latina y el Caribe. April 7, 2021. (blogs.iadb.org)

Otro referente importante para la economía peruana es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización internacional al que el Perú estima poder integrarse, tal como establecen de manera reiterada los últimos planes estratégicos multianuales del Estado peruano, incluidos los del gobierno actual.



Fuente: SUNAT, 2018

El promedio de presión tributaria entre los países que ya pertenecen a este foro está por el orden del 34%, mientras que los países más adelantados como Dinamarca, Francia o Bélgica superan los 40 puntos porcentuales de recaudación, en comparación con su PBI. El Perú, en contraste, no ha alcanzado nunca los 17 puntos porcentuales, lo que significa que, solo para llegar a la mitad del promedio de la OCDE, deberíamos superar nuestro máximo nivel histórico de recaudación.

Si buscamos, por último, la posición del Perú en las tablas de ingresos tributarios en el ámbito mundial, observaremos a nuestro país en el último cuarto con la menor recaudación, como revelan estas cifras aportadas por la OCDE para el año 2020, sobre un universo de 114 países.

| Puesto | País | Ingresos tributarios 2020 (% del PIB) | Puesto | País | Ingresos tributarios 2020 (% del PIB) |
|--------|-----------|---------------------------------------|------------|----------------|---------------------------------------|
| 1. | Nauru | 48.2* | 45. | Uruguay | 26.6 |
| 2. | Dinamarca | 46.5 | 49. | Estados Unidos | 25.5 |
| 3. | Francia | 45.4 | 54. | Bolivia | 22.4 |
| 4. | Bélgica | 43.1 | 56. | China | 22.1* |
| 5. | Italia | 42.9 | 68. | Chile | 19.3 |
| 6. | Suecia | 42.6 | 71. | Ecuador | 19.1 |
| 7. | Austria | 42.1 | 72. | Colombia | 18.7 |
| 8. | Finlandia | 41.9 | 78. | México | 17.9 |
| 14. | Cuba | 37.5 | 88. | Perú | 15.2 |
| 15. | Eslovenia | 36.9 | 90. | Venezuela | 14.4* |
| 16. | España | 36.6 | 94. | Panamá | 13.7 |
| 31. | Brasil | 31.6 | 96. | Paraguay | 13.4 |
| 35. | Israel | 29.7 | 114. | Nigeria | 6* |
| 37. | Argentina | 29.4 | | | |

Fuente: OCDE - Base de datos de estadísticas de ingresos globales | Compara tu país

No obstante estos bajísimos niveles de ingresos fiscales, es importante anotar que, en los últimos años, los presupuestos nacionales ponen un fuerte acento en la atención de las necesidades básicas de la población, en especial de aquellas que constituyen condición esencial para nuestro desarrollo económico y social.

Tal como vienen recomendando desde hace décadas diversos organismos internacionales, entre las condiciones indispensables para que el Perú alcance una senda firme hacia el desarrollo está el mejoramiento de los servicios que brinda el Estado en temas como educación, salud, agua y saneamiento, entre otros (Banco Mundial, 2021). En correspondencia con esta creciente exigencia, los sucesivos gobiernos han acentuado de manera significativa la asignación de recursos para las funciones vinculadas a lo que suele llamarse el “gasto social del Estado”.

MEF: Guía de Orientación al Ciudadano - Distribución Funcional del Presupuesto Nacional (en %)

| Intervenciones Sociales | 2017 | 2018* | 2019 | 2020 | 2021* | 2022* |
|---------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Educación | 22.7 | | 18 | 17.6 | | |
| Salud | 12 | | 11 | 10.4 | | |
| Protección social | 5 | | 4 | 3.5 | | |
| Saneamiento | 5.2 | | 3 | 3.2 | | |
| Vivienda y Desarrollo urbano ** | 1.8 | | 2 | 1.6 | | |
| Cultura y Deporte | 1.5 | | 2 | 0.7 | | |
| Previsión social*** | 0.4 | | 8 | 0.3 | | |
| % Total dentro del PN: | 48.6 | 47 | 48 | 37.3 | 45.9 | 44.3 |

* El dato se presenta en forma agregada dentro de la Guía.

** 2017: el gasto fue clasificado en el rubro "Intervenciones Productivas".

*** 2017: aparece con la denominación "Trabajo" dentro de la función de Intervenciones Sociales.

(Elaboración propia)

Como vemos, si analizamos el presupuesto nacional por su distribución funcional en, al menos, los últimos seis años, notaremos que no menos de su tercera parte se destina cada año al rubro

de “Intervenciones Sociales”, el que incluye las asignaciones para gastos como Educación, Salud, Protección social, Saneamiento, Vivienda y desarrollo urbano, Cultura y deporte y Previsión social, con una fuerte tendencia a convertirse en la mitad de la inversión total del Estado.

En conclusión, podemos observar que, aunque el presupuesto nacional está elaborado poniendo especial énfasis en la atención de las necesidades básicas de la población, favoreciendo la redistribución de la riqueza hacia los sectores de menores recursos, las dimensiones generales del presupuesto nacional resultan ampliamente insuficientes, motivo por el cual, aún a pesar de este importante esfuerzo, los servicios públicos de educación y salud, por ejemplo, aún distan mucho de satisfacer las expectativas de nuestra población.

En cuanto a las causas que estarían determinando estos bajos ingresos fiscales, deseamos atisbar en este ensayo algunas casusas que provienen de la actitud de los contribuyentes peruanos respecto a sus obligaciones tributarias, apartando otras razones de índole técnico como las referidas al diseño del sistema tributario, el costo del cumplimiento o la efectividad del combate a la evasión, elusión y contrabando, las cuales escapan de nuestro alcance.

1.2 Informalidad

Abordamos a continuación el análisis de uno de los factores que, de manera prácticamente consensual, define muchos de los rasgos que caracterizan la conducta tributaria de un amplio sector de la población.

1.2.1 Definición

Norman Loayza (2008), investigador del Banco Central de Reserva, en su artículo Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú rescata la definición clásica de informalidad aportada por Hernando de Soto: “El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica”. Esta fórmula de De Soto, además de otras ventajas que le conceden la preferencia de muchos investigadores nacionales y extranjeros, tiene la virtud de integrar un significado amplio, que incluye desde una mirada comprensiva sobre la realidad de ese gran sector de peruanos que no cuentan con otro medio de subsistencia, hasta la ilegalidad más abierta y transgresora.

1.2.2 Dimensiones y tamaño de la informalidad en el Perú

En cuanto al tamaño de la informalidad en el Perú, no resulta tan sencillo identificar cifras que representen al menos de forma aproximada un consenso entre los investigadores porque los números varían casi tanto como las fuentes consultadas, hasta por rangos superiores a dos o más decenas porcentuales. Esto, evidentemente, no resulta extraño cuando lo que se intenta medir es conocido precisamente como “economía escondida o subterránea”.

No obstante lo dicho, sí parece existir un acuerdo en que al momento de estimar la importancia de la informalidad en nuestra realidad, existen dos dimensiones que deben cubrirse: el denominado sector informal, entendido como la porción del PBI que se genera en unidades productivas informales, por un lado y el empleo informal por el otro, referido al trabajo que se desempeña sin ningún tipo de estabilidad en el empleo o acceso a los derechos laborales regulados como la seguridad social, compensación por tiempo de servicios, vacaciones, etc.².

Loayza (Ob. cit.) compara cuatro diferentes indicadores econométricos y estadísticos, para concluir que el 60% de la producción peruana de bienes y servicios se realiza por medios informales, al tiempo que el 40% de nuestros trabajadores prestan servicios en condiciones de informalidad. Añade también: “en general, el grado de informalidad en el Perú es alarmantemente elevado y mucho mayor al de Chile y Estados Unidos según todos los indicadores” (Ob. cit. Pág. 46), al mismo tiempo que muy superior al de México y Colombia respecto a las variables de producción informal y autoempleo.

Machado (2014), por su lado, critica los métodos empleados por Loayza y, comparando sus cifras con las de otros autores, nos presenta el siguiente cuadro (pág. 213):

Cuadro 2
Tamaño del sector informal según diferentes fuentes, Perú, 1989-2003 (porcentaje del PBI)

| Fuente | Periodo | Método | PBI (%) |
|-------------------------------|-----------|-------------------------------------|---------|
| Schneider y Enste (2000) | 1989-1990 | Consumo de electricidad | 44,0 |
| Loayza (1997) | 1990-1993 | Mimic | 57,9 |
| Schneider (2004) | 1999-2000 | Mimic | 59,9 |
| Schneider (2004) | 2001-2002 | Mimic | 60,3 |
| Schneider (2004) | 2002-2003 | Mimic | 60,9 |
| Hernández y De la Roca (2003) | 2000 | Discrepancia en el gasto en consumo | 37,0 |
| Vuletin (2008) | 2000-2003 | Mimic | 38,1 |

Extrapolando estas cifras concluye, según sus propias estimaciones, que para el periodo 1980-2011 la economía informal fluctuó entre el 30% y el 45% del PBI nacional (pág. 227):

Cuadro 7
Tamaño de la economía informal, Perú, 1980-2011 (porcentaje del PBI total)

| Año | PBI informal capturado en el PBI oficial | | | | |
|------|--|------|------|------|------|
| | 0% | 25% | 50% | 75% | 100% |
| 1980 | 27,4 | 29,5 | 31,8 | 34,6 | 37,8 |
| 1985 | 27,7 | 29,8 | 32,2 | 35,0 | 38,4 |
| 1990 | 31,1 | 33,7 | 36,8 | 40,6 | 45,2 |
| 1995 | 27,2 | 29,2 | 31,5 | 34,2 | 37,4 |
| 2000 | 27,0 | 28,9 | 31,2 | 33,8 | 37,0 |
| 2005 | 26,1 | 27,9 | 30,0 | 32,4 | 35,2 |
| 2010 | 23,5 | 24,9 | 26,6 | 28,5 | 30,7 |
| 2011 | 22,8 | 24,2 | 25,8 | 27,6 | 29,6 |

² Cuando se mencione en genérico el término “economía informal” nos referiremos al “sector informal”, tal como se define en este párrafo.

Por otro lado, el INEI, en su documento “Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019” (2020), calcula en 18,9% la participación del sector informal en la generación del PBI, cifra que casualmente se presenta idéntica a la obtenida por el mismo organismo en el 2007, año base para la medición de las Cuentas Nacionales³.

También según el INEI, en similar periodo, la presencia del empleo informal en la economía se redujo en ocho puntos porcentuales (de 60,8% en el 2007 al 52,7% en el 2019), mientras que otros indicadores relativos al empleo informal presentaron también reducciones importantes. Esto, interpreta la entidad, podría responder a la dinámica de crecimiento del PBI verificada durante dichos años.

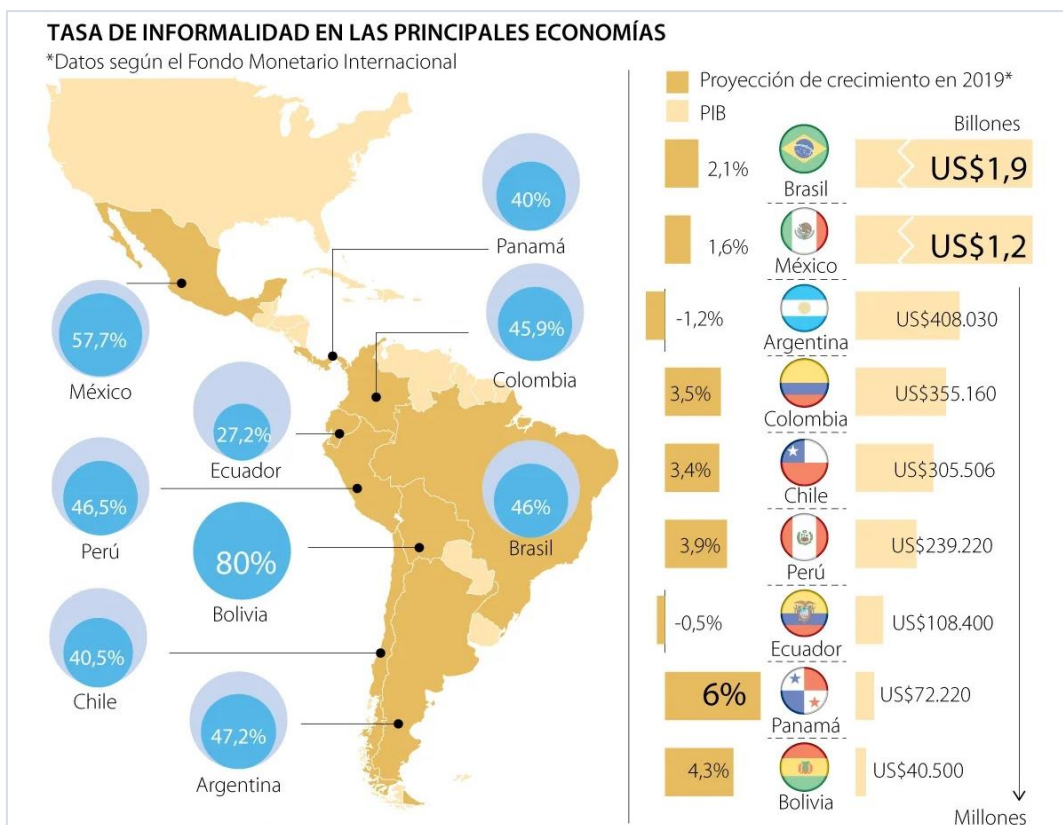
Lamentablemente no hemos podido ubicar estudios que, empleando metodologías similares a las de Loayza y Machado, establezcan las cifras de informalidad de la economía peruana para la década 2010-2020 o, con el fin de netear los efectos de la pandemia del COVID, al menos hasta el año 2019. No obstante, atendiendo a la evolución de nuestra economía en la década del 2010, podría esperarse que las cifras establecidas por Machado y otros para el sector informal se mantuvieran relativamente constantes o con ligeras mejoras hasta antes del inicio de la pandemia. Como es fácil comprender, dicha situación cambió radicalmente durante las medidas de combate a la enfermedad que obligaron a una drástica y repentina disminución de las actividades económicas, sobre todo formales, con efectos que se prolongaron durante al menos los años 2020 y 2021.

