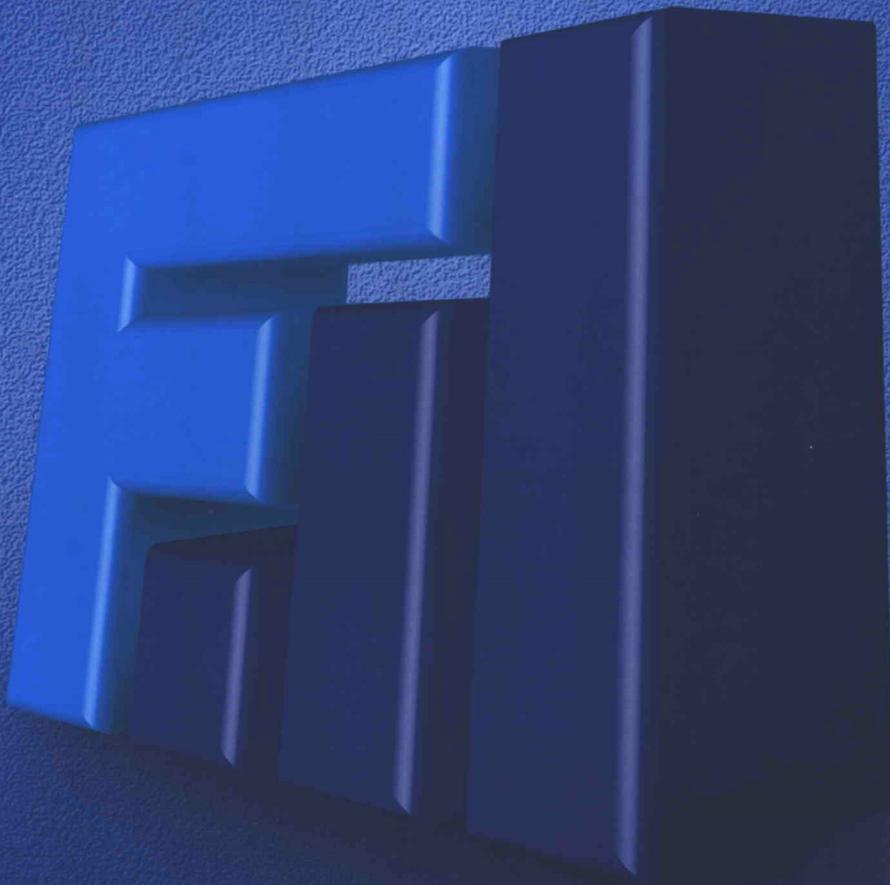




# FISCALIDAD

*Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*



EDICIÓN # 5  
Segundo Semestre · 2010

**SRI**  
*...le hace bien al país!*



*FISCALIDAD*

E D I C I Ó N # 5

Segundo Semestre 2010

---

## CONSEJO EDITORIAL

**Carlos Marx Carrasco Vicuña**

Director General del SRI

**Miguel Acosta Andino**

Director Nacional del Centro de Estudios Fiscales

**Byron Vásquez**

Director Nacional de Planificación y Coordinación

---

## CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

### Departamento de Estudios Tributarios del SRI

Mauro Andino

Ximena Amoroso

Diana Arias Urvina

Ana Rivadeneira

Nicolás Oliva

José Ramírez

Paúl Carrillo

Carlos Uribe

### Bibliotecario

Hugo Fiallos

---

### Articulistas

Carlos Marx Carrasco Vicuña

Lars P. Feld, Bruno S. Frey y Benno Torgler

Andrea Bedoya y Byron Vásquez

Muman Rojas Dávila

### Quinta Edición

Quito-2010

## CONTENIDO

---

**Presentación** 8

---



**La Ciudadanía Fiscal** 11  
Carlos Marx Carrasco Vicuña

---



**Rewarding Honest Taxpayers? Evaluating the Possibility of Field Experiments** 69  
Lars P. Feld, Bruno S. Frey y Benno Torgler

---



**Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador** 91  
Andrea Bedoya y Byron Vásquez

---



**Aplicación de un Indicador de Moral Tributaria al Desarrollo de Estrategias de Control y Servicio** 135  
Muman Rojas Dávila

---

## PRESENTACIÓN

La revista Fiscalidad del Servicio de Rentas Internas llega a su quinto número con el fin de motivar el debate en temas tributarios de interés nacional e internacional. En esta ocasión, ponemos a consideración una edición especial sobre moral tributaria por motivo de la 45 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) *En el Centro del Mundo* que se llevó a cabo en la ciudad de Quito - Ecuador, del 4 al 7 de abril de 2011. El tema central de la asamblea fue *La moral tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria*.

Carlos Marx Carrasco, Director General del Servicio de Rentas Internas de Ecuador, propone un artículo en el que presenta algunas reflexiones sobre la Ciudadanía Fiscal desde la óptica del proyecto emprendido por el actual Gobierno Ecuatoriano denominado *La Revolución Ciudadana*. En este artículo, el autor hace énfasis en la importancia del reconocimiento explícito del ser humano como sujeto y fin de la relación entre Estado y Sociedad. Para ello, reflexiona sobre las interdependencias de la trilogía Ética - Pacto Social - Cohesión Social hasta llegar a definir la *Ciudadanía Fiscal* como 'la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de la responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales'. Además, busca caracterizar al 'Ciudadano Tributario' para dar una mejor orientación a cada una de las tareas que se emprenden a efectos de promover el pago voluntario de los impuestos.

Lars P. Feld, catedrático de la Universidad de Marburg afiliado al Public Finance Group, Bruno S. Frey, catedrático de la Universidad de Zurich afiliado al Institute for Empirical Research in Economics y Benno Torgler, catedrático de la Queensland University of Technology, resaltan la importancia de las recompensas para incentivar la honestidad y el cumplimiento voluntario de los contribuyentes frente a sus obligaciones fiscales. Los autores consideran los experimentos de campo como una herramienta para evidenciar la factibilidad del uso de estrategias tipo "zanahoria" como alternativa para la política tributaria. También discuten mecanismos para el diseño y ejecución de experimentos de campo para evaluar el impacto de las recompensas en el cumplimiento tributario.

Andrea Bedoya y Byron Vásquez, funcionarios del Servicio de Rentas Internas de Ecuador, presentan una investigación que realiza una revisión teórica sobre Moral Tributaria y contrasta sus resultados con datos empíricos para el caso de Ecuador. Las Administraciones Tributarias requieren que el conjunto de creencias, valores y normas que determinan las acciones de los ciudadanos y los contribuyentes concuerden con sus propias convicciones, así como con las establecidas por la sociedad. Los resultados de esta investigación permiten establecer una línea base para una adecuada formulación de política y gestión de la Administración Tributaria ecuatoriana.

Finalmente, Muman Rojas, funcionario del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas, propone un análisis descriptivo de los datos de la Encuesta de Satisfacción del Contribuyente, realizada en noviembre de 2007 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) por solicitud del Servicio de Rentas Internas de Ecuador, para estudiar cómo la imagen del SRI y la percepción que tienen los contribuyentes sobre su entorno, afectan los niveles de cumplimiento voluntario. Rojas ajusta las variables al modelo de aprendizaje moral de Kohlberg (1981) para asociar las etapas de desarrollo moral al comportamiento de los individuos. Adicionalmente, propone estrategias diferenciadas, conforme a la etapa de desarrollo moral que prevalece, para las ciudades de Ecuador incluidas en la Encuesta.

Esperamos que esta edición sea de interés y fomente futuras investigaciones que aporten al conocimiento de la moral tributaria como un determinante fundamental del cumplimiento voluntario. Estamos convencidos de que este tema debe ser estudiado a profundidad, para “promover y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el marco de principios éticos y legales, para asegurar una efectiva recaudación que fomente la cohesión social”.

Los Editores

# LA CIUDADANÍA FISCAL

---

Carlos Marx Carrasco\*

\*Director General del Servicio de Rentas Internas de Ecuador. El autor agradece los valiosos aportes de Miguel Acosta, Alberto Feijo, Ana Rivadeneira y Mario Solís.

# La Ciudadanía Fiscal: Algunas Reflexiones

## Resumen

La Revolución Ciudadana, como se denomina el proyecto emprendido por el actual Gobierno Ecuatoriano, marca un quiebre no solo en el manejo tradicional de las herramientas de política económica, sino, y más importante, en el reconocimiento explícito del ser humano como sujeto y fin de la relación entre Estado y Sociedad. Bajo esta visión la trilogía Ética - Pacto Social - Cohesión Social se consolida en un solo concepto, el de Ciudadanía Fiscal. Este documento busca en primer término reflexionar sobre las interdependencias de esta trilogía hasta llegar a redefinir *la Ciudadanía Fiscal* como ‘la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales’. El rol de cada actor social puede entonces establecerse dentro de la construcción de la Ciudadanía Fiscal de un país. Para las Administraciones Tributarias una visión más fina, que consiste en la caracterización *del ciudadano tributario*, da una mejor orientación a cada una de las tareas que se emprenden a efectos de promover el pago voluntario de los impuestos. El ciudadano tributario no es solo un contribuyente que conoce y respeta sus obligaciones tributarias es un veedor del cumplimiento tributario de los otros ciudadanos y de la eficiencia y la transparencia con que actúa la propia administración tributaria.

## Abstract

The official political movement in Ecuador, *Revolución Ciudadana*, is based on a conceptual framework that parts from traditional economic policy making. Moreover, it places the human being as its subject and ultimate goal, redefining the relationship between State and society. From this point of view, the Ethics - Social Contract - Social Cohesion trilogy integrates into one concept: Fiscal Citizenship. This paper presents some considerations about the interdependence of the elements of the trilogy, which leads to a new definition of Fiscal Citizenship. It is the consciousness of individuals, groups and institutions, about their responsibility and commitment to building a democratic, just and cohesive society, through the exercise of their fiscal rights and duties. Thus, each member of society has a role in the creation of Fiscal Citizenship. For Tax Administrations, this concept allows a more distinct picture through the characterization of such citizen. This, in turn, facilitates the definition of the actions Tax Administrations must perform towards promoting voluntary tax compliance. When it comes to his tax duties, the fiscal citizen is more than just a taxpayer who knows and conforms to the Law. The fiscal citizen is an observer of his fellow citizens' compliance and of the efficiency and transparency of the Tax Administration's work.

## 1 El Estado Social

Latinoamérica y Ecuador han visto una larga evolución del rol del Estado. Durante finales del siglo XIX y para la primera mitad del siglo XX, dominado por el paradigma de las “ventajas comparativas”, la evolución del sector primario exportador determinó las transformaciones socioeconómicas, casi en total ausencia de políticas estatales. Aunque desde esa época comienzan a introducirse las relaciones capitalistas modernas con pago de salarios y al capital típicamente externo, los resultados fueron la concentración del ingreso y una gran vulnerabilidad de las economías por la naturaleza exportadora de bienes con alta elasticidad precio.

En la segunda mitad del siglo XX, el Estado Ecuatoriano, en la búsqueda de modernizar la economía, adopta el modelo estructuralista de sustitución de importaciones. El papel del Estado se reflejaba entonces en planes de desarrollo donde se priorizaba el suministro de bienes públicos e infraestructura como condiciones necesarias para la creación de la “superestructura industrial”. Pero el Estado, lejos de ser el motor del desarrollo, disfruta del inicio de la explotación petrolera que le permite incrementar el gasto corriente y tener acceso al financiamiento externo que lo lleva de una deuda pública externa de USD 261 millones en 1971 a USD 4.652 en 1980 (Correa, 1996). Los efectos de la "Enfermedad Holandesa" se hicieron sentir y las importaciones se incrementaron sin alcanzar los objetivos del modelo estructuralista.

Pero es el Estado Neoliberal, impulsado desde el Consenso de Washington, con una priorización más a los medios como el control de la inflación; que hacia los fines como el desarrollo justo, marca la aparición del Estado Social, donde uno de los aspectos más relevantes es la adopción de una visión de la economía transformada a una economía social y solidaria.

Es en este nuevo Estado Social donde se alude al individuo inmerso en una colectividad concreta y completa, que tiene un perfil determinado, una forma de ver el mundo y de actuar en él, de acuerdo a lo que repite y aprende. El ciudadano mismo adquiere una participación con autonomía, libertad y solvencia. El poder, la democracia, la justicia, de un proyecto nacional o local, está inmerso en lo que la gente siente, vive, piensa, hace, cree o espera. La esencia del desarrollo abarca lo ético, como solidario y por tanto como el trabajo hacia el bien común. Sin embargo, al hablar del ciudadano sumergido en una democracia es también concebir, estructurar y desarrollar el Estado, producto de un pacto social de convivencia que está vigente y al mismo tiempo en plena transformación.

Diversas visiones han dejado de lado este humanismo que encarna lo que las personas están pensando, aspirando y deseando como protagonistas del desarrollo nacional. Esas visiones a menudo ponen mayor énfasis en el rol de solo uno de los actores del proceso de desarrollo - ya sea el Estado o la misma sociedad civil. Ejemplos en ese sentido son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, que bajo el concepto de la *Buena Gobernanza*, proponen que el buen gobierno es capaz de construir paz, prosperidad y sociedades democráticas (De Miguel, 2007); o, el PNUD que dentro del *desarrollo humano perdurable* pone acento en el reforzamiento de la sociedad civil sin que se hagan explícitas las relaciones e influencias entre los distintos actores sociales.

Las ideas no son nuevas, pero como lo señala Augier (2004) dado que la democracia no es una ciencia exacta, no es una ciencia en absoluto, y supone el dominio de competencias como el espíritu crítico, la autonomía, la capacidad de iniciativa, las capacidades de negociación y de solución pacífica de los conflictos, la delegación de autoridad y el respeto de las diferencias (Augier, 2004). Se requiere si de propuestas que pongan de manifiesto roles y den forma a sistemas de medición del cumplimiento de cada responsabilidad y su aporte a los logros sociales alcanzados.

La estructura de construcción de esta propuesta alternativa se basa la discusión de tres conceptos que son de responsabilidad global dentro de una sociedad. El primero de ellos, la Ética y su acción reflejada en comportamientos moralmente aceptables genera círculos virtuosos tanto en la legitimación ciudadana de las políticas adoptadas, como en la eficiencia y efectividad de las

instituciones públicas y privadas. El segundo concepto corresponde al Pacto Social cuyo cumplimiento es por sí mismo una forma de reforzar la ética ciudadana pero que además dota de las herramientas para medir el alcance de los objetivos de desarrollo donde el ser humano sea el sujeto y fin de la relación entre Estado y Sociedad. El tercero se refiere a la Cohesión Social vista como la concienciación individual y colectiva de los compromisos y responsabilidades dentro de la comunidad. La trilogía Ética - Pacto Social - Cohesión Social se consolida en un solo concepto, el de Ciudadanía Fiscal definida precisamente como 'la actitud consciente y voluntaria de mujeres y hombres en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, como condición para el ejercicio pleno de sus derechos'. El rol de cada actor social puede entonces establecerse y medirse dentro de la construcción de la Ciudadanía Fiscal de un país, pero con un énfasis absoluto en la *moral tributaria*.

Las Administraciones Tributarias tienen un importante papel que cumplir en la construcción de la Ciudadanía Fiscal. Una visión más fina para poder entender ese papel, consiste en la caracterización del *ciudadano tributario*. El ciudadano tributario no es solo un contribuyente que conoce y respeta sus obligaciones tributarias es un veedor del cumplimiento tributario de los otros ciudadanos y de la eficiencia y la transparencia con que actúa la propia administración tributaria.

La hoja de ruta de este documento concluye entonces con la agenda inicial, que ha emprendido la Administración Tributaria Ecuatoriana, para formar en los ciudadanos tributarios un conjunto de percepciones, valores y actitudes sobre los impuestos basados en la trilogía Ética - Pacto Social - Cohesión Social. Actitudes que los individuos obtienen de manera codificada a través de distintos medios, pero sobre todo a través de la educación cívico-tributaria promueven el cumplimiento voluntario y hace más fáciles las tareas de control de la propia administración tributaria porque todos son parte de esa administración.

## 2 La Trilogía Ética - Pacto Social - Cohesión Social: La Ciudadanía Fiscal

La ciudadanía, en palabras de Díaz Velázquez (2009),

[...] debe entenderse como estatus formal (el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que el ordenamiento jurídico otorga a los miembros de pleno derecho de una comunidad) y como condición sustantiva (la adquisición y práctica efectiva de esos derechos). Mas esta condición de ciudadanía no sólo se define en la existencia

y la práctica de derechos, sino que también es una identidad configurada socialmente, como proceso social instituido, que posibilita y define unas determinadas oportunidades para la participación de los ciudadanos y los grupos sociales en esas prácticas sociales relacionales que configuran la ciudadanía dentro de un contexto social concreto (Díaz Velázquez, 2009).

La identidad a la que hace referencia este autor, consiste en que la ciudadanía está compuesta por el sinnúmero de relaciones en las que se ven inversos individuos, grupos e instituciones en un todo. Y es dentro de estas relaciones que es necesario entender como la Ética, el Pacto Social y la Cohesión Social son factores que pueden fortalecerlas o estimularlas o por el contrario debilitarlas o anularlas. Delimitando esas relaciones a los derechos y obligaciones fiscales, estaremos delimitando también una ciudadanía que se denomina fiscal.

## 2.1 Ética

La Ciudadanía Fiscal en Ecuador tiene oficialmente el mandato de distintos instrumentos legales, pero principalmente de su ley máxima: la Constitución. El mandato no solo describe el rol del Estado, sino también el grado de intervención de los distintos sectores de la sociedad y la estructura institucional pública y particular. Bajo este marco legal se elaboran actualmente las leyes y reglamentos correspondientes; se diseñan nuevas instituciones, nuevos mecanismos y entre otros, algunos elementos teóricos, formales, prácticos. La participación en esta construcción, demanda la toma de conciencia de las personas, los grupos, las instituciones y de la colectividad del país, en su conjunto; esa toma de conciencia se centra alrededor de aspiraciones y expectativas incorporadas principalmente al Plan Nacional para el Buen Vivir. La Constitución -2008, es la visión renovada del sector público que establece un compromiso prioritario de desarrollo nacional, basado en la Ética Solidaria de todos los ciudadanos. Esa Ética constituye una práctica consecuente de tributación voluntaria; y, su incumplimiento se somete, también voluntariamente, a una acción inevitable de sanción.

La construcción de la ciudadanía fiscal por su naturaleza es un desafío que debe ser sistemáticamente compartido por distintos sectores con sus propios perfiles, enfoques y estilos deben participar de ese proceso de construir la sociedad democrática, justa y debidamente cohesionada; esto significa que el Estado también debe ser adecuado a ese nuevo escenario, debe tener apertura y mecanismos adecuados que viabilicen a este tipo de prioridades y condicionamientos inéditos, que se consolide de acuerdo al forcejeo de intereses y en-

foques con libertad, condescendencia y tolerancia. Esta complejidad demanda condiciones objetivas y cimientos concretos, adecuados a la diversidad cultural, al mestizaje que caracteriza a gran parte de Iberoamérica y aptos para cumplir todas las fases y cada uno de los componentes específicos involucrados; a modo de ejemplo, es prioritario gestar espacios de diálogo permanente, espacios que sean vinculantes con las decisiones de gobernantes, representantes y de los gobiernos locales, a través de canales establecidos y reconocidos, en la práctica; por su transparencia y eficacia tener facilidad de preparar planes, cumplirlos, evaluarlos.

Recordemos que la construcción de ciudadanía fiscal es parte de un proyecto de país, que intenta convertir la tributación ciudadana en tributación voluntaria, basa en la confianza ciudadana porque existe una inversión y un gasto público eficiente, transparente, justo y oportuno, en la que intervienen las personas sin mayor dificultad; se convierte en un gran catalizador del desarrollo social alcanzado, en el espejo del “estado de la Nación”.

La mayoría de las personas tienen la predisposición de confiar en sus semejantes, en el ser humano y por ello acuden a lo ético y a lo afectivo, como alternativas seguras de vivir con seguridad y armonía; el problema es que en las últimas décadas esa disposición se está debilitando, es decir, la inseguridad, la corrupción, la violencia y la inconsecuencia de muchos sectores, parece conducir a la sociedad y por ende a las personas en la dirección contraria a la mencionada.

El comportamiento humano es complejo, depende de muchos factores, especialmente de lo que sucede en los primeros años de vida; la mayoría de ellos son marcadamente subjetivos; también le afecta –al comportamiento humano– las condiciones materiales de vida, el contexto social-cultural, el comunicacional; los procesos familiares, creencias, costumbres entre otros; un factor fundamental es el psicológico-afectivo; luego, en otro plano tenemos, la educación elemento clave; si hacemos un balance podemos postular que lo ético, en el mundo latinoamericano, tiene la virtud de ser: un proceso personal (interno) y colectivo. Al mismo tiempo, enlaza toda la formación vital: vivencias, emociones, impactos, experiencias, con el conocimiento, con las ideas y la participación social. Cada ser humano acumula, reúne, intercambia y consolