

El Círculo Virtuoso de la Tributación: ¿Realidad o espejismo?

Elaborado por:

Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera - SUNAT

Publicaciones virtuales sobre Cultura Fiscal

Lima, setiembre 2020



El Círculo Virtuoso de la Tributación: ¿Realidad o espejismo?

César Vieira Cervera¹

Este artículo busca explicar el concepto del *Círculo Virtuoso de la Tributación* (en adelante, CVT) y establecer su relación con otras variables socio – económicas, así como presentar algunas referencias internacionales. Es reiterativo escuchar en diferentes espacios académicos sobre este concepto y su importancia en el desarrollo de una sociedad; sin embargo, deberíamos preguntarnos: ¿Es este un concepto abstracto o real? ¿Es teoría o se da en la práctica?

Además de profundizar en el conocimiento del CVT, el objetivo del presente documento es plantear algunas líneas de acción para mejorar su funcionamiento o dinamizarlo y, de ser el caso, que pueda ser la fuente de inspiración para futuros trabajos de investigación.

¿Qué se entiende por Círculo Virtuoso de la Tributación?

El CVT está relacionado directamente con el funcionamiento del Estado y la representación que ejerce sobre los ciudadanos integrantes de una sociedad.

En primer lugar, es necesario aproximarnos al concepto de Estado. Precisamente, uno de los temas más controversiales de las ciencias políticas y sociales es cómo surgió el Estado y hay tantas definiciones como autores han escrito sobre el tema. Algunos estudiosos del tema, como Martínez Peñas (2019), consideran que las primeras civilizaciones que fundan un Estado se asentaron en Mesopotamia, el río Amarillo, Egipto, los Andes, Mesoamérica y el valle del Indo.

Según la tesis de Emile Durkheim (2013), la aparición del Estado responde a la evolución de las sociedades humanas. Cuando los individuos de las sociedades primitivas se especializan en determinadas labores, la familia autosuficiente se transforma en la familia moderna. En este momento, los individuos se necesitan unos a otros y surge un ente ordenador que organiza y optimiza las relaciones sociales. Por tanto, Durkheim señala que su origen es un proceso natural como consecuencia de la división social del trabajo.

En ese sentido, Francis Fukuyama (2016) considera que todas las sociedades humanas se organizaron inicialmente como tribus y con el tiempo desarrollaron nuevas instituciones políticas que incluían un Estado central capaz de mantener la paz y leyes uniformes que eran aplicables a todos los ciudadanos.

Entonces, “el Estado sería, pues, un órgano distinto y autónomo de la sociedad que reviste un carácter funcional para la sociedad moderna.” (Gordillo, 2013).

Para efectos de este trabajo, consideramos al Estado como el “fenómeno político que surgió en Europa a partir del hundimiento del feudalismo con las características fundamentales de territorialidad, centralización, soberanía, diferenciación e institucionalización y que supuso... la conversión del individuo en un ciudadano,

¹ Especialista de la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera.

cuya relación de pertenencia fundamental será con el Estado al margen de cualquier característica particular”. (Gordillo, 2013).

A diferencia del Estado feudal, cuya autoridad se basaba en la dominación y los cargos públicos se otorgaban por vínculos familiares, el Estado moderno necesita de una administración burocrática y una autoridad legal, Esta precisión es muy importante porque esta burocracia calificada es la encargada de administrar los recursos públicos y asegurar el bienestar de los ciudadanos, de quienes emana su autoridad.

Gráfico N° 1
Círculo Virtuoso de la Tributación



A partir de estas precisiones sobre el Estado, podemos decir que el CVT se produce cuando:

1. Con base en la autoridad conferida por los ciudadanos, el Estado crea un sistema tributario, a fin de exigirles la entrega de los recursos necesarios para el cumplimiento de su rol y el mantenimiento de la administración burocrática.
2. Los ciudadanos aceptan entregar parte de su ingreso en forma de tributos para financiar al Estado y que se encargue de atender los asuntos públicos.
3. El Estado recibe los tributos y los utiliza para proporcionar bienes y servicios públicos a los ciudadanos. De esta manera, les garantiza sus principales derechos (salud, educación, seguridad y justicia, entre los principales) y les genera bienestar.

4. Los tributos pagados retornan a los ciudadanos en forma de bienes y servicios públicos y tienen un impacto positivo en la mejora de sus condiciones de vida.
5. Al apreciar que mejoran sus condiciones de vida, los ciudadanos tendrán una mayor disposición para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, lo que se traducirá en mayores recursos para el Estado y así el proceso se repite sucesivamente.

La repetición continua de este flujo de recursos es lo que denominamos el círculo virtuoso de la tributación (Gráfico 1). Si cada vez que se repite mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos, entonces podemos decir que este proceso conduce al desarrollo.

En buena medida, esto depende de la moral fiscal de los ciudadanos y de la existencia de una cultura de integridad en las instituciones del Estado.

La moral fiscal es definida por Blasco (2018) como “la motivación intrínseca del ciudadano para cumplir las obligaciones tributarias voluntariamente, sobre la base de la legitimidad que otorga a la norma que prescribe que los impuestos deben ser pagados, en función de sus valores éticos y políticos, al margen de los cálculos racionales sobre los beneficios y riesgos individuales de tributar correctamente o evadir impuestos.”

Respecto de la cultura de integridad, considero que es aquella cultura organizacional en la que predominan las creencias referidas al uso eficiente y correcto de los recursos públicos orientados a la generación de valor para los ciudadanos, lo que se conoce como valor público.

El crecimiento económico es un medio para alcanzar el desarrollo

En este punto, para un mejor entendimiento de la importancia del CVT vale la pena diferenciar entre los conceptos de crecimiento económico y desarrollo. Muchas veces, usamos crecimiento económico y desarrollo como sinónimos, pero no significan lo mismo.

El crecimiento económico es un concepto más sencillo y limitado que el desarrollo porque se refiere exclusivamente a la evolución de variables económicas y no considera variables de carácter social. Está relacionado directamente con la evolución cuantitativa de la economía; es decir, como aumenta el ingreso del país, pero no como se distribuye entre la población. Los principales indicadores que se utilizan para medir el crecimiento económico son la variación porcentual del Producto Bruto Interno (PBI) y del PBI per cápita.

Según Amartya Sen², “al establecer una distinción entre desarrollo y crecimiento, varios contrastes deben distinguirse claramente entre ambos. Primero que nada, en

² Premio Nobel de Economía 1998.

la medida que el crecimiento económico se preocupe sólo por el PBI por persona, deja afuera el problema de la distribución de dicho PBI entre la población.” (Citado en Vieira. Octubre 2015, p. F1). Entonces, si el crecimiento económico no está acompañado de una adecuada distribución del ingreso, puede ocasionar situaciones injustas y diferencias entre los ciudadanos.

En cambio, el desarrollo es un concepto más complejo que está relacionado con la forma en que el PBI se distribuye en la población de un país para generar bienestar. Está vinculado directamente con la mejora en la calidad de vida de la población y, por ende, con la reducción de la pobreza.

En esencia, el desarrollo tiene que ver con mayores oportunidades reales para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y mejorar sus condiciones de vida. Al respecto, Kliksberg (2004) señala: “Una sociedad progresa efectivamente cuando los indicadores claves, como los años que la gente vive, la calidad de su vida y el desarrollo de su potencial, avanzan. Las metas técnicas son absolutamente respetables y relevantes, pero constituyen medios al servicio de esos objetivos finalistas.”

Cuadro N° 1	
Diferencias entre crecimiento económico y desarrollo	
Crecimiento económico	Desarrollo
Evolución de la economía	Evolución del desarrollo social
Variables cuantitativas	Variables relacionadas con la distribución del ingreso y la inclusión social.
Indicadores: Producto Bruto Interno (PBI) Producto Bruto Interno per cápita	Indicadores: PBI PBI per cápita Índice de Desarrollo Humano Índice de Bienestar Índice de Democracia Índice de Percepción de la Corrupción.

Fuente: Vieira, C. El capital social es la clave para el desarrollo. Revista Gestión Pública y Desarrollo. Octubre 2015.

Para medir el desarrollo, no es suficiente con la variación del PBI o el PBI per cápita. Además de estos indicadores, se deben considerar otros, como el Índice de bienestar (distribución de la riqueza, situación laboral, vivienda, salud, educación y alimentación), el Índice de Desarrollo Humano (esperanza de vida, educación y calidad de vida), el Índice de Democracia (participación ciudadana) y el Índice de Percepción de la Corrupción. Los tres primeros están en relación directa con el desarrollo, mientras que el último tiene una relación inversa con dicho concepto.

Sobre este tema, la teoría del “derrame” plantea que hay un momento en que el crecimiento económico sería igual que el desarrollo, tal como hemos definido ambos conceptos. El pensamiento económico tradicional sostiene que cuando un país alcanza altas tasas de crecimiento económico, entonces se produce un “derrame” hacia los sectores de menores ingresos, lo que reduce la pobreza y genera bienestar. De esta manera, el crecimiento económico coincide con el desarrollo.

En la década de los 80 del siglo pasado, el gobierno de Ronald Reagan fue uno de los primeros en aplicar esta teoría. Luego del Consenso de Washington³ se difundió a otros países en la década de los 90. En el Perú, fue propuesta por Alejandro Toledo como la política del “chorreo económico” en su plan de gobierno durante la XXXVIII Conferencia Anual de Ejecutivos CADE 2000-2001 y después aplicada al ser elegido Presidente de la República.

Es importante precisar que esta teoría del “derrame” no ha sido comprobada, según los Informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas.

En la otra orilla, hay planteamientos más amplios para que el desarrollo sea sustentable. Por ejemplo, Kliksberg (2004) señala que “junto con el crecimiento económico surge el requerimiento de lograr el desarrollo social, propiciar la equidad, fortalecer la democracia y preservar los equilibrios medioambientales”. En ese sentido, Joseph Stiglitz⁴ señala que el desarrollo se ha considerado como un “problema técnico que requiere soluciones técnicas” y la realidad ha demostrado que esto no es así. (Citado en Kliksberg, 2004, p. 26).

En consecuencia, si bien el crecimiento económico es un objetivo importante y deseable, no debemos perder de vista que es un medio para alcanzar otros objetivos mayores, como mejorar la nutrición, la salud, la educación, la seguridad, la libertad, entre otros derechos ciudadanos.

Por lo tanto, el crecimiento puede ocurrir sin desarrollo, pero el desarrollo sin crecimiento no es probable. Para alcanzar el desarrollo, es necesario un crecimiento económico sostenido e inclusivo que mejore los estándares de vida de la población.

El capital social y la cultura son claves para el desarrollo

Luego de la diferenciación entre ambos conceptos, podemos decir que la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos en su conjunto se podría lograr mediante el funcionamiento del CVT.

De acuerdo con algunos investigadores sociales, como Amartya Sen (1998), Bernardo Kliksberg (2004), y Francis Fukuyama (2016), el capital social y la cultura son dos componentes claves para alcanzar el desarrollo. Por el contrario, su desconocimiento o debilitamiento pueden constituir grandes obstáculos para alcanzarlo.

Entonces, debemos tener en cuenta que las personas, las familias y los grupos sociales constituyen el capital social y la cultura. Por ello, es necesario valorar y potenciar su aporte para propiciar círculos virtuosos que nos conduzcan al desarrollo. Uno de ellos es precisamente el CVT..

³ Se refiere al conjunto de reformas para los países en desarrollo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Estas reformas promovieron la liberalización económica respecto del comercio, la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado en la economía interna.

⁴ Premio Nobel de Economía 2001.

Cuadro N° 2		
Evolución del concepto del capital social		
Concepto	Autor	Año
El agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo.	Pierre Bourdieu	1986
Una diversidad de entidades con dos elementos en común: todas consisten en algún aspecto de estructuras sociales y facilitan cierta acción de los actores -ya se trate de personas o actores corporativos- dentro de la estructura.	James S. Coleman	1988
Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes sociales, las normas y la confianza, que pueden aumentar la eficiencia de la sociedad al facilitar acciones coordinadas que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo.	Robert Putnam	1993
Aquella parte del capital humano que permite que cada persona confíe en el otro y que le hace avanzar a nuevas formas de cooperación social.	Francis Fukuyama	1995
Normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.	Banco Interamericano de Desarrollo	1998
Relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	2000
Está representado por cuatro dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> • Los valores éticos de una sociedad. • Su capacidad de asociación. • El grado de confianza • La conciencia cívica. 	Bernardo Kliksberg	2001

Fuente: Vieira, C. El capital social es la clave para el desarrollo. Revista Gestión Pública y Desarrollo. Octubre 2015.

El capital social es un concepto relativamente nuevo y fue desarrollado ampliamente por Robert Putnam en 1993. Este concepto ha evolucionado en el tiempo, tal como lo podemos apreciar en el Cuadro N° 2.

Según los estudios de Putnam, el capital social comprende cuatro dimensiones: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad de asociatividad, el grado de confianza entre sus miembros y la conciencia cívica, que va desde cuidar los espacios públicos hasta el pago de los impuestos. (Citado en Kliksberg. 2004, p. 33). Asimismo, “los resultados de las mediciones econométricas son concluyentes. Cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática”. (Kliksberg, 2004).

De otro lado, según la UNESCO (2016), “la cultura es maneras de vivir juntos... moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen y nuestro comportamiento. La cultura

engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las naciones.” De acuerdo con esta definición, la cultura está presente en todas las dimensiones del capital social de una sociedad, como la confianza, el comportamiento cívico y el grado de asociatividad.

Sin embargo, muchas veces a estos conceptos no se les da la debida importancia y son considerados temas teóricos o secundarios. Por si fuera poco, también se piensa equivocadamente que destinar recursos para promover la cultura o fortalecer el capital social son sinónimos de gasto y no de inversión, lo que reduce aún más su posible contribución a los procesos de desarrollo.

Principales problemas y la paradoja de la pobreza

Cuando se considera a la cultura como un tema secundario y se ignora que es una parte relevante del capital social, se generan poderosas resistencias que impiden alcanzar el desarrollo.

Esta es una de las razones por las que no es suficiente con el crecimiento económico para generar bienestar. Inclusive, en un país, pueden coexistir altas tasas de crecimiento económico con elevados niveles de pobreza.

A esto es lo que Kliksberg (2004) denomina la “paradoja de la pobreza”. Señala que las altas cifras de pobreza y de pobreza extrema en América Latina, a inicios del siglo XXI, no se corresponden con los niveles de Producto Bruto Interno y Producto Bruto Interno per cápita.

Una posible explicación de la “paradoja de la pobreza” es que el Círculo Virtuoso de la Tributación no ha funcionado porque en dichas sociedades ha predominado el egoísmo, la insolidaridad y la insensibilidad frente a los demás. Este vacío de ética ha creado un escenario propicio para la evasión tributaria y la corrupción en todos los niveles sociales y de gobierno, que se han evidenciado en la tolerancia de la población a este problema y la falta de una sanción social a los corruptos.

Además, la corrupción retroalimenta la evasión tributaria porque “el corrupto no sólo daña por lo que roba a la sociedad, sino por el mensaje que transmite: todo para mí, no me interesan los demás, no tengo problemas de conciencia, lo único importante es enriquecerse.” (Kliksberg, 2004)

Sobre el particular, Collosa (2019) señala que “la percepción social del Estado es básica para aproximarse a las causas e importancia de la evasión” y “las situaciones de impunidad y corrupción generan más fraude y desincentivan al cumplidor.” Por ello, indica que “la disposición de los contribuyentes a pagar impuestos está vinculada a su confianza en las instituciones, a las percepciones de corrupción, así como a la satisfacción con los servicios públicos.” (Collosa, 2019).

En ese sentido, el estudio La Lucha contra la Corrupción en el Estado señala: “El abuso de la función pública para beneficio propio merma la confianza de la población en el gobierno y las instituciones, socava la eficacia y la equidad de las

políticas públicas y malversa el dinero de los contribuyentes, originalmente destinado a escuelas, carreteras y hospitales.” (Gaspar, Mauro y Medas, 2019).

Al respecto, el Informe Monitor Fiscal del Fondo Monetario Internacional analizó el impacto de la corrupción en más de 180 países. Una de sus conclusiones más valiosa es que establece una relación directa entre la corrupción y la evasión tributaria. Destaca que los países más corruptos son los que tienen una menor recaudación tributaria. Precisa que cuando los contribuyentes consideran que el Estado es corrupto, es más probable que ocurra la evasión tributaria.

Según dicho informe, los países menos corruptos recaudan globalmente 4% más del PBI en ingresos tributarios que otros países en el mismo nivel de desarrollo, pero que tienen un nivel más alto de corrupción. (Fondo Monetario Internacional, 2019). Otro indicador de esta relación inversa entre corrupción y la recaudación tributaria es el caso de Georgia, que redujo la corrupción significativamente y el ingreso fiscal se incrementó en 13 puntos porcentuales del PBI entre 2003 y 2008; es decir, más que duplicó su recaudación en cinco años. (Gaspar, Mauro y Medas, 2019).

Estas son evidencias que los ciudadanos están menos dispuestos a pagar impuestos cuando no tienen confianza en las instituciones públicas, perciben una corrupción generalizada y están insatisfechos con los servicios públicos que reciben.

Entonces, la evasión tributaria ocurre porque los ciudadanos priorizan su interés personal y resuelven de manera incorrecta el dilema de pagar o no los tributos y demuestran una débil moral fiscal. Por otro lado, la corrupción aparece cuando las autoridades y los servidores públicos también priorizan su interés personal y resuelven de manera incorrecta el dilema de emplear eficientemente los recursos públicos o utilizarlos en beneficio propio, como consecuencia de la falta de una cultura de integridad en el Estado. Adicionalmente, la corrupción refuerza las conductas proclives a la evasión tributaria.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que cuando el capital social y la cultura de una sociedad son débiles, se genera un círculo vicioso en vez del ansiado CVT.

Las funciones del tributo se reflejan en el Círculo Virtuoso de la Tributación

Otro aspecto interesante es la relación que existe entre las funciones del tributo y el CVT.

El tributo cumple básicamente cuatro funciones: fiscal, social, económica y extrafiscal. Veamos en que consiste cada una.

Fiscal

Esta es una de sus principales funciones porque permite al Estado disponer de los ingresos necesarios para financiar el gasto público. Los tributos constituyen la principal fuente de financiamiento del presupuesto público en el Perú. Por ejemplo, lo recaudado por el Impuesto General a las Ventas representa más del 30 % de los ingresos corrientes del Estado peruano.

Social

Esta función se cumple porque los tributos que pagan los contribuyentes retornan a la comunidad en general bajo la forma de obras públicas, servicios públicos y programas sociales. Entonces, el tributo que está basado en la capacidad contributiva cumple un rol redistributivo del ingreso nacional. Por ejemplo, el Impuesto a la Renta se aplica en forma progresiva de acuerdo con los ingresos obtenidos en el año y financia más del 20% del presupuesto público en Perú.

Económica

Esta se concreta cuando se utiliza un tributo para orientar la economía o un sector económico en un sentido determinado. Por ejemplo, las importaciones están gravadas con el IGV en Perú con el objetivo de proteger la producción nacional de la competencia externa. Mientras que las exportaciones están exoneradas con el objetivo de promoverlas ya que no se exportan impuestos.

Extrafiscal

Esta función se refiere a la utilización de los tributos como un medio para corregir las externalidades negativas ocasionadas por alguna actividad económica o empresarial; es decir, los costos que surgen cuando la decisión de consumir o producir genera algún impacto negativo en el entorno y afectan el bienestar de otras personas, como la contaminación del aire producida por las fábricas o el uso de bolsas plásticas. Entonces, se utilizan los tributos para reducir la actividad que genera la externalidad negativa. Por ejemplo, el impuesto de S/. 0.20 que se aplica a la adquisición de bolsas plásticas en Perú.

En el CVT se pueden apreciar con claridad la función fiscal cuando los ciudadanos cumplen con entregar parte de su ingreso para el financiamiento del Estado y la función social cuando estos recursos retornan al íntegro de la sociedad en la forma de bienes y servicios públicos para atender sus necesidades básicas.

En los países en que se presenta un círculo vicioso en vez de un círculo virtuoso, la función fiscal se cumple parcialmente por los menores recursos que recibe el Estado a consecuencia de la evasión tributaria, mientras que la función social no es percibida por la población debido a la mala utilización del gasto público por la corrupción y la ineficiencia del aparato estatal.

A la luz de la experiencia de los países escandinavos

Bernardo Kliksberg (2004) sostiene que los países escandinavos tienen un capital social muy fuerte y una cultura donde predomina el rechazo a las grandes desigualdades y el apoyo a la equidad y a la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Asimismo, concluye que estos factores son determinantes para la generación de círculos virtuosos en sus respectivas sociedades.

Considera que esta es la principal razón para que sus niveles de equidad en la distribución del ingreso sean elevados y su población tenga acceso universal a la educación y la salud, entre otros aspectos sociales. Todo ello los ha convertido en países líderes en el desarrollo económico y social en el ámbito mundial.

En el Cuadro N° 3, podemos apreciar que dichos países están ubicados en los primeros lugares según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), como los más transparentes según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y los de mayor presión tributaria, de acuerdo con las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Cuadro N° 3								
Desarrollo Humano, Percepción de la Corrupción y Presión Tributaria								
Países escandinavos, Uruguay y Perú								
Países	Desarrollo Humano Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)		Índice de percepción de la corrupción Transparencia Internacional (TI)				Presión Tributaria Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	
	2018		2019		2018		2018	
	Índice	Puesto	Índice	Puesto	Índice	Puesto	(%)	Puesto
Noruega	0.954	1°	84	7°	84	7°	42.7	5°
Dinamarca	0.930	11°	87	1°	88	1°	44.9	2°
Finlandia	0.935	12°	86	3°	85	3°	39.0	10°
Suecia	0.937	8°	85	4°	85	3°	43.9	4°
Islandia	0.938	6°	78	11°	76	14°	36.9	N.D.
Uruguay	0.808	57°	71	21°	70	23°	30.9	N.D.
Perú	0.759	87°	36	101°	35	105°	14.1	N.D.

N.D.: No disponible.

Fuente: PNUD, TI, OCDE, SUNAT.

Elaboración propia.

Estas cifras nos permiten inferir que cuánto más transparente o menos corrupto es el país, mayor es la disposición de los ciudadanos a cumplir con el pago de los tributos y mayores son sus posibilidades de alcanzar el desarrollo. Entonces, la experiencia de los países escandinavos nos puede ayudar a encontrar un camino a seguir.

En el caso de Noruega, este país ha liderado el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas durante los últimos años, prácticamente no tiene corrupción y su presión tributaria está por encima del 42%. ¿Cuál es su secreto?

Según Kliksberg (2004), Noruega "...está analizando continuamente y con autocrítica sus responsabilidades como país desarrollado hacia el mundo en pobreza, y su gobierno impulsa una discusión ética permanente sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas. Los valores éticos anticorrupción y pro igualdad, solidaridad y cooperación que ha puesto en marcha son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores son cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes."

En el caso de Dinamarca, este país es considerado como el más transparente entre 180 países, pues ha liderado el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los últimos años, se ubica en los primeros lugares

del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y su presión tributaria es una de las más altas del mundo con más de 44%. Además, su PBI per cápita es muy elevado y sus desigualdades sociales son mínimas.

Es importante precisar que el sistema tributario danés se basa principalmente en la imposición directa a las personas. La tasa marginal del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas es 55.8% (JJL Abogados, 2016).

A pesar de que la carga impositiva es muy elevada, los daneses pagan sus impuestos sin mayores inconvenientes. La razón es muy sencilla, confían en los gobernantes y en el Estado porque perciben y comprueban que se preocupan por brindar bienes y servicios públicos de calidad. Por ejemplo, la educación tiene altos estándares, es pública y gratuita para todos los ciudadanos y "la enseñanza se considera un instrumento de formación que promueve la democracia y la igualdad, de manera que la escuela pública es una escuela unitaria en la que no se separa a los alumnos en función de, por ejemplo, sus aptitudes o su procedencia social." (Red Educativa Mundial, 2020).

Entonces, los daneses son conscientes que esta carga impositiva les retornará en servicios públicos y prestaciones sociales. Según explica Martín Krause, profesor de economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA): "Tienen un acuerdo social con el que están contentos: impuestos altos que tienen como contrapartida excelente servicios públicos (transporte, educación, seguridad y salud)" (Manzoni, 2019). En consecuencia, el CVT se cumple en Dinamarca.

Un hecho muy singular que merece un comentario especial es que el actual primer Ministro de Dinamarca, Lars Løkke Rasmussen, y su ministro de Empresa y Crecimiento, Kristian Jansen, plantean reducir el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas durante cinco años seguidos para incentivar el empleo calificado y mantener el crecimiento económico. Esta reducción de los ingresos públicos sería compensada con un aumento de la recaudación por el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin embargo, los recortes de impuestos no son aceptados necesariamente por los ciudadanos daneses. Al respecto, el primer ministro Rasmussen señaló: "Podríamos aumentar fácilmente la mano de obra en Dinamarca reduciendo los impuestos, pero a los votantes no les entusiasma esa política." (JJL Abogados, 2016). Esto nos da una idea de la elevada moral fiscal que existe en este país escandinavo.

En el ámbito de América Latina y el Caribe, un buen referente es Uruguay, que se ubica entre los países con muy alto desarrollo humano, es el país más transparente de esta región (menos corrupto) y tiene una elevada presión tributaria (Cuadro N° 3).

Danilo Astori, ministro de Economía y Finanzas del Uruguay, indicó que su país "...impulsó políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso en los últimos quince años, dentro de las que se destaca la introducción en el año 2007 de un impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Los resultados de estas políticas quedaron de manifiesto en la evolución de los principales indicadores económicos y sociales. En efecto, como consecuencia de las políticas de inclusión social y de redistribución del ingreso implementadas, el crecimiento económico de

los últimos años fue acompañado por una marcada reversión de los procesos de concentración del ingreso...”⁵ Esto evidencia también el funcionamiento del CVT en el Uruguay.

A diferencia de estos países, Perú se ubica en el puesto 87, según el Índice de Desarrollo Humano, está por debajo del puesto 100 en cuanto al Índice de la Percepción de la Corrupción y su presión tributaria es una de las más bajas de América Latina y el Caribe (Cuadro N° 3).



Fuente: XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019.

Además, existe una elevada tolerancia a la corrupción, que supera el 65%, según la XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2019, elaborada por Proética (Gráfico N° 2).

De otro lado, según la VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012, el 77% de los entrevistados evadiría impuestos si sabe que no lo descubrirán. En esa misma orientación, una encuesta efectuada por Ipsos Apoyo en el acto de clausura del CADE Ejecutivos 2012 realizado en Arequipa, reveló que el 52% de los empresarios justificó los actos de corrupción porque cree que esta es la única manera de sacar adelante sus negocios y un 60% reconoció que alguna vez tuvo que recurrir a un funcionario público conocido, amigo o familiar para que le facilite o le agilice un trámite en beneficio de sus empresas (IPSOS Apoyo, 2012).

Con base en estos datos, podemos señalar que el CVT no se cumple en el Perú.

⁵Prólogo del Libro El Impacto Redistributivo de los Sistemas Tributarios Latinoamericanos y su Comparación con la Unión Europea y la OCDE, elaborado por Jorge Onrubia y María del Carmen Rodado.

Conclusiones y recomendaciones

Del análisis realizado, podemos concluir que el CVT se genera y es una realidad en países, como los escandinavos, que tienen un capital social muy fuerte y una cultura basada en valores como la solidaridad, la reciprocidad, la igualdad, el respeto y la honestidad, entre los principales. Esto se refleja en que sus ciudadanos tienen una sólida moral fiscal y las autoridades y servidores públicos cumplen su función pública con base en una cultura de integridad.

Por lo tanto, la existencia de un CVT es una expresión del capital social de un país y su funcionamiento está relacionado directamente con la cultura predominante en su sociedad.

Contrariamente, cuando el capital social y la cultura de país son débiles, en vez del CVT, se genera un círculo vicioso que mantiene las desigualdades sociales y a un sector de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, como es el caso de Perú y otros países latinoamericanos. Inclusive, este círculo vicioso es una de las causas de la “paradoja de la pobreza”, explicada anteriormente.

Otra conclusión es que debemos entender el crecimiento económico como un medio y no como un fin en sí mismo. Entonces, para alcanzar el ansiado desarrollo, no basta con el crecimiento de la economía, sino que este se distribuya equitativamente en la sociedad, se reduzcan gradualmente las desigualdades y se mejoren las condiciones de vida de la población, especialmente de los sectores de menores ingresos y más vulnerables. Por lo tanto, la aplicación de medidas de carácter económico no será suficiente para alcanzar el desarrollo.

Para lograr estos objetivos, es necesario que funcione el CVT y para dinamizarlo se debe fortalecer el capital social mediante el desarrollo de una cultura de valores que eleve la autoestima y recupere la identidad de nuestra sociedad, especialmente de los sectores más pobres de la población, que no se sienten parte de ella.

Indudablemente, esta tarea no es fácil porque se trata de cambiar las creencias existentes en los ciudadanos, los empresarios, los servidores públicos y las autoridades. Para ello, se debe lograr que interioricen la ética y resuelvan correctamente sus dilemas frente al pago de tributos y el uso eficiente de los recursos públicos, según corresponda.

En suma, es un proceso de cambio cuyos resultados se darán en el largo plazo. En ese sentido, hay dos grandes campos de acción: la moral fiscal y la cultura de integridad.

Según la OCDE, la integridad es fundamental para generar confianza entre los contribuyentes y los gobiernos, componente vital de la moral fiscal. En consecuencia, hay una retroalimentación entre ambos conceptos. Al respecto, la voluntad política es fundamental para fortalecer las instituciones y promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades y servidores públicos.

Precisamente, dicho organismo realizó una serie de recomendaciones al Perú para inculcar una cultura de integridad a nivel del Gobierno Central, los gobiernos regionales y locales.⁶ En aplicación de tales recomendaciones, el Perú ha dado un primer paso para desarrollar una cultura de integridad en las entidades públicas con la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción⁷ en el 2017. Dicha política promueve el desarrollo de tres capacidades en el Estado: La capacidad sancionadora, la capacidad de control interno y la capacidad preventiva que está vinculada directamente con la formación ética.

En lo que se refiere a la moral fiscal, se debe promover que los peruanos sean conscientes de su obligación de tributar a partir de la solidaridad y también que sean muy activos en el ejercicio de su derecho a que los impuestos sean utilizados de manera eficaz para generar bienestar. En consecuencia, los impuestos no solo deben ser considerados como una obligación, sino como un medio para lograr la justicia social y la redistribución de la riqueza.

En esta línea de acción, es importante destacar la alianza estratégica entre la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de Educación (MINEDU) para promover la inclusión de temas relacionados con la educación fiscal en el sistema educativo, lo que resulta clave para la formación de la moral fiscal. Asimismo, son importantes las acciones conjuntas de la administración tributaria con las universidades e institutos de educación superior son relevantes para promoverla entre sus estudiantes.

No obstante, es tal la magnitud del cambio cultural requerido que los esfuerzos de la SUNAT, del MINEDU y otras instituciones para llevar a cabo la educación fiscal resultan insuficientes. La construcción de la moral fiscal implica la participación de otros actores sociales en el desarrollo de actividades de educación fiscal para lograr que sea un medio transformador y tenga un mayor impacto y sostenibilidad.

Por ello, como una línea de acción, recomiendo establecer lineamientos generales en una Política Nacional de Promoción de la Cultura Fiscal que constituya un punto de partida, como se ha hecho en el caso de la cultura de integridad, a instancias de las recomendaciones de la OCDE.

De esta manera, sería más fácil implementar sendos cursos obligatorios de cultura fiscal en la Educación Básica Regular y en todas las carreras universitarias, entre otras actividades de educación fiscal. Asimismo, se podría involucrar a diversas entidades de la sociedad civil, gremios empresariales y medios de comunicación en este proceso de cambio.

Indudablemente, a las instituciones que actualmente están promoviendo la educación fiscal en Perú para desarrollar la cultura y moral fiscales, les corresponde impulsar colectivamente el debate sobre la conveniencia de dicha política.

⁶ Estudio de la OCDE sobre la integridad en el Perú.

⁷ Decreto Supremo N° 092-PCM-2017.

Referencias

- Alvarez, J. y Alonso, A. Nociones de Crecimiento Económico. (2005). En: http://www.usc.es/econo/RGE/Vol15_2/castelan/nb1c.pdf
- Blasco, J. (2018). Buenas prácticas para el desarrollo de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF). Serie aprendizajes en cohesión social. Colección EUROsocial N° 3. En: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/03-coleccion-eurosocial-desarrollo-naf.pdf>
- Bravo, J. (2014). Los fines extrafiscales del tributo. Foro Jurídico. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13790>
- Collosa, A. (2019). ¿Cuáles son las causas de la evasión tributaria? En: <https://www.ciat.org/cuales-son-las-causas-de-la-evasion-tributaria/>
- Durkheim, E. (2013). Las formas elementales de la vida religiosa. Fondo de Cultura Económica, México.
- Fondo Monetario Internacional (2019). Fiscal Monitor: Curbing Corruption. En: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>.
- Freyre, María. (2013). El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas. Ciencia, Docencia y Tecnología, vol. XXIV, núm. 47. Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. En: <https://www.redalyc.org/pdf/145/14529884004.pdf>
- Fukuyama, F. (2016). Los orígenes del orden político. Editorial Deusto. España.
- Gaspar, V., Mauro, P. y Medas, P. (2019). La Lucha contra la Corrupción en el Estado. Diálogo a Fondo. Blog del FMI sobre temas económicos de América Latina. En: <https://blog.dialogoafondo.imf.org/?p=10957>
- Gordillo Pérez, L. (2016). ¿Por qué surge el Estado? Una metodología holística para entender el origen, la función y los retos del poder público. Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica. Madrid. En: <https://revistas.comillas.edu/index.php/pensamiento/article/view/7641>
- Guerrero, A. y Vacaro, M. (2000) El origen del Estado. Filosofía, política y economía en el Laberinto N° 2. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2020484>
- Inda, G. (2009). La sociología política de Émile Durkheim entre 1892 y 1897: el Estado como apéndice de la morfología social y la futilidad de la acción política. En: [file:///C:/Users/catolica/Downloads/Dialnet-LaSociologiaPoliticaDeEmileDurkheimEntre1892Y1897-2936004%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/catolica/Downloads/Dialnet-LaSociologiaPoliticaDeEmileDurkheimEntre1892Y1897-2936004%20(1).pdf)

Ipsos Apoyo. (2012). Líderes Empresariales, Compromiso con el Perú. Encuestas CADE Ejecutivos. En: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2012-12/Resultados CADE 2012.pdf>

JJL Abogados. (2016). Dinamarca, el emblema del Estado de bienestar quiere bajar impuestos. En: <http://www.jllabogados.com/dinamarca-el-emblema-del-estado-del-bienestar-quiere-bajar-impuestos/>

Kliksberg, Bernardo (2004). Más ética, más desarrollo. Editorial Temas, Argentina.

Lazaro, A. La función extrafiscal del tributo y el análisis económico del derecho. En: https://www.up.edu.pe/UP_Landing/alcade2017/papers/28-Lafuncion-extrafiscal-tributo-analisis-economico.pdf

Martínez Peñas, L. (2018). El camino hacia el Estado como forma de organización político – social. Revista Aequitas. Estudios sobre historia, derecho e instituciones. N° 11. En: [file:///C:/Users/catolica/Downloads/Dialnet-ElCaminoHaciaElEstadoComoFormaDeOrganizacionPoliti-6605345%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/catolica/Downloads/Dialnet-ElCaminoHaciaElEstadoComoFormaDeOrganizacionPoliti-6605345%20(3).pdf)

Onrubia, J. y Rodado, M. (2019) El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE. Serie aprendizajes en cohesión social. Colección EUROsocial N° 7. En: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/01/Colecci%C3%B3n_07.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2019). Base de datos global de estadísticas tributarias <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2019). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. En: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Editions OCDE, Paris. En: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

Proética (2019). XI Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Corrupción en el Perú. En: <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>

Proética (2012). VII Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Corrupción en el Perú. En: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/317736944-Septima-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2012.pdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2019) Informe sobre desarrollo humano. En: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Red Educativa Mundial – REDEM (2020). Dinamarca. En: <https://www.redem.org/europa/dinamarca/>

Ríos, G. (2008). La función del tributo en el Estado moderno de derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2724/13.pdf>

Sen, A. (1988). El concepto de desarrollo. Handbook of Development Economics – Volume I. Cheeney y Srinivasan. 1988.

Sen, A. (1998). Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI. En: http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/politica_social/documentos/desarrollo_local_y_regional/amartya_sen.pdf.

Transparencia Internacional (2019). Índice de la percepción de la corrupción. En: https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf

Transparencia Internacional (2018). Índice de la percepción de la corrupción. En: https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (1996). Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. En: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/import/nacionesunidas/onu0025.pdf>

Vieira, C. (2015). ¿Cómo dinamizar el círculo virtuoso de la tributación? Revista Análisis Tributario N° 330. Julio.

Vieira, C. (2015). El capital social es la clave para el desarrollo. Revista Gestión Pública y Desarrollo. Octubre.