Relativamente más sencillo resulta identificar las cifras de la presencia del empleo informal en nuestra economía. Según la Encuesta Nacional de Hogares desarrollada por el INEI, esta se situó el 2014 en el 72,8% de la fuerza laboral, mientras que Machado lo estima en el 60% de la PEA. La CEPAL, por su parte, coincidiendo parcialmente con el INEI, detectó una reducción temporal de la tasa de informalidad laboral en el Perú, la que evolucionó positivamente, pasando del 80% en el 2007 al 72,8% en el 2014. No obstante, advierte, esta tendencia a la baja se rompe el 2015 para culminar aproximadamente en la misma cifra de 72,8% en el 2019, después de algunas fluctuaciones (Tomaselli, 2021. Pág. 10). Como puede observarse, es relativamente más seguro estimar a grandes rasgos el peso de la informalidad en el ámbito laboral.

En resumen, de acuerdo con las fuentes consultadas, podríamos afirmar que aproximadamente entre los 2/3 o 3/4 de los trabajadores peruanos laboran en condiciones de informalidad, mientras que el PBI informal podría ubicarse, en términos muy simplificados, entre un mínimo de 20% y un máximo del 50% o poco más de la mitad de toda nuestra economía.

Si atendemos a los cálculos efectuados por los organismos internacionales, confirmamos esta apreciación:

³ Como explica en su documento, el INEI asume la definición de sector informal propuesta por la OIT, como un “subconjunto de unidades de producción que pertenecen a los hogares” (pág. 27). Tal vez en ello resida la estrechez de la cifra calculada en comparación con los demás estudios.



Fuente: FMI, Bloomberg 2019 / Gráfico: LR-JG.



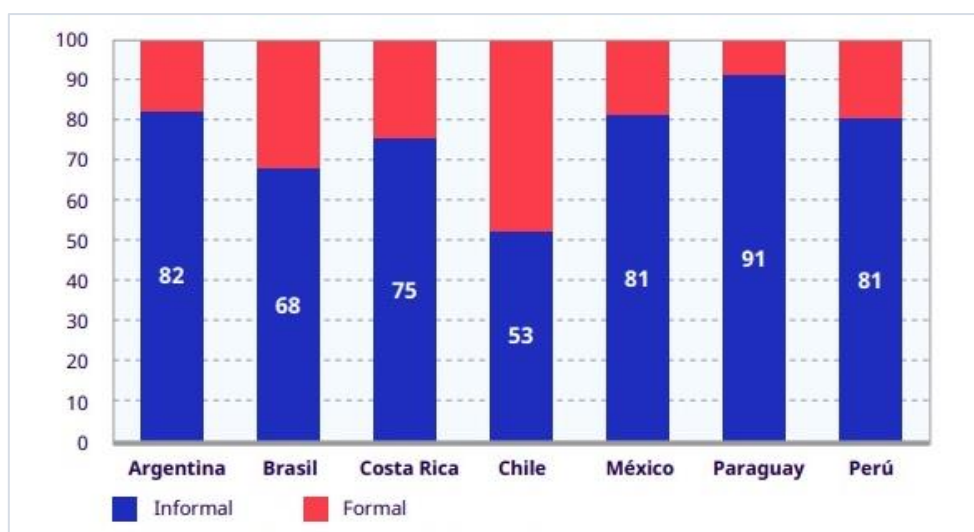
Tomado de: Revista Forbes Centroamérica (2021)⁴

⁴ Revista Forbes Centroamérica. Tweet mayo 2021. Recuperado de: https://twitter.com/forbes_ca/status/1397223846760091650

En cuanto a sus dimensiones actuales, la situación económica de la pandemia sin duda agravó el peso de la informalidad en ambas dimensiones, principalmente por la pérdida de empresas y empleos formales. Asimismo, las primeras mediciones oficiales, pasada la fase más restrictiva de aislamiento social, reafirman el peso ampliamente mayoritario de la informalidad laboral.

En el siguiente gráfico de la OIT se describe como, con diferencia, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo que se van recuperando se pueden atribuir a la economía informal en el Perú y otras naciones de Latinoamérica:

Contribución del empleo formal y del empleo informal a la recuperación del empleo (2020 – 2021)



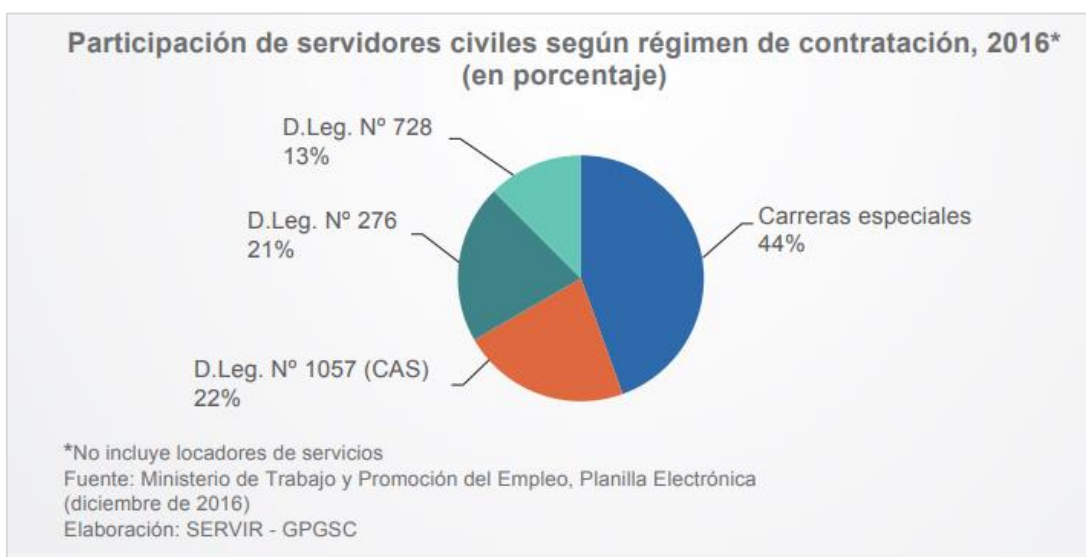
Fuente: OIT, 2021.

1.2.3 Los lazos de la informalidad

Pero la informalidad no solo es importante por su tamaño. La manera en que ha penetrado la estructura social y económica queda de manifiesto por tres hechos bien documentados: En primer lugar, está la presencia de la informalidad laboral dentro de las empresas o unidades productivas que, en términos generales o en otras esferas del negocio trabajan dentro de los marcos de la ley: “La informalidad laboral de Perú es alta en comparación con otros países de la región de ALyC, y junto a Paraguay, es uno de los países con mayor informalidad dentro del sector formal” (CEPLAN 2016, pág. 13).

Asimismo, aunque se suele pensar que la informalidad es un fenómeno asociado exclusivamente al sector más pobre de la población, la realidad nos demuestra algo diferente. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2014 revelaron que “la cuarta parte de los ocupados más pobres (primer cuartil) tiene una tasa de empleo informal de 98.8%, mientras que la cuarta parte de los trabajadores más ricos (cuarto cuartil) tiene una tasa de 33.3%” (CEPLAN 2016, pág. 21). En otras palabras, en nuestra patria, aún en el estrato de trabajadores con mayores ingresos, la tercera parte de ellos labora en la informalidad. Esta realidad se verifica además en todos los departamentos, aunque en proporciones muy diferenciadas.

Finalmente, la que a nuestro juicio es quizá la manifestación más contradictoria, pero al mismo tiempo más reveladora del grado en el que se asumen los paradigmas del marco extralegal, es el hecho de que en el Estado peruano contemos también con una proporción nada despreciable de trabajadores en situación de informalidad. Como muestran los resultados de la ENAHO 2014, el 21% de trabajadores públicos se encuentran en dicha situación (CEPAL 2016, pág. 16). Queda por indagar el sustento del dato que nos proporciona la CEPAL, pero atendiendo a las características del Régimen, una posibilidad es que corresponda a los trabajadores del Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulado por el Dec. Legislativo N° 1057 que, como observamos en el siguiente gráfico de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir (2017) alcanza un porcentaje muy similar (22%) en cuanto a su participación dentro del conjunto de regímenes laborales en el sector público.



1.2.4 Causas

Las causas que se acusan para la informalidad en el Perú (como en el resto de Latinoamérica y otras regiones con subdesarrollo) son múltiples y, aunque en este trabajo nos interesa explorar aquellas que están más directamente vinculadas con las actitudes de los ciudadanos para con el Estado y el ordenamiento legal⁵, conviene anotar los orígenes que se señalan desde la ciencia económica. Estas establecen, como veremos a continuación, un basamento de realidad que no conviene ignorar en ningún análisis de la cuestión.

Loayza (2008, pág. 50) afirma con sencillez: “La informalidad surge cuando los costos de circunscribirse al marco legal y normativo de un país son superiores a los beneficios que ello conlleva”. Los costos están vinculados con la inscripción y registro, así como con el pago de los impuestos y todo el marco legal establecido por el Estado en los ámbitos laboral, de salud y protección del medio ambiente, etc. Los beneficios, en contraparte, están relacionados con los servicios de protección y promoción que ofrece el Estado, así como con el acceso a créditos y nuevos mercados para la empresa. En la apreciación que hagan de estos dos platos de la balanza estaría el factor determinante para que las personas o empresas decidan por qué margen de la

⁵ Ver Capítulo 2

vereda conducirán sus emprendimientos; no obstante, Loayza indica otros factores del subdesarrollo que afectan el factor costo-beneficio, tales como el escaso nivel educativo, una estructura productiva primaria y una demografía asentada en la población juvenil⁶.

En cuanto a las causas de la informalidad laboral, Andrés Tomaselli (2021. Págs. 11 y 12) las resume en tres corrientes explicativas:

La primera atribuye el fenómeno a una segmentación del mercado laboral determinada por dos sectores de la economía: mientras en el sector moderno se genera empleo formal en número insuficiente para absorber la fuerza laboral en permanente crecimiento, el empleo informal crecería en el otro sector (no moderno), constreñido a una escasa productividad y condiciones informales, involucrando a la mayor parte de la población.

La segunda opinión básicamente responsabiliza por la informalidad laboral a los excesivos costos de la formalidad, poniendo en manos del Estado la obligación de conducir el desmontaje de una regulación del trabajo que se juzga excesiva, solicitando la flexibilización de los requisitos de contratación y despido. En su intención de proteger a los trabajadores, se afirma, la legislación laboral puede generar el efecto inverso de promover la informalidad. Nos gustaría poder comprobar o descartar en el futuro esta teoría, en base al análisis de las cifras.

Otros autores adoptan una posición ecléctica, asumiendo parte de las dos posiciones anteriores. En esta fórmula se prefiguran, además de los dos mercados laborales de la primera teoría, dos tipos de informalidad laboral: “un segmento informal de fácil acceso y baja productividad al que los trabajadores acceden como última opción, que conviviría con otro segmento con mayores costos de entrada, pero que los trabajadores prefieren y al que ingresan voluntariamente” (Ob. cit. pág. 12).

Es relevante respecto de esta última interpretación, el comentario ofrecido por el conocido economista Kurt Burneo, quien afirma: “la razón de por qué no formalizarse es sencillamente porque los costos son inmediatos, mientras que los beneficios son inciertos”⁷. Nos parece que esta fórmula sintetiza muy bien el discernimiento al que se enfrenta cada nuevo emprendedor al momento de decidir el nivel de cumplimiento de la legalidad que estará dispuesto a asumir y sugiere bastante bien el camino que la mayoría de ellos elige tomar.

Hasta aquí nuestra síntesis acerca de los rasgos distintivos de la informalidad en nuestro país y aquellas de sus causas que pudieran fundarse en la evaluación de tipo “objetiva” o de racionalidad económica que hagan las personas y unidades productivas. Estos aspectos del problema los hemos trabajado con el fin de situar el fenómeno dentro de su contexto; en la siguiente sección exploraremos otras causas que son más propias dentro del tema que nos preocupa, esto es, los motivos subjetivos por los que un sector mayoritario de peruanos podrían estar asumiendo la informalidad como un esquema deseable de desempeño económico.

⁶ Adicionalmente, Loayza anota en este punto la importancia de una población rural, como parte del factor sociodemográfico.

⁷ Diario Gestión. ¿Por qué crece la informalidad laboral de Perú? Sección Economía. Actualizada al 27/08/2020. Recuperada en: <https://gestion.pe/economia/trabajo-informal-economia-peruana-por-que-crece-la-informalidad-laboral-de-peru-noticia/?ref=gesr>.

1.2.5 La informalidad en nuestra conciencia ciudadana

El último aspecto que deseamos dejar establecido respecto de la informalidad como factor condicionante de la conciencia ciudadana en nosotros los peruanos responde a una hipótesis que nos resulta seductora desde hace años y que se ha afianzado paulatinamente a medida que hemos conocido ciertos hitos claves en el estudio y comprensión de nuestra realidad contemporánea.

El primero de ellos nos lo aportó José Matos Mar (1986) en su conocido texto “Desborde popular y crisis del Estado”. En este brillante ensayo, haciendo uso de categorías propias del análisis marxista, el autor descubre un proceso de transformación en nuestro país que rompe los cánones de relación entre el campo y la ciudad, lo urbano y lo rural, lo occidental y lo andino, hasta entonces inamovibles en nuestra realidad nacional. Describe cómo, a partir de la explosión demográfica y el desarrollo de los medios de comunicación de masas (primero la radio y luego la televisión) ocurridos a partir de la década de 1950, se vivió un fuerte impulso de migraciones masivas por las que los sectores más empobrecidos de nuestra población, en su mayor parte provenientes de la sierra, comenzaron a hacerse sentir en ámbitos urbanos antes reservados para las clases dominantes tradicionales o las clases medias, fundamentalmente de ascendencia criolla.

En ese contexto, el Estado peruano se vio desbordado en una multiplicidad de sentidos: las invasiones en los sectores periféricos de las principales capitales costeñas, muy especialmente en Lima, sobrepasaron con creces su capacidad de imponer un orden desde el punto de vista urbanístico, pero también al momento de proveer los servicios mínimos de saneamiento, transporte, seguridad, educación, etc. que se esperan de él. Juntamente con estos nuevos asentamientos creció de manera exponencial un sector de la economía que Matos Mar denomina “contestatario” por su beligerancia con el Estado, pues altera el orden establecido para la conformación, funcionamiento y ubicación de nuevas unidades productivas.

Por chocante que pueda sonar el término empleado por este autor para denominar la informalidad, nos parece que aporta un elemento esencial para entender la actitud de un amplio sector de la población peruana frente al Estado, en especial entre la población de origen migrante. Nos referimos a esa particular sensibilidad que se detecta en una inmensa mayoría de los emprendedores de los sectores medios y empobrecidos para desconfiar casi “por instinto” de cualquier intervención estatal, con mucho mayor razón de aquellas que tienen como misión explícita desempeñar funciones de fiscalización o control. Como producto de esta desconfianza, seguramente en asociación con otras de las causas ya señaladas, se producen un amplio espectro de conductas que van desde el excesivo cuidado o la falta de colaboración, hasta la búsqueda deliberada de medios de evasión o incluso de actividades abiertamente delictivas.

Es abundante la literatura existente acerca de ese rasgo de la cultura del Perú contemporáneo que se suele llamar “cultura de la viveza”, “viveza criolla” o “cultura chicha”, entre otras denominaciones. Sin negar en lo absoluto la importancia de los aspectos propiamente éticos del problema a los que se suele aludir al comentar este tema, nos parece que hay otros aspectos que no se han profundizado suficientemente, sobre todo al momento de analizar la relación de esta subcultura con el fenómeno de la informalidad.

Por otro lado, caracterizan a este sector de la economía, de acuerdo con Matos Mar: “(el) uso intensivo de la mano de obra, utilización del trabajo familiar, baja relación capital-trabajo, alta

flexibilidad, sentido agudo de la creatividad” (pág. 60). También es notorio que ya entonces el autor verificara la vinculación entre los sectores formal e informal de la economía: “Se han creado también las condiciones para una mayor vinculación, en cierto tipo de rubros, entre sector oficial y contestatario: como productores de insumos para las empresas formales, pues éstas abaratan sus costos adquiriéndolos de las empresas informales, como mercado para algunos productos, como vehículo de comercialización de la producción formal” (pág. 61). Cuando se ataca la informalidad desde los sectores más articulados al sistema formal, también debe considerarse la necesidad de combatir esos vínculos que engarzan ambos sectores, así como recordar que cualquier conducta evasiva o elusiva es igualmente reprobable desde el punto de vista ético, pero en términos materiales el daño que ocasiona es proporcional a las dimensiones del negocio que la practica.

Por otro lado, Matos Mar expone, en cuanto a la informalidad en el sector agrario, cómo los reclamos de una modificación urgente de las relaciones de propiedad y trabajo en el campo forzaron la implementación de la reforma agraria en intentos sucesivos, fracasados primero en los gobiernos de la Junta Militar de 1962 y de Fernando Belaunde en 1964, para derivar luego en la reforma aplicada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas a partir de 1968 que, a juicio de algunos especialistas, fue una de las reformas del agro más radicales de América del Sur (Eguren, 2006. Pág. 1) y que, en buena cuenta, estableció las bases del predominio de la informalidad en el ámbito rural, sobre todo el serrano, de la que padecemos hasta el día de hoy.

En buena cuenta, son dos los aportes que podemos rescatar de “Desborde Popular” para el objetivo que perseguimos: comprender que la informalidad contiene más que una estrategia de sobrevivencia y ha contribuido a asentar en nuestra población una actitud adversa al cumplimiento de la legalidad y, en segundo lugar, no adscribirla únicamente a los sectores marginales de la economía y la sociedad. Aunque encontramos sesgadas algunas de las interpretaciones de Matos Mar, producto de la aplicación de un cuerpo interpretativo preconcebido -a saber, el de la lucha de clases-, consideramos que es interesante y sobre todo útil para el Estado peruano analizar la posibilidad de hallarse en una posición de serio desencuentro con grandes sectores de la población, en especial aquellos de los que vienen surgiendo las mayores fuerzas de creación de nuevas fuentes de riqueza y valiosos emprendimientos desde hace ya más de medio siglo.

Como señalamos líneas atrás respecto de las corrientes explicativas de la informalidad laboral analizadas por Tomaselli, la interpretación de este fenómeno únicamente como un subproducto de la incapacidad del sector formal para albergar a la creciente fuerza laboral ha sido cuestionada y necesita ser complementada por otras perspectivas de análisis económico. No obstante, el punto de interés en este trabajo es identificar las fuerzas subjetivas que podrían estar afianzando la resistencia de la mayor parte de los peruanos a adherirse a una lógica de cumplimiento y alineamiento con las normas del Estado, en particular aquellas que tienen que ver con el pago de sus tributos; es allí donde nos ha parecido valioso considerar la perspectiva aportada por José Matos Mar.

Adicionalmente, este carácter “contestatario” de la economía informal se ve, a nuestro juicio, ampliamente reforzado por los datos aportados por Hernando De Soto, desde la otra orilla del espectro ideológico de nuestras ciencias sociales. En efecto, como bien comenta Mario Vargas Llosa en el prólogo a la primera edición de “El otro sendero”, algunas de las cifras aportadas por De Soto respecto a la envergadura del sector informal son sorprendentes y, agregaremos, avasalladoras respecto a su capacidad de respuesta frente a la necesidad.

Solo tres datos estadísticos de “El otro sendero” son suficientes para probar este punto: el 83% de los mercados de abastos, el 95% del transporte público y el 50% de las viviendas de Lima metropolitana fueron producidos por el sector informal (De Soto, 1986. Prólogo de M.V. Llosa págs. XX y XXI).

Además, para efectos de profundizar en este análisis, nos parece crucial ahondar la investigación respecto a lo que puede haber significado en la conciencia de este sector de la población haber desarrollado todo este enorme esfuerzo, no únicamente sin la colaboración del Estado, sino aún más, en lucha permanente contra él.

Al respecto, una reciente tesis en Ciencia Política y Gobierno, perteneciente a Addier Arriola Laura (Arriola, 2019) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica, aporta una visión de conjunto sobre la manera en que el Estado peruano ha enfrentado el fenómeno de la informalidad. Arriola describe que la posición del Estado (gobierno nacional y gobiernos municipales, fundamentalmente) ha sido ambivalente respecto al desarrollo informal, desplegando un doble o triple juego de represión, tolerancia y manipulación política. Nos parece que esta respuesta desde el ámbito oficial no podría sino sumarse a la imagen de descrédito del Estado peruano que se ha afirmado históricamente en el inconsciente colectivo de una gran parte de peruanos, por lo menos, de aquellos provenientes de los sectores marginales y tal vez incluso de las clases medias.

Hasta este punto hemos querido aportar en una visión de conjunto que nos permita comprender, de un vistazo, el significado de la informalidad dentro del problema de la conciencia tributaria de los peruanos, como un patrón en la relación población-Estado que se ha visto confirmado en forma sucesiva a lo largo de nuestra historia nacional, desde la época colonial hasta la actualidad. Debemos aclarar, sin embargo, que creemos que aún es mucho lo que se puede hacer frente a esta situación. El ejemplo dado por la SUNAT en el momento de su refundación, al principio de la década de los 90, es prueba de ello. En esos años sobreabundaban los motivos para la desilusión respecto a nuestro futuro: inflación en sus máximos niveles, seguida por el shock económico aplicado en el primer gobierno de Fujimori y una de las mayores ofensivas de Sederó Luminoso que, más allá de la real correlación de fuerzas en el campo militar, estaba logrando establecer un cerco de terror alrededor de la ciudad de Lima y otras regiones del país, al menos en lo que respecta a la percepción general que se tenía sobre el tema en amplios sectores de la población. En esos momentos, no obstante, el esfuerzo de restablecer la autoridad del Estado y la probidad en el ejercicio de la función pública le ganaron significativos elogios a la SUNAT, así como haber ocupado el primer lugar durante años consecutivos, entre los organismos más prestigiosos del país en opinión de la población, en ocasiones incluso por encima de la Iglesia Católica. Respecto de la posibilidad de remontar el arraigo de la informalidad-ilegalidad en nuestra conciencia nacional, es notorio que esta imagen favorable se haya logrado justamente durante los años en que se afirmó, al mismo tiempo, una percepción de la autoridad férrea con que actuaba la Administración Tributaria, producto de acciones de fuerza como fueron los operativos “Primavera” y “Mercado Central”, entre otros, a los que se recurrió como una forma de recuperar presencia en el escenario público nacional.

Más allá del reconocimiento que esto significó para la institución, nos interesa destacar el hecho de que estas demostraciones de apoyo revelan que existe entre nosotros una necesidad, y al mismo tiempo valoración, del rol de autoridad que se puede y debe ejercer desde del Estado y

que fueron manifestadas por la opinión pública a través de diversos canales: desde los medios de comunicación hasta los ciudadanos de a pie a través de las encuestas.

Por otro lado, aunque los efectos de la informalidad tan extendida de la que padece nuestra economía estén muy vinculados a la desigual distribución de la riqueza y a la falta de acceso a las oportunidades entre los peruanos, hay otros aspectos específicos en la desigualdad que seguramente conviene explorar para identificar, a partir de allí, algunos temas en nuestro inconsciente colectivo que podrían estar determinando el tipo de respuesta que damos frente a la necesidad del cumplimiento voluntario de nuestras obligaciones tributarias, así como el bajo control social que ejercemos entre los peruanos cuando se trata del cumplimiento de las obligaciones con el Estado, al punto que, a decir verdad, pocos lo sentimos como nuestro.

Finalmente, qué duda cabe de que la corrupción ha generado y sigue generando preconceptos y nociones negativas frente a la contribución tributaria que de ninguna manera pueden quedar excluidas al momento de intentar contestar a la pregunta que da origen al presente capítulo. A nuestro juicio, sin embargo, este aspecto debe formar parte de una línea de investigación que le conviene abordar al Estado peruano desde una perspectiva de conjunto en la que se ubiquen también la desigualdad, la informalidad y la crisis generalizada del ámbito público en el Perú, si se quiere llegar a comprender a profundidad a la ciudadanía nacional y conseguir un mayor impacto en las acciones de estímulo de la conciencia tributaria.

Capítulo 2

PERFILES DEL CONTRIBUYENTE PERUANO

En este capítulo intentaremos evaluar la posibilidad de categorizar las diferentes actitudes de los peruanos frente a la tributación, a partir del análisis de las investigaciones disponibles sobre el tema, así como exponer el estado de la cuestión sobre los intentos desarrollados para identificar los factores que determinan el comportamiento tributario de los peruanos, efectuados con fines de medición y seguimiento.

Antes de describir el perfil de los contribuyentes en nuestro país expondremos, como punto de referencia, algunas clasificaciones propuestas en el ámbito del mundo desarrollado, pero que han sido aplicadas en naciones de Latinoamérica, como es el caso argentino, por ejemplo.

2.1 Una tipología “ideal”

Una clasificación teórica de los tipos de contribuyentes muy recurrida en la literatura especializada en materia de cultura fiscal o tributaria es la propuesta por Robert Kidder y Craig McEwen en 1989, recogida posteriormente por Benno Torgler (2003) y que resumimos a continuación.

Para estos autores, como explica Susana C. Esper (2008), es posible identificar ciertos “tipos ideales” de contribuyentes, los que no describen a uno o más individuos reales, pero que nos ayudan a comprender una realidad mucho más compleja, como la referida a las actitudes que guardan los contribuyentes frente a los tributos. En escenarios reales, explica Esper, se puede encontrar una variedad muy amplia de actitudes, la que es posible catalogar con fines de estudio, abstrayendo sus diferencias y acentuando ciertos rasgos importantes.

En esta clasificación, un primer tipo ideal o teórico es denominado “Incumplidor recalcitrante”. Describe a los contribuyentes con la menor propensión a contribuir con el pago de sus impuestos. El individuo situado en esta categoría buscará evadir siempre que pueda, dado que posee un bajo nivel de lo que los autores denominan “cohesión social”; esto es, no se siente parte de una comunidad respecto de la que perciba y acepte una correspondencia recíproca de derechos y obligaciones individuo - sociedad.

El “Incumplidor indulgente”, por otro lado, describe a los contribuyentes para quienes cumplir su obligación fiscal significa un sacrificio sin justificación auténtica, efectuado sobre la base de una relación que perciben como inequitativa o abusiva, en favor del Estado y en detrimento propio. En su percepción de la realidad destacan aspectos como la corrupción y la dominación de “los que tienen más poder”, quienes “usan la ley a su favor”. La tributación para este tipo de contribuyente, por tanto, es una manifestación más de la injusticia estatal y el incumplimiento lo conciben más bien como un intento de compensación o corrección de tal inequidad.

El “Cumplidor pragmático” es el tipo de contribuyente que tampoco posee una visión favorable de los impuestos, pero valora la acción estatal en la medida que le provea de bienes o servicios que contribuyan a su bienestar personal. Sin embargo, no está dispuesto a soportar la carga de

los impuestos y solo cumplirá con ellos en base a un cálculo de oportunidad y a criterios egoístas, ya que es sensible a la percepción del riesgo solo en la medida en que el cumplimiento le signifique un menor costo en dinero o en tiempo.

Un cuarto tipo de contribuyente descrito por nuestros autores es el “Cumplidor social”. Su propensión al cumplimiento depende del compromiso que perciba en el resto de la sociedad y de la posibilidad de ser descubierto o de quedar expuesto al escarnio de la sociedad.

Finalmente, un quinto tipo ideal es el “Cumplidor responsable”. Este contribuyente ha internalizado la noción de cohesión social al punto de identificar una correspondencia plena entre el rol del Estado, las leyes y la tributación, por un lado, y la mejora de la vida en sociedad y su bienestar personal, por el otro. De este modo, aunque no existiera la posibilidad de ser detectado, su comportamiento se inclinará por el cumplimiento, en tanto es la forma de “estar en regla”, según indica Esper.

Por otro lado, cabe destacar que, dentro de la tipología que venimos comentando, si el “Incumplidor recalcitrante” no demuestra poseer ninguna conciencia respecto a la necesidad de un espacio colectivo o de un acuerdo social para la convivencia, el “Incumplidor indulgente”, por otra parte, sí reconoce la necesidad racional de un Estado y de normas de convivencia que, de alguna manera, promuevan relaciones socialmente equitativas, pero percibe al orden establecido como contrario a dicho objetivo; es más, lo sindicó como cómplice de la injusticia, excusando en ello su falta de compromiso con el conjunto social.

El “Cumplidor pragmático” por otro lado, si bien no rechaza del todo la noción de la tributación, la acepta en la medida en que la sabe necesaria para el sostenimiento del Estado y atribuye a éste un rol de proveedor de bienes y servicios públicos que satisfagan sus necesidades individuales. Su inclinación al cumplimiento se define en función de criterios de costo-beneficio monetarios o de tiempo, por lo que no tendrá dificultad para evadir en la medida que esté convencido del poco riesgo a ser detectado o del mayor beneficio temporal que la conducta elusiva le otorgue, en función de sus intereses inmediatos.

El “Cumplidor social”, por su parte, incorpora dentro de su perfil un mayor nivel de cohesión social, en la medida en que posee una mejor percepción de los vínculos que lo unen al conjunto de su sociedad. Se interesa por mantener una relación armónica con el Estado y guardar una imagen positiva frente a la opinión pública. Si bien el centro de su interés sigue estando definido en términos individualistas, otorga al Estado y la sociedad un rol importante en la determinación de sus propias prioridades.

El “Cumplidor responsable”, finalmente, aparece como el tipo hipotético ideal deseado por toda Administración Tributaria. Describe al ciudadano que es consciente de sus deberes en la misma medida que sus derechos. Vive de forma genuina el pacto social, lo que lo lleva a valorar y respetar las normas, entre ellas las tributarias. Reflexionando acerca de la inclinación por el cumplimiento en este arquetipo de contribuyente, es significativo que Susana Esper destaque que, frente a la eventual imposibilidad de ser detectado en falta, el “Cumplidor responsable”, basará su apego a la norma en su necesidad de “estar en regla”; esto es, de apegarse al cumplimiento de un orden establecido al que le otorga valor por sí mismo, no únicamente en términos de interés individual inmediato como ocurre con el “Cumplidor social”.

Si se percibe adecuadamente, hay una evolución en los tipos ideales planteados por Robert Kidder y Craig McEwen secuenciados de modo que se van abriendo paulatinamente a la esfera de lo social. En otras palabras, los tipos ideales se orientan en una escala creciente de cohesión

social, desde el interés individual más inmediato y excluyente, hacia el equilibrio entre el beneficio personal y el beneficio colectivo que proporcionan el contrato social, el respeto a las leyes y la valoración del Estado. Desde la perspectiva de la educación tributaria es interesante observar esta característica, puesto que una de las posibilidades interesantes que se plantean es la aplicación en este campo de los aportes para el crecimiento moral efectuados desde los ámbitos de la psicología del desarrollo y la educación en valores, tal como se desarrolla al final del capítulo 3.

Otra clasificación de contribuyentes que busca agruparlos en función de su conducta tributaria es la aportada por Friedhelm Jacob (1991. Citado por Martel, 2002), concebida como respaldo teórico para la organización de las tareas de fiscalización.

Jacob propone cuatro tipos de contribuyentes que explicarían la brecha de incumplimiento:

- Contribuyentes que simplemente pasan por alto el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y fiscales.
- “Elusores ... que de manera deliberada buscarán la forma de aprovecharse de las lagunas que resultan de las leyes tributarias deficientemente redactadas”.
- Evasores que en forma deliberada buscan por medios ilícitos reducir sus ingresos gravables o aumentar sus gastos, pero que efectúan actividades dentro de la ley.
- Contribuyentes que no muestran el menor respeto por las normas tributarias, iniciando por el hecho de que la fuente de sus ingresos proviene de actividades ilícitas.

Esta clasificación, al parecer, categoriza a los malos contribuyentes por los diferentes grados de gravedad o radicalidad en su conducta de incumplimiento, lo que probablemente resulte útil al momento de diseñar estrategias diferenciadas de represión o combate a la evasión. No obstante, no proporciona muchos elementos que permitan visualizar las motivaciones subjetivas para el cumplimiento o incumplimiento tributario en cada categoría. Tampoco presenta una escala completa de graduación de las conductas tipo que nos lleve desde la trasgresión tributaria a la observancia. Por ambos motivos consideramos que la tipología de Jacob no resulta muy adecuada para los fines de promover la conciencia tributaria.

El modelo de Kidder y McEwen se construyó en el contexto de la sociedad norteamericana y el de Jacob en el de la Alemania Occidental previa a la reunificación, por lo que sus categorías no necesariamente se ajustan a los perfiles de comportamiento y al marco cultural del contribuyente peruano; no obstante, el contraste entre estas dos tipologías tal vez nos permita observar con mayor claridad la conveniencia de contar con una forma de caracterizar las respuestas de la ciudadanía peruana frente a sus obligaciones tributarias bajo un modelo teórico, pero con suficiente respaldo empírico para que permita diseñar acciones educativas que impacten de manera eficaz en la cultura tributaria de la población en general, facilitando tal vez focalizar esfuerzos en los segmentos de la población con mejor propensión a modificar su comportamiento.

Hablando por ejemplo de la conducta de los ciudadanos que están a la base de la pirámide social que en el Perú, como en el resto de América Latina, están masivamente dedicados a las actividades económicas informales, Martel (2002, pág. 30) comenta respecto del control extensivo que “si no se cambia continuamente las estrategias del control del cumplimiento, puede generarse conductas inadecuadas” ya que “los contribuyentes se adaptan a estas actuaciones y pueden desarrollar actitudes de convivencia con estos controles”. Por eso creemos que una administración tributaria no puede renunciar a combatir la raíz de la que surge la voluntad (o debiéramos decir voluntades) de evadir o eludir las obligaciones fiscales. Sabemos

que conseguir el cumplimiento voluntario pleno no es ni más ni menos que una meta utópica, en el sentido de un objetivo eventualmente inalcanzable pero que no por ello resulta menos indispensable para impulsar nuestros esfuerzos. Asimismo, tampoco resulta racional esperar que el triunfo sobre la evasión se consiga, algún día, únicamente gracias a las acciones de fiscalización o persecución, bajo un esquema que podríamos llamar “del gato y el ratón”, donde el contribuyente evasor crea constantemente nuevas formas de escapar de los controles, como respuesta ante cada innovación de la administración. Por eso creemos que ambos medios, educación y control deben ser herramientas de las que la administración tributaria haga un uso no solo constante y generalizado, sino con toda la amplitud de los recursos que tenga a su disposición.

2.2 Elementos para caracterizar al contribuyente peruano

En esta sección haremos recuento de los intentos por aportar a la segmentación del universo de nuestros contribuyentes, en especial desde el punto de vista de su actitud general acerca del pago de los tributos. Para ello explicaremos los avances que hemos ubicado al interior de la SUNAT.

En nuestro medio la única segmentación de contribuyentes que se ha empleado de forma ininterrumpida desde la reforma del sistema y la administración tributaria de 1991 es la que los organiza en principales, medianos y pequeños contribuyentes y que, de manera similar a muchas administraciones tributarias contemporáneas, persigue organizar el directorio en función de su contribución relativa al erario fiscal, principalmente con fines de una mejor gestión de la recaudación y para la aplicación de acciones de fiscalización diferenciadas. Dentro de este esquema general se han hecho, posteriormente, subdivisiones o segmentaciones más específicas, como las de contribuyentes “Megás” y “Top”, dentro del grupo de los principales contribuyentes. Así también se ha ido variando el tratamiento fiscal de los diversos regímenes establecidos para los segmentos de medianos y pequeños contribuyentes, como la creación del Régimen Especial del Impuesto a la Renta, la renovación del Régimen Único Simplificado destinado a las actividades empresariales más pequeñas con usuarios finales o, más recientemente, con la creación del Régimen MYPE Tributario.

En el año 2001, sin embargo, se introdujo una innovación importante en lo que corresponde a la segmentación y tratamiento diferenciado de los contribuyentes con la creación del Régimen de Buenos Contribuyentes. Este nuevo esquema ha buscado ofrecer un estímulo a las personas y empresas que mantienen una conducta con un alto nivel de cumplimiento, calificado en base a criterios tales como: (Página web de la Sunat: <https://www.gob.pe/8292>)

- Presentación oportuna de sus declaraciones de impuestos, pago de deudas declaradas antes de su vencimiento y cumplimiento de los compromisos de pago producto de fraccionamientos o aplazamientos.
- Estar exento de denuncias o sentencias por delito tributario o aduanero, tanto como persona natural, así como en calidad de representante legal.
- Mantener un domicilio fiscal sin deméritos, tales como la calificación de “no habido”.
- Estar libre de medidas encaminadas al cobro forzoso de la deuda tributaria, tales como procedimientos de cobranza coactiva, resoluciones de determinación vigentes u órdenes de pago, así como no contar con sanciones tributarias.

Muy recientemente, quizá basándose en la experiencia de los “Buenos Contribuyentes”, se ha establecido en nuestra legislación un nuevo procedimiento de segmentación de los contribuyentes que incluye no solo al sujeto directamente obligado, sino a todos aquellos sujetos que deben cumplir las obligaciones administradas o recaudadas por la Sunat.

En el marco de las facultades concedidas por el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria mediante la Ley N° 31380, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1535 que regula esta facultad de la Sunat para clasificar a los contribuyentes en base a su perfil de cumplimiento.

Al igual que el Régimen de Buenos Contribuyentes se define que el objetivo de este nuevo instrumento es “incentivar ... el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, aduaneras y las no tributarias administradas y/o recaudadas por la SUNAT, para lo cual se pueden establecer facilidades o limitaciones según nivel de cumplimiento”, pero se añade una nueva utilidad, esto es la de “mejorar la labor de control de dicha entidad mediante la utilización eficiente de sus recursos” (D. Leg. 1535, art. 2).

El sistema de segmentación que se introduce emplea dos herramientas:

- Siete variables para la calificación de la conducta del contribuyente o sujeto obligado descritas en los literales de la a) a la g) del artículo 6, numeral 6.1 y
- Un número indeterminado de niveles de cumplimiento a los que en la propia norma se alude de forma relativa como “el nivel más bajo”, “el nivel más alto” o “el nivel inmediato inferior”, etc., entendiéndose que en la fase de reglamentación se establecerán de manera más precisa.

Las variables utilizadas consideran algunos elementos que ya incluía el Régimen de Buenos Contribuyentes y se añaden otros nuevos. Estos son:

- Las conductas de cumplimiento o incumplimiento adoptadas por los obligados,
- Las comunicaciones de Sunat al Ministerio Público por indicios de delito tributario y/o aduanero en el sujeto obligado,
- Las condenas recaídas en el sujeto por dichos delitos,
- La inclusión del titular de las EIRL o de las propias empresas EIRL en los niveles más bajos de cumplimiento (aun cuando esta inclusión recaiga en otra EIRL de la cual es titular la misma persona natural);
- Los casos en que, en las sociedades vinculadas por un capital común en cifras superiores al 20%, los socios, accionistas o “participacionistas” poseen, a su vez, más del 20% de sociedades que estén calificadas en alguno de los dos niveles inferiores de cumplimiento;
- Los casos en que una EIRL, sociedad, contribuyente o sujeto responsable comparte un único gerente, gerente general, administrador o similar con otra de estas entidades que haya sido calificada en cualquiera de los dos niveles inferiores de cumplimiento; y
- Contar con una calificación vigente de sujeto sin capacidad operativa firme, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1532.

Los niveles de cumplimiento son los que determinan el perfil del contribuyente o sujeto obligado y, aunque la norma no especifica su número, establece que deberán ser cinco como mínimo.

Tal como podemos observar, la norma está notoriamente orientada hacia el objetivo de desestimular la incurrancia en algunas conductas que caracterizan el incumplimiento de un grupo importante de contribuyentes y actores económicos en el Perú, quedando pendiente de reglamentarse las facilidades o limitaciones que se pueden otorgar, en función del perfil asignado, tal como se establece en el artículo 9, numeral 9.3.

Esta segmentación cobra sentido dentro del marco del desarrollo de las facultades de control y fiscalización de la administración tributaria y aduanera peruana, así como en el impulso del cumplimiento voluntario por vía de la administración de sanciones y la oferta de estímulos exógenos para contribuyentes y sujetos obligados. Sigue pendiente, sin embargo, la construcción de un modelo relevante para el caso peruano en lo que respecta a las motivaciones intrínsecas, es decir a las razones subjetivas para contribuir, que son las específicamente relevantes para la formación, desarrollo y, sobre todo, permanencia de la conciencia tributaria.

Al respecto, un valioso esfuerzo lo aportó la servidora de la Sunat, Felicia Bravo Salas (2011), quien planteó, en un artículo publicado por la Revista de Administración Tributaria del CIAT, una propuesta de marco teórico interpretativo que explique las altas tasas de tolerancia presentes en nuestra sociedad para con el incumplimiento tributario, desde la Teoría de la Acción Social de Habermas.

En su artículo, Bravo rebate la Teoría de la Disuasión como explicación única de las decisiones de los ciudadanos de cumplir o incumplir las normas tributarias, en base a una ponderación racional de los beneficios del cumplimiento frente a los riesgos del incumplimiento. Concluye a partir de ello que es necesario buscar otras explicaciones complementarias dentro del marco de la denominada “conciencia tributaria o ‘la motivación intrínseca de pagar impuestos’”. Resulta relevante como elemento probatorio, según expone Bravo, la evidente contradicción de contar con una población altamente tolerante a la evasión tributaria (79% para el año 2010, según la Encuesta Nacional de Percepciones de la Corrupción en el Perú), mientras que, al mismo tiempo, la gran mayoría (74%, según un estudio publicado por la SUNAT en 2009) acepta que el riesgo de ser detectado en incumplimiento es “probable” o “muy probable”. La autora expone también que otras motivaciones para el incumplimiento vinculadas a las facilidades o servicios complementarios brindados por la Administración para facilitar el cumplimiento también tendrían una débil asociación con la propensión a contribuir.

Sin embargo, la búsqueda de las causas intrínsecas para el cumplimiento tributario no debe limitarse, argumenta Bravo, a la moral individual. “Es necesario -nos dice- ampliar el enfoque para incorporar los estudios sobre las relaciones de las personas con el sistema jurídico-político” (pág. 9). Propone así construir un marco teórico interpretativo empleando para ello la teoría de Habermas. En concreto, se trataría de analizar las redes de significados comunicados a través del habla por la comunidad de personas que constituimos el universo de obligados a cumplir la normatividad tributaria. El objetivo sería identificar los patrones existentes en tres “dimensiones” de la conciencia tributaria: “la visión del mundo o mundo de la vida, el sistema político y tributario; y los valores”. Adelanta la autora, como parte de estas concepciones predominantes presentes en nuestra sociedad, lo siguiente:

"los valores personales e incluso la visión que tiene el ciudadano en relación a su rol y su Estado, tienen una pobre contribución [en la moral fiscal de los peruanos] pues el proceso de internalización del sistema legal no ha concluido, es incipiente en la mayoría

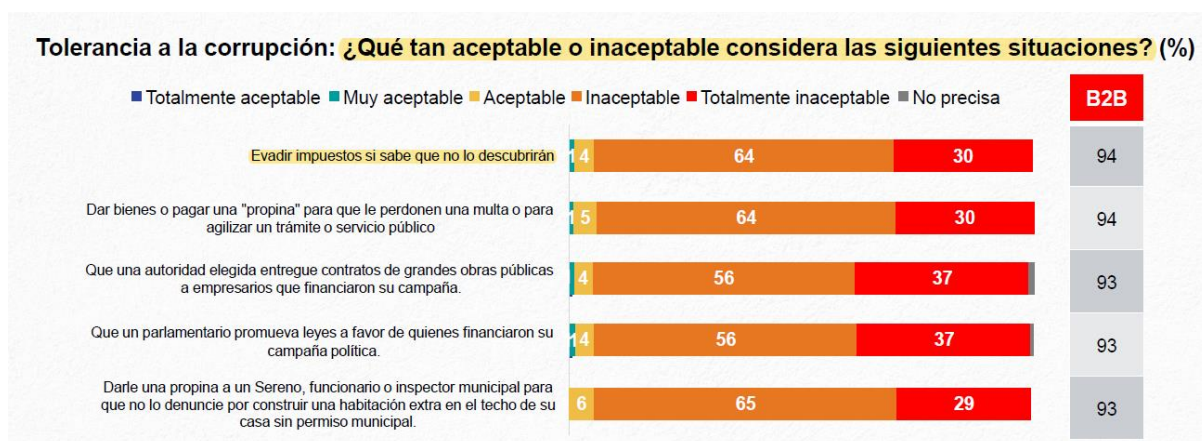
del territorio peruano en donde prima la norma social que ha sido generada por una democracia imperfecta que no ha permitido el cumplimiento del contrato social y genera inequidades fiscales importantes".

Sin duda, el artículo de Felicia Bravo, probablemente uno de los primeros en explorar este tipo de profundidades en nuestra conciencia tributaria nacional, es un valioso punto de partida para avanzar hacia el objetivo de comprender las razones que nos mueven mayoritariamente hacia el incumplimiento. Nos parece especialmente valioso su enfoque, en cuanto propone vincular la evolución de nuestro régimen democrático inconcluso con las concepciones que guardamos acerca del significado e importancia o irrelevancia de los tributos.

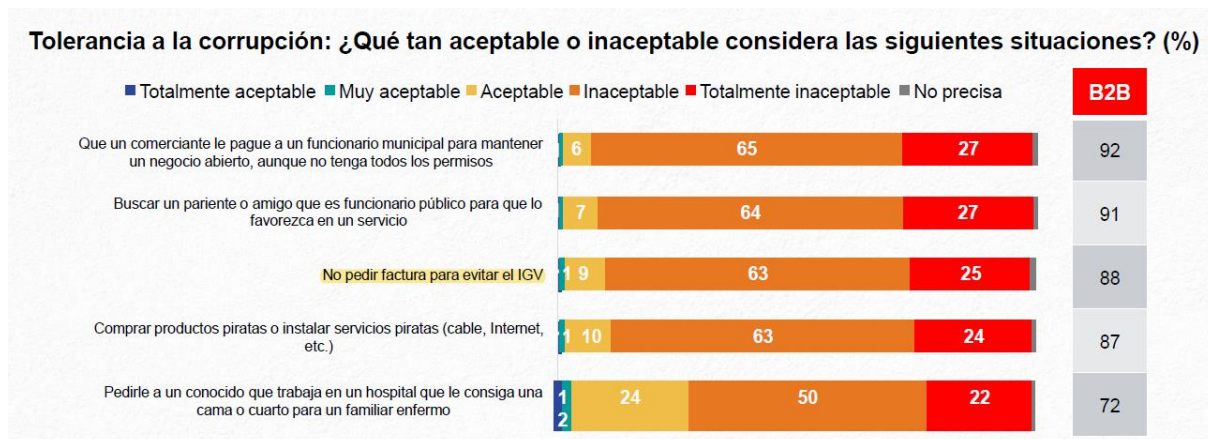
Resulta, asimismo, muy sugerente la posibilidad de construir un árbol de significados en torno a la tributación desde la perspectiva habermasiana, el que, definitivamente, deberá incluir otros conceptos en los que dichos significados se enraízan: Estado, ciudadanía, obligaciones y derechos y, en especial, ámbito público, como justificaremos más adelante.

Cabe indicar que las cifras de opinión pública citadas por Bravo se ven confirmadas en fechas recientes por la última encuesta nacional de Proética (2022):

Ante la pregunta: ¿considera que las siguientes acciones son actos de corrupción o no?, el 94% de los encuestados opina que sí se puede calificar como tal a la práctica de “evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán”. Ante la misma pregunta, el 88% de los encuestados considera un acto de corrupción “no pedir factura para evitar el IGV”. Asumiendo que ambas respuestas son proporcionadas por el mismo segmento de la muestra, ya de entrada existe una contradicción en ese 6% de diferencia, puesto que no es posible pretender consistentemente que resulta poco ético evadir impuestos, de modo general, mientras que no lo es eludir el IGV. Esta contradicción se mantiene en el indicador de tolerancia a la corrupción. Ante la pregunta: ¿qué tan aceptable o inaceptable considera las siguientes situaciones?, la conducta de “evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán” obtiene un 5% de tolerancia (Muy aceptable: 1%, Aceptable: 4%), mientras que “no pedir factura para evitar el IGV” obtiene un 10% de tolerancia (Muy aceptable: 1% y Aceptable: 9%).



Proética: XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022; pág. 55 (subrayado nuestro)



Proética: XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022; pág. 56 (subrayado nuestro)

Sin embargo, la manifestación más evidente de este doble rasero al momento de juzgar la evasión tributaria podría estarse revelando en el hecho de que, a pesar de estos altos niveles con los que se identifica la evasión tributaria en general y en el IGV, entre un 60% y un 70% de los peruanos raramente exige boleta de venta al realizar sus compras, tal como fue informado por la SUNAT en una nota de prensa difundida en diciembre de 2018, como parte de la campaña “¡Así nomás, no!”.

2.3 La dicotomía público-privado como punto de partida

Otro de los elementos que nos gustaría tomar como referencia aquí proviene de las respuestas que hemos obtenido a lo largo de muchos años durante la realización de un ejercicio que aplicamos en nuestras clases en la SUNAT respecto a los valores de los peruanos.

El ejercicio lo empleamos primeramente desde inicios de los ‘90 hasta el año 2012, como parte de los Talleres de Fortalecimiento Ético que tuvimos a cargo para la capacitación del personal de la SUNAT (en no menos de cien grupos) y, desde el año 2019, como parte de las clases que impartimos acerca de cultura tributaria y aduanera para diferentes públicos: estudiantes de la carrera de educación en universidades e institutos superiores públicos y privados, personal de la administración pública peruana (Programa de Gestor Tributario), auxiliares y despachadores aduaneros (Curso de Auxiliares de Aduana – CAAD), trabajadores de la propia Sunat, etc.

La actividad que se propone a los alumnos consiste en enumerar los valores éticos que ponemos en práctica los peruanos en los diferentes ámbitos en que nos desenvolvemos. Se les plantea lo siguiente:

“A continuación hagamos una enumeración de los valores que aprendimos los peruanos en tres espacios diferentes”. Acto seguido se les solicita que señalen:

- 1° ¿Qué valores aprendimos de nuestra familia?
- 2° ¿Qué valores respetamos entre amigos?
(“amigos” en sentido restrictivo, íntimo, no amplio)
- 3° ¿Qué valores nos caracterizan a los peruanos?
(valores que mayoritariamente pongamos en práctica)

The slide features a blue header with the SUNAT logo and the title '¿Qué valores aprendimos los peruanos?' followed by '(Actividad 1)'. Below the title are three large, empty rectangular boxes: an orange box labeled 'FAMILIA', a light blue box labeled 'AMIGOS', and a red box labeled 'PERÚ'. A red horizontal bar is positioned at the bottom of the slide.

Las respuestas obtenidas en no menos del 95% de los casos incluyen principalmente los siguientes valores, en cada espacio:

- FAMILIA: Honestidad, Respeto, Solidaridad, Tolerancia, Honradez, Resiliencia, Empatía, entre otros.
- AMIGOS: Lealtad, Solidaridad, Comprensión, Respeto, Empatía, entre otros.
- PERUANOS: Creatividad, Emprendimiento, Solidaridad, Hospitalidad, Resiliencia, entre otros.

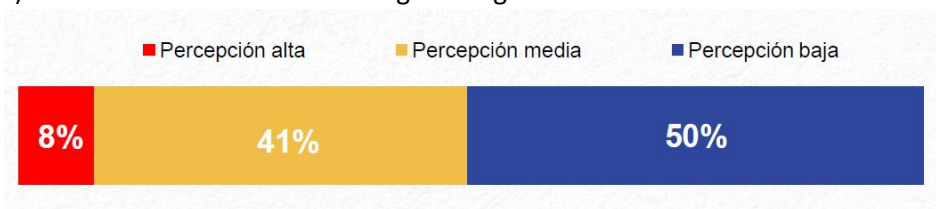
Acto seguido, se les hace caer en la cuenta de la contradicción que plantea la ausencia de valores morales del tipo Honestidad, Honradez o Lealtad en el tercer listado (valores de los peruanos en general), siendo que, tal como es de suponer al menos para el caso de la mayoría de los participantes en nuestras clases, nuestra familia y nuestros amigos también son peruanos. En otras palabras, si de nuestra familia aprendimos este tipo de valores morales y, al mismo tiempo, intentamos respetarlos en nuestros círculos amicales más cercanos, ¿cuál es el motivo para que estos mismos valores no nos caractericen también a los peruanos en general?

Por supuesto, como primer intento, corren en el auditorio algunos intentos de explicación elusivos, tales como: “lo que pasa es que aquí no estamos todos los peruanos para saberlo” o “a lo mejor, estos mismos valores no son parte de todas las familias o grupos de amigos”, para luego ir decantándose hipótesis más plausibles como “es que cuando hablamos de los peruanos en general, pensamos primeramente en nuestras autoridades” o también “a lo mejor resulta que no es lo mismo nuestro proceder en casa que fuera de ella, donde se toman más riesgos”.

Finalmente, les planteamos la tercera pregunta: ¿De qué naturaleza son los espacios de la familia y de los amigos; son del ámbito público o del ámbito privado? Y cuando hablamos de los peruanos en general, ¿en qué ámbito estamos pensando: el ámbito público o el privado?

La hipótesis más consistente a la que hemos llegado, luego de estos años de experiencia, se relaciona precisamente con el tipo de relación tan diferenciada que establecemos los peruanos con las otras personas y con las normas sociales en las esferas de lo público y lo privado. En principio, a la luz de los resultados tan recurrentes que hemos obtenido, parece que ciertas conductas que nos parecerían abiertamente desacertadas o incluso inmorales en el seno de la familia o con los amigos cercanos, ya no parecen tan injustificadas cuando se trata de procurar obtener la eficacia de nuestros actos en cualquier instancia pública, sobre todo ante las autoridades del Estado.

Hacia esto parecen estar apuntando también los últimos resultados de la Encuesta Nacional de Proética. Las respuestas a las preguntas: ¿Qué tan corrupto diría que son/es...? ¿En su familia y amigos? / ¿Usted?, se distribuyen en una escala Likert que va de 1 (Nada corrupto) a 5 (Muy corrupto). El resultado se resume en la siguiente gráfica:



Proética: XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022; pág. 66

Es decir, un 8% de los encuestados perciben a su propia familia o se perciben ellos mismos como Muy corruptos, mientras que el 50% como Nada o Poco corruptos. Más allá de la natural tendencia a responder de manera autocomplaciente o simplemente evitar auto delatarse, resulta consistente que en el ámbito familiar o personal, solo el 8% de los peruanos admita la presencia de un alto grado de corrupción, mientras que como vimos algunas páginas atrás, de acuerdo con esta misma investigación de Proética, la tolerancia ante la corrupción se sitúa en el Perú en el orden del 68% de la población. Nos parece, en consecuencia, que sería válido añadir una interpretación adicional a estos resultados en el sentido de que para los peruanos en general no resulta admisible la tolerancia a la corrupción en el seno familiar o el entorno cercano, lo que sí es posible, en cambio, en el ámbito público.

Dicho de otro modo, necesitamos comprender mejor cuál es el modo o los modos en que los peruanos estamos entendiendo la diferencia entre lo público y lo privado, así como qué entendemos exactamente por corrupción. Tal como argumentan algunos de nuestros alumnos, “no resulta lo mismo intentar poner en práctica los valores al interior de tu familia o de tus amigos, que hacerlo en medio de un ambiente adverso como es la calle”. Entiéndase por “la calle” todo lo que está fuera de nuestro ámbito privado. Y es que, en efecto, no es ninguna noticia que aún hay muchísimos peruanos a los que no llegan de manera efectiva los servicios protectores del Estado en funciones tan sensibles como justicia y derechos laborales, por ejemplo, o para los que incluso aún resultan insuperables los desafíos burocráticos, a pesar de los esfuerzos de simplificación administrativa y acercamiento al ciudadano de las últimas décadas. Esto determina que, en algunos contextos donde el acceso al orden y la seguridad resulta, por decir lo menos, incierto, la única salida “razonable” sea intentar procurarlos por los propios medios, dejando de lado todo el conjunto de regulaciones legales establecidas.

Pero es más, en ciertos círculos sociales que no necesariamente se sostienen en actividades delictivas, la conducta informal o transgresora con el Estado casi ha logrado imponerse al nivel de norma, en el sentido que se ha convertido en la conducta esperada. En tales ambientes, cualquiera que insinúe la necesidad de ajustarse a la legalidad es visto con desconfianza o sorna. En esos contextos la defensa de la legalidad casi resulta vergonzoso. Por supuesto, sería de mucho interés contar con una medida que nos permita identificar el grado de difusión o extensión poblacional al que alcanza esta particular racionalidad ético-social.

No obstante, es importante ubicar con claridad el punto central del desafío que nos ocupa. La particular gravedad del tema reside, a nuestro entender, en que se difuminan los límites entre lo público y lo privado. Si una persona no confía en la acción estatal para alcanzar justicia o para conseguir el reconocimiento de cualquier derecho ciudadano, desde obtener una licencia hasta ser atendido en una emergencia de salud, al procurarse “otros medios” para acceder a ellos, lo verdaderamente preocupante no es que se ignoren los procedimientos *per sé*, sino que con mucha probabilidad se imponen las reglas, criterios e intereses personales por encima de los colectivos, dado que no ingresan en la ecuación ninguna de las salvaguardas que los procedimientos oficiales suelen contener para estos efectos. Y esto mismo ocurre cualquiera sea la dimensión de la ilegalidad de que se trate: desde comprar el sitio en una fila, hasta sobornar al funcionario público para el obtener el levante de la mercadería en trámite aduanero o forzar adrede el contenido de la norma para acceder al beneficio tributario que, a conciencia, sabemos que no nos corresponde.

En este punto es necesario que hablemos sobre un círculo vicioso alrededor de los asuntos públicos en el que a nuestro parecer estamos encerrados los peruanos.



Elaboración propia.

Siendo un círculo, se podría empezar por cualquier lado, pero iniciemos por nuestro desinterés por los asuntos públicos. Cada vez nos interesan menos los temas que tienen que ver con el Estado, la política y las organizaciones colectivas. Ya muchos ni vemos las noticias porque nos aburren y apabullan los escándalos. “La política es para los corruptos”, se suele escuchar y, en consecuencia, pocas personas honestas intervienen en ella y así se la dejamos a los únicos que en realidad no deberían intervenir en política. Otro claro ejemplo es cómo, en las elecciones, mucha gente espera hasta el último momento, incluso en la fila de votación, para decidir por quién va a votar. Preguntan incluso quién va ganando: “para no perder mi voto”, se justifican, como si se tratara de una carrera de caballos y no de elegir en base a una ponderación de la idoneidad de los candidatos.

El desinterés cada vez más amplio en los asuntos públicos conlleva a un menor compromiso con el Estado y por tanto disminuye, entre otras cosas, el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Con menores recursos el Estado no puede cumplir sus funciones con eficacia; esto genera mayor desaprobación de los gobernantes y de la clase política en general y, por último, una peor imagen del Estado ante la población. Así se refuerza o auto-refuerza nuestro desinterés por los temas públicos. Este círculo se está convirtiendo, así, en una especie de torbellino que nos encierra y deteriora seriamente la vida colectiva. Incluso a nivel de la política nacional se ven con claridad sus efectos, desde la fragilidad organizativa de los partidos y la inconsistencia de su actuación, hasta el extravío permanente en que vivimos como electorado. La corrupción, por último, acelera y agrava cada uno de los efectos de este círculo vicioso, degradando las relaciones sociales de forma muy peligrosa y amenazando nuestra viabilidad como nación.

Pero siendo la distinción entre lo público y lo privado meridianamente importante para fijar los límites de la ética colectiva e individual, como hemos expuesto, las consecuencias de este concepto en el caso peruano van incluso más allá. En el capítulo anterior comentábamos acerca de la centralidad del concepto de reciprocidad en el mundo andino; esta regla no tiene sentido únicamente como término de intercambio, sino que era, y en muchos casos aún es, la forma de establecer lazos de cohesión social que van desde la obligación de retribución económica, hasta el establecimiento de lazos de parentesco, en medio de una relación que obliga a los involucrados a un nivel personal. Tal vez incluso, con el Estado. Como referíamos en el primer capítulo, muchos profesionales de la Sunat, sobre todo en las regiones de la sierra, han sido testigos de casos en que el contribuyente o ciudadano ofrece bienes al funcionario como retribución por una buena atención, sin que existan posibilidades inmediatas para el ciudadano de recibir algo a cambio, es decir, cuando ya culminó la atención. Esto no cuestiona en lo absoluto la validez de la norma por la cual el trabajador de la institución está impedido de recibir ningún tipo de retribución material por el servicio que brinda, pero sí debe hacernos reflexionar acerca del universo conceptual de referencia que se encuentra detrás de la manera en que muchos peruanos del ande podrían estar entendiendo su relación con la autoridad. Más allá del debate ético-legal que esto puede suscitar, nos interesa destacar aquí la importancia de conocer mucho más a fondo todo el universo de significados que manejamos los peruanos, en nuestros diferentes ambientes culturales, acerca de las conductas que consideramos aceptables en el ámbito público.

Cabe, por tanto, plantearse muchas preguntas respecto a nuestra concepción de lo público: ¿Existe una diferencia real entre el ámbito público y el ámbito privado para todos los peruanos?, ¿dónde sí y dónde no?, ¿Cómo se define ese ámbito público, de ser el caso?, ¿Cuáles son los límites aceptados para la conducta de la persona en el ámbito público?, ¿Cuáles son los rasgos

distintivos de lo público y lo privado, allí donde la separación entre ambos resulta significativa?, etc.

Con mucha probabilidad, las respuestas a estas preguntas obligarán a constituir algún tipo de distinción teórica de grupos sociales diferenciados. Se encontrarán allí desde los más tradicionales, por llamar así a los que conservan sus valores ancestrales, hasta los más adaptados a la comprensión occidental de la relación ciudadano-Estado moderno. En cualquiera de los casos, es aquí donde la propuesta de Felicia Bravo nos parece valiosa con el objeto de desentrañar la red conceptual sobre la que se asientan las actitudes más generalizadas de la población peruana frente a las obligaciones tributarias y aduaneras.

El punto de inicio deberá ser, en nuestra opinión, esta dicotomía clave entre lo público y lo privado, para luego explorar la ubicación de otros elementos claves de la “cosmovisión tributaria” de los peruanos, por así llamarla: Estado, autoridad, legalidad, ciudadanía, derechos y obligaciones, etc.

El otro objetivo que debe perseguir la exploración de todo este universo conceptual debe ser el de sectorizar o segmentar la población objetivo a la que dirigimos nuestros esfuerzos de desarrollo de la conciencia tributaria y aduanera. Habiendo determinado con claridad las redes semánticas presentes en nuestro pueblo entre los principales conceptos vinculados a la relación tributaria, creemos que será posible identificar la tipología más cercana a nuestra realidad entre otras que han sido empleadas en los países de América Latina, como la de Kidder y McEwen, así como responder a la cuestión de si es necesario generar una clasificación completamente nueva, específica para el caso peruano.

Son referentes a este respecto algunos esfuerzos de investigación en el ámbito latinoamericano citados por Bravo (Ob. cit. págs. 3 y 4), como los de Costa Rica o Chile, así como también puede serlo el análisis de las experiencias de desarrollo del capital social por las que el Perú ha recibido reconocimiento internacional, como es el caso de las Comunidades Autogestionarias de Villa El Salvador⁸.

⁸ Véase al respecto: Bernardo Kliksberg "Más Ética, más desarrollo". Buenos Aires. Temas Grupo Editorial SRL, 2004.

Capítulo 3

PAUTAS DOCENTES PRELIMINARES PARA LA EDUCACIÓN TRIBUTARIA

Si bien el carácter de todo el trabajo desarrollado hasta aquí es exploratorio y solo quedan planteadas algunas líneas de investigación, creemos que no solo es posible sino deseable avanzar en indicar algunas estrategias educacionales que podrían aportar al desarrollo de nuestra conciencia ciudadana y tributaria, tarea que está encargada a la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera de la SUNAT y a cuyo trabajo deseamos aportar estas reflexiones, en primer lugar.

Bajo esa idea, en este capítulo pretendemos hacer una enunciación muy poco exhaustiva de ciertos lineamientos pedagógicos que podrían resultar valiosos en la educación tributaria de la población. Tomaremos como referencia para ello, las reflexiones e hipótesis expuestas en los capítulos anteriores, así como nuestra propia experiencia pedagógica, desarrollada en los campos de la educación en valores del personal de la administración tributaria y en la promoción de la cultura tributaria y aduanera en diferentes públicos.

Es importante advertir que dado el avance de la cuestión no resultaría conveniente asumir las ideas que presentamos a continuación como conclusiones definitivas respecto a qué conviene hacer en materia de cultura fiscal, puesto que, como hemos dicho, las indagaciones que les sirven de guía o están inconclusas o se limitan a una experiencia personal.

3.1 Presupuesto estatal, gasto social y desarrollo

El primer tema que deseamos plantear tiene que ver con el necesario levantamiento de algunas suspicacias relativas a la distribución del gasto público en el Perú, presentes en el imaginario colectivo de maestros y otros profesionales que cumplen un rol central en la formación de las nuevas generaciones.

Resulta que años de crítica al Estado peruano han fijado nociones que se mantienen en no pocos círculos de estudiantes y egresados universitarios, a pesar de haber quedado desfasadas. Una de ellas tiene que ver con el rol del Estado peruano y el destino del presupuesto público. Tradicionalmente, desde la óptica de la izquierda peruana, se planteó que el presupuesto nacional no servía para la atención de las necesidades de las grandes mayorías, sino que sus recursos se destinaban principalmente a gastos con poco impacto en el desarrollo social, como la compra de armamentos o el pago de la deuda pública. Por ello, una de las consignas más repetidas en dichos círculos durante los años 70 y 80 del siglo pasado fue cesar el pago de la deuda externa, lo que, como se recuerda, se convirtió en una de las banderas principales durante el primer gobierno de Alan García, con trágicas consecuencias.

Como hemos demostrado, a partir de un breve análisis de las cifras ofrecidas por los últimos presupuestos nacionales, no son despreciables los esfuerzos efectuados consistentemente por el Estado peruano en los últimos años para cubrir las brechas de gasto social históricamente acumuladas. Al dirigirnos a las poblaciones de maestros y estudiantes de todos los niveles, es importante recordar que las expectativas creadas en torno al rol del Estado son legítimas y

despiertan mucha sensibilidad en nuestra población, producto de muchos años de postergación social, sea de quien fuere la responsabilidad por ello. No obstante, es necesario que los peruanos reconozcamos no únicamente los desafíos que aún nos queda por enfrentar, sino también los avances en la transformación del Estado que, aunque no sean muy numerosos existen y debemos apoyarnos en ellos para seguir avanzando.

Hablando del presupuesto nacional, otro avance relativo que aún no rinde sus frutos, pero que es reconocido por todos los analistas, es la descentralización del gasto, cuya responsabilidad para su ejecución se concentra cada vez más en los gobiernos locales y regionales, como se puede verificar en el siguiente gráfico:



Observamos que inicialmente el 71% de los fondos son asignados al gobierno central; no obstante, durante la ejecución del presupuesto, es decir dentro del ejercicio anual, se transfieren a los sectores e instituciones de alcance nacional, así como a los propios gobiernos regionales y locales, diferentes partidas, de modo que, al final, el gobierno nacional asume la responsabilidad de ejecutar un 48% del presupuesto, mientras que queda en manos de los gobiernos regionales el 32% y a cargo de los municipios el 20%.

Por último, al comunicar este esfuerzo estatal por atender las urgencias sociales es también importante indicar que al priorizar las “intervenciones sociales” entre los diferentes destinos funcionales del presupuesto nacional, no se pretende establecer una relación paternalista o asistencial, sino que de lo que se trata es de fijar las bases para el desarrollo sostenido de nuestra economía, por más que, como ya señalamos también, el esfuerzo actual resulte insuficiente por las escasas dimensiones de los ingresos generales a disposición del Estado peruano.

En otras palabras, acentuar la prioridad del gasto social del Estado peruano en el último lustro debe servir para apuntar que la dificultad no se halla tanto en una irracional distribución del presupuesto, sino en una caja fiscal demasiado pequeña en relación a nuestras necesidades.

3.2 Centralidad de los tributos para la construcción de la ciudadanía y un nuevo contrato social en el Perú

Una segunda herramienta que nos ha funcionado bastante bien en clase y que deseamos plantear como una fórmula útil para aclarar el sentido de la contribución tributaria se explica muy bien a través de un diagrama que hemos construido en base al círculo virtuoso de la tributación. Creemos que la adaptación que hemos elaborado permite identificar de manera inequívoca la necesidad de coordinar esfuerzos entre el ciudadano y el Estado para la construcción de una sociedad democrática que garantice, de manera efectiva y real, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el servicio equitativo del Estado.



Elaboración propia.

La reflexión parte de la pregunta: Si los peruanos no estamos comprendiendo adecuadamente la tributación, ¿cómo es entonces que deberíamos entenderla?

Como se sabe, un ciudadano es la unión indisoluble de derechos y obligaciones. No existe ciudadanía sin ambos aspectos al mismo tiempo, exactamente como las dos caras de una moneda. No obstante, la ciudadanía en los estados modernos, desde la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, tiene otra curiosa condición: los derechos ciudadanos son preeminentes sobre las responsabilidades. Esto significa que no se puede condicionar el reconocimiento de los derechos de un ciudadano a que primero cumpla con sus obligaciones. En otras palabras, el ciudadano es sujeto de derechos por el simple hecho de ser ciudadano. Así lo establecen la constitución y las leyes.

Por supuesto que desde el punto de vista ético existe una obligación de que cumplamos con nuestras responsabilidades ciudadanas para que podamos exigir consistentemente nuestros derechos, pero esta exigencia moral no se puede establecer a nivel legal, como efectivamente ocurre también en el Perú. Es por este motivo, por ejemplo, que a nadie se le pide su declaración jurada de impuestos como condición para inscribir a su hijo en una escuela pública o para

atenderse en un hospital del Estado, presentar una denuncia en la comisaría, efectuar algún trámite en registros públicos o el Poder Judicial, etc.

La pregunta que surge es obvia: ¿qué fuerza empuja entonces al ciudadano a cumplir con sus obligaciones? La respuesta la tiene el Estado. Si a nivel legal no se puede establecer una correspondencia mutua entre derechos y obligaciones ciudadanas, el círculo se completa a través del Estado: cuando los ciudadanos cumplimos nuestras obligaciones, sostenemos al Estado. Solo un Estado fortalecido es capaz de cumplir con su obligación de garantizar el pleno ejercicio de nuestros derechos ciudadanos, ya sea que hablemos de crear oportunidades para todos o de seguridad jurídica, por ejemplo.

Las obligaciones ciudadanas que bien cumplidas sostienen al Estado son fundamentalmente tres:

- ✚ Los tributos que brindan al Estado los recursos sin los cuales no le resultaría posible organizar, construir o mantener los bienes y servicios públicos, como tampoco cumplir ninguna de las funciones a su cargo.
- ✚ El cumplimiento de la ley. Cuando la mayor parte de personas al interior de una nación cumple la ley, el Estado detenta una autoridad real; de otro modo, esta puede estar escrita en la Constitución y las normas, pero será letra muerta, a menos que la mayor parte de ciudadanos procure cumplirla y exija de los demás el mismo comportamiento.
- ✚ La participación pública. Nos referimos a la participación de los ciudadanos en todo el espectro de los asuntos públicos, desde las organizaciones más simples, como podría ser una asociación de padres de familia o un comedor popular, hasta los partidos políticos, pasando por las organizaciones gremiales, sindicatos, colegios profesionales, ONG y demás instituciones de la sociedad civil. Por medio del ejercicio constante, regular y progresivo de este deber y derecho ciudadano, el Estado debería obtener dos cosas: una retroalimentación respecto a las necesidades y prioridades exigidas por la población y la provisión de líderes forjados en el ejercicio de sucesivos niveles de autoridad, conocedores de los mecanismos de la democracia y del Estado mismo, a los cuales, además, la población pueda ir probando y conociendo progresivamente.

Recién así, un Estado empoderado por la autoridad que le conceden sus ciudadanos, que cuente con los recursos económicos suficientes y con las personas idóneas en su conducción, estará en capacidad de garantizar el respeto y vigencia real de los derechos ciudadanos.

Observemos también cómo el cumplimiento tributario está al centro mismo de la relación sinérgica entre el ciudadano y el Estado porque es la forma más tangible e inmediata de manifestar nuestro compromiso con el interés común. En otras palabras, es fruto del contrato social, ese acuerdo colectivo tácito entre los ciudadanos de una nación de sostener alguna forma de gobierno en aras del bien común.

El uso de esta herramienta como material didáctico, nos ha permitido enfocar en una mirada los diferentes aspectos que convierten a la tributación en un elemento central en la construcción de la ciudadanía y, por tanto, en el sostén de una sociedad democrática. A la luz de las indagaciones efectuadas en los dos primeros capítulos, caben sin embargo varios cuestionamientos:

¿Es posible en la sociedad peruana actual una plena comprensión del significado de este esquema? Evidentemente, su concepción calza perfectamente con las nociones políticas de la

democracia liberal que cristalizaron en la revolución francesa, pero es posible que dicho orden de cosas nunca haya existido en la concepción que los peruanos guardamos acerca del Estado y de nuestras relaciones con él. Con seguridad, no en todos los entornos culturales que conforman nuestro país. Esto no significa que deba resultarles incomprensible, damos fe de ello por lo menos en los diversos entornos a los que hemos tenido oportunidad de dirigirnos, pero entenderlo de manera formal no es lo mismo que asumir un compromiso personal por su realización, ni mucho menos. Algunas páginas atrás coincidíamos con Felicia Bravo cuando cuestionaba el incumplimiento del contrato social en el Perú, pero personalmente me atrevería a plantear la cuestión no solo de su cumplimiento, sino de su existencia. El contrato social, bien entendido no es un compromiso unilateral del Estado para con los ciudadanos; es más bien un acuerdo tácito por el mantenimiento de un orden social en el que todos los actores asumen y se comprometen en cumplir un rol. El Estado, por una parte, como rector del estado de derecho y garante de condiciones de vida digna y de desarrollo para todos y, por otra parte, cada uno de los ciudadanos como cooperantes y corresponsables de su viabilidad, gracias a su conducta individual y colectiva.

Estas nociones que acabamos de describir constituyen un entramado conceptual que incluye no solo apego a determinados valores, sino también categorías de interpretación de la sociedad y de cada uno de sus elementos que no cuentan con la comprensión y adhesión de todos los peruanos y que, posiblemente, nunca las hayan tenido. Al proyecto inconcluso del incario, le siguió una etapa de alienación de la estructura política al servicio de un imperio externo del cual surgió, en mayor o menor medida forzado, un proyecto de nación que no se ha culminado. En medio de ello, se conservaron vicios, desencuentros y resentimientos cuyos efectos nocivos sobre la conciencia colectiva se han mantenido hasta nuestros días, como describimos en el primer capítulo. Precisamente, la investigación cuya necesidad hemos defendido en el segundo capítulo tendría como finalidad contribuir a desenredar los hilos que conforman ese confuso ovillo de aciertos y desaciertos, de herencias que construyen y de contaminaciones limitantes.

En momentos en que la UNESCO reclama la “firma” de un nuevo contrato social por la educación (UNESCO, 2021), los peruanos debemos encontrar los modos para hacer que la educación nos permita alcanzar un mínimo acuerdo colectivo para que, respetando nuestras diferentes herencias y modos de comprender el mundo y la sociedad, seamos capaces de ensamblar en el futuro una sola partitura en la que armonicen todos los rasgos que contribuyan a alcanzar nuestro propio camino hacia el desarrollo.

3.3 Desarrollo del razonamiento moral

Finalmente, otro tema que deseamos plantear para proponer una reflexión sobre las herramientas pedagógicas a nuestro alcance es la posibilidad de concordar la promoción de los valores ciudadanos con el aprendizaje ético, desde el punto de vista de la Teoría del Razonamiento Moral de Lawrence Kohlberg.

Lawrence Kohlberg fue un psicólogo norteamericano que planteó una teoría de evolución del razonamiento moral en las personas basado en las respuestas que estas brindan ante los dilemas morales. Estructuró así, una secuencia de tres niveles y seis estadios de desarrollo que a continuación describimos brevemente.



Elaboración propia.

El primer nivel lo denominó "Preconvencional" porque describe el modo de razonar de las personas que no han internalizado aún la necesidad de las normas morales y se conducen por pautas de conducta estrictamente individualistas. Están allí los dos primeros estadios.

E1: Moralidad heterónoma: Se actúa en base al binomio premio-castigo. La máxima moral para las personas en este estadio podría formularse así: "Me someteré solamente al que sea más fuerte que yo".

E2: Individualismo instrumental: Se acatan las normas en espera de una compensación o en retribución de un daño recibido. La frase más representativa de este modo de razonar podría ser "Ojo por ojo, diente por diente".

Estas dos etapas caracterizan a los niños antes de la adolescencia, aunque no de modo exclusivo, porque el desarrollo del razonamiento moral puede detenerse en cualquier etapa de la vida. Kohlberg demuestra cómo incluso es frecuente encontrar entre los adultos formas de razonar propias de estas dos primeras etapas. Lo mismo vale para las siguientes.

El segundo nivel es el nivel "Convencional" en el que se verifica la aceptación de la norma social. Sus estadios son también dos.

E3: Expectativas interpersonales: En este estadio, la persona se interesa principalmente por lo que los demás esperan de ella.

E4: Cumplimiento de la ley: La norma moral y la norma legal se identifican y se asumen a rajatablas.

Este nivel es propio del razonamiento de los adolescentes, pero tampoco exclusivo, como ya indicamos.

Finalmente, el tercer nivel, denominado “Posconvencional” por Kohlberg, incluye a las personas capaces de razonar en atención a los principios que en los que se basan las normas, por lo que se le considera el nivel superior.

E5: Contrato social: El principio rector universal es la armonía social. Lo que contribuya con ella será éticamente correcto y reprobable moralmente lo que no.

E6: Principios éticos universales: La persona humana es un fin en sí misma. Se integran los derechos de las minorías y el valor de la persona con independencia del interés colectivo.

La diferencia entre los dos últimos estadios radica en la posibilidad de asumir la defensa de los derechos de toda persona, aún cuando ello parezca amenazar la armonía social; los derechos de las minorías son un ejemplo de ello. Caracteriza también a la última etapa lo que Kohlberg llama “reversibilidad” que es la capacidad de aplicar en nosotros las mismas normas que asumimos como válidas para los demás, independientemente de sus consecuencias.

Es preciso aclarar que la teoría de Kohlberg se formuló en el campo de la psicología del desarrollo y los aportes para la educación fueron añadidos posteriormente, como producto de la colaboración de Kohlberg con otros investigadores interesados en hacer uso de ella para la promoción del desarrollo moral en los escolares. También es importante anotar que ha recibido varias críticas y que, a pesar de algunas experiencias exitosas en medios educativos durante la década de los setenta, en la actualidad su uso prácticamente ha sido abandonado en el sistema norteamericano, a diferencia del medio europeo donde se siguió empleando (Linde, 2009).

Las críticas más profundas al modelo de Kohlberg fueron plateadas por Carol Gilligan, una de sus colaboradoras, en el sentido de que no considera el modo de razonamiento moral de las mujeres. Estas, según Gilligan, incorporan el punto de vista particular de los actores y establecen sus juicios morales en función del contexto, lo que, según los estándares evolutivos planteados por Kohlberg les impide alcanzar las etapas superiores, pero que a su juicio se explica solo porque la escala se habría diseñado tomando en cuenta exclusivamente las respuestas de los varones (Modzelewski, 2006).

A pesar de estas y otras objeciones, la teoría de Kohlberg se sigue considerando uno de los hitos de la psicología del desarrollo y es la única que ha aportado un sistema consistente de graduación del razonamiento moral que, a su vez, ha tenido relativo éxito en el ámbito educacional, alcanzando a modificar el modo en que los jóvenes dilucidan los dilemas sociales para incorporar las conquistas éticas del sistema democrático.

Por otro lado, tratándose de la educación cívica y ciudadana conducente a desarrollar la conciencia tributaria, el marco en el que aplicaríamos esta teoría nos concede dos ventajas, a nuestro entender:

- El razonamiento moral es solo uno de los componentes en base a los cuales cada sujeto configura su conducta ética: razón, voluntad y acción moral. Pero siendo nuestro objeto de actuación la conciencia tributaria, el empleo educacional de esta teoría incidiría precisamente en el elemento de dicha trilogía que nos interesa impactar.
- Nuestro objetivo no se centra en la respuesta de cada individuo en particular, sino en la forma en que cada grupo o segmento de nuestra sociedad comprende y razona los motivos para pagar impuestos, considerados como colectivo. Las condiciones individuales y el contexto inmediato merecen consideración, solo en la medida en que

resulte necesario para establecer las vías gracias a las cuales cada persona o segmento social puede acercarse a la aceptación y cumplimiento de la norma general.

Por otro lado, tal como expresamos anteriormente cuando resumíamos la tipología de contribuyentes de Kidder y McEwen, resulta tentadora la posibilidad de identificar instrumentos pedagógicos eficaces para procurar el desarrollo de la manera en que los ciudadanos discernen las razones para pagar sus impuestos, como nos ofrece la teoría de Kohlberg. Esto gracias a que, aunque nació como una taxonomía del razonamiento moral, las aplicaciones posteriores le permitieron a Kohlberg demostrar, al menos de manera relativa, sus efectos para el aprendizaje a través del contacto de los educandos con el nivel inmediato superior de la escala y el empleo de los dilemas éticos.

A la manera en que lo hubiera expresado Vygotsky, existe también en el campo de la comprensión de los problemas morales un ámbito proximal al que los maestros podemos recurrir para favorecer el acceso de nuestros alumnos a mejores niveles de reflexión ética. Ello no garantiza necesariamente una conducta alineada a las normas, pero definitivamente puede resolver dudas en quienes se encuentran problematizados por los mensajes desalentadores que se difunden desde los sectores más proclives al incumplimiento y a la falta de respeto por las normas. Nuestra experiencia de dos décadas en la conducción de los Talleres de Fortalecimiento Ético así lo sugiere, al punto que uno de los objetivos centrales que orientaron esta actividad durante el periodo en que la tuvimos a cargo fue permitir a los alumnos “confrontar racionalmente el comportamiento deshonesto” (Borrea y Carrillo, 1997. Pág. 12).

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ Arriola, Addier. (2019), Urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima. (2019). Tesis Facultad de CCSS – PUCP. 2019. Descargado de: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15727/ARRIOLA_ADDIER_URBANIZACION_SELECTIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ✚ Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2017). Informe Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios – CAS. Mayo, 2017. Descargado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206407/Informe-Regimen-CAS-SERVIR-2017.pdf>
- ✚ Banco Mundial (2021). Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.
- ✚ Beauclair, Nicolas (2013). La reciprocidad andina como aporte a la ética occidental: Un ejercicio de filosofía intercultural. Cuadernos Interculturales, vol. 11, núm. 21, pp. 39-57. Universidad de Playa Ancha. Viña del Mar, Chile.
- ✚ Borrea Tejera, Yolanda y Carrillo Vertiz, Jorge (1997). La Formación Ética del Personal de la Administración Tributaria. XI Concurso de Monografías del CIAT - 2° puesto. En: Revista de Administración Tributaria (No.18, octubre, 1999). La Fiscalidad de la Pequeña y Mediana Empresa. Recuperado de: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/1206>
- ✚ Bravo Salas, Felicia (2011). Los valores personales no alcanzan para explicar la conciencia tributaria: Experiencia en el Perú. Revista de Administración Tributaria. CIAT/AEAT/IEF n° 31. Junio, 2011. Págs. 1 a 13. Recuperado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_31/Espanol/revista_ebook_31_2011.pdf
- ✚ Carrillo, Jorge. (1994). A propósito de Ética y Tributación. Julio, 1994. Revista Tributemos. SUNAT.
- ✚ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. (2016). Economía informal en Perú. Situación actual y perspectivas. Mayo, 2016. CEPLAN. Descargado de: https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_economia-informal-en-peru/
- ✚ De la Torre, Luz María y Sandoval Peralta, Carlos (2004). La Reciprocidad en el Mundo Andino. El caso del pueblo de Otavalo. Ediciones Abya-Yala. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES). Quito, Ecuador.
- ✚ De Soto, Hernando. (1987). El Otro Sendero: la revolución informal. 7ª ed. 1987. Instituto Libertad y Democracia.
- ✚ Diario GESTIÓN. ¿Por qué crece la informalidad laboral de Perú? Actualizado el 27/08/2020 09:19 a.m. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/trabajo-informal-economia-peruana-por-que-crece-la-informalidad-laboral-de-peru-noticia/>

- ✚ Diep, Daniel. (2003). La evolución del tributo. 2003. Descargado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/download/24132/21598>
- ✚ Eguren, Fernando. (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. Febrero, 2006. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Descargado de: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/REFORMA%20AGRARIA%20Y%20DESARROLLO%20RURAL%20EN%20EL%20PERU.pdf>
- ✚ Esper, Susana (2008). La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad fiscal de la ciudadanía argentina. En: Estevez, A. (coord). La Ciudadanía Fiscal: sus factores estructurantes. Noviembre, 2008. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de Recursos de la Seguridad Social - AFIP. España.
- ✚ Estela Benavides, Manuel (2002). El Perú y la tributación. Cuadernos SUNAT. Aportes, vol. 4. Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional - SUNAT. Lima, Perú.
- ✚ Grande, Pablo. (2021). Experiencia internacional en la aplicación de la psicología económica para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Enero, 2021. Revista de Administración Tributaria N° 47. CIAT-AEAT-EF. España. Descargado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_47/Espanol/2010_RAT_47_ebook_es.pdf
- ✚ Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA, 2012). Cultura Tributaria. Libro de consulta. IATA-SUNAT. Lima, Perú.
- ✚ Instituto Nacional de Estadística - INEI. (2020). Producción y Empleo informal en el Perú. Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2019. Diciembre, 2020. INEI. Descargado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/libro.pdf
- ✚ Lavado, Pablo y Yamada, Gustavo. (2021). Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad. Perú, Debate 2021. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Descargado de: https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf
- ✚ Linde Navas, Antonio (2009). La educación moral según Lawrence Kohlberg: una utopía realizable. Praxis Filosófica, núm. 28, enero-junio, 2009, pp. 7-22. Universidad del Valle. Cali, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2090/209014646001.pdf>
- ✚ Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Estudios económicos, 15 (3). Recuperado de: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
- ✚ Madison. (2017). Estudio de hábitos, actitudes y comportamientos hacia los comprobantes de pago. Noviembre, 2017. Madison y SUNAT.

- ✚ Machado, Roberto. (2014). La economía informal en el Perú. Magnitud y determinantes (1980-2011). Apuntes 74, primer semestre 2014. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4786977.pdf>
- ✚ Martel Veramendi, Miguel (2002). El control integral extensivo e intensivo del cumplimiento de las obligaciones tributarias y los lineamientos para la selección de los contribuyentes en el ámbito de la fiscalización. La experiencia de la Administración Tributaria peruana. 2° premio del XV Concurso de Monografías del CIAT. Recuperado de: <http://repositorio.sunat.gob.pe/bitstream/SUNAT/11/1/El%20control%20integral%20extensivo%20e%20intensivo%20del%20cumplimiento%20de%20las%20obligaciones%20tributarias.pdf>
- ✚ Matos Mar, José. (2019). Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980. 3a ed. Julio, 1986. IEP.
- ✚ Miranda, Sonia. (2021). Impacto del fenómeno de la corrupción en el cumplimiento voluntario y en el cierre de brechas tributarias. Experiencia peruana. Noviembre, 2021. Revista de Administración Tributaria. CIAT-AEAT-EF. España. Descargado de: <https://www.ciat.org/revista-de-administracion-tributaria-ciataeatief-no-49/>
- ✚ Modzelewski, Helena (2006). El test de Kohlberg. Documento elaborado como base para el diseño del formulario de encuesta sobre “Diseño de criterios normativos para identificar sectores sociales en estado de vulnerabilidad a las preferencias adaptativas, investigación realizada en Uruguay en el marco del proyecto “El peso de las preferencias adaptativas en los criterios normativos para el diseño de políticas sociales destinadas a sectores marginales 2006-2007. Recuperado de: https://www.uv.es/ramoncue/PCIAECI/documentos/txt_helena.pdf
- ✚ Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2021). Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe; una recuperación insuficiente y desigual. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Septiembre, 2021. Descargado de: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_819022/lang-es/index.htm
- ✚ Proética (2022). XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022. 20 años tomando el pulso de la corrupción en el Perú. Recuperado de: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf>
- ✚ Rostworowski de Diez Canseco, María (2005). Redes económicas del Estado inca: el “ruego” y la “dádiva”. En: El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Lima, Perú.
- ✚ Salazar, José Manuel y Chacaltana, Juan. Editores. (2018). Políticas de Formalización en América Latina; Avances y Desafíos. 2018. Organización Internacional del Trabajo – OIT. Descargado de: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang-es/index.htm
- ✚ Sánchez, Martí y Chafloque, Raquel. La informalidad laboral en el Perú. Un mapa nacional basado en ENAHO. Abril, 2019. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Descargado de: <https://www.administracion.usmp.edu.pe/investigacion/files/INFORMALIDAD-LABORAL-final-corregido.pdf>

- ✚ Tomaselli, Andrés. (2021). Determinantes departamentales y estimación de riesgo distrital del trabajo informal en el Perú. Documentos de Proyectos. Cepal. 2021. Descargado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46647/1/S2000800_es.pdf
- ✚ Torgler, Benno. (2003). Tax Morale in Latin America. Third International Research Conference. Responsive Regulation: International Perspectives on Taxation. Conference 2003. Descargado de:
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.203.5579&rep=rep1&type=pdf>
- ✚ Transparencia Internacional. (2021) Índice de percepción de la Corrupción 2020. Descargado de:
https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/CPI2020_Report_ES-WEB.pdf
- ✚ UNESCO (2021). Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO. París, Francia. Recuperado de:
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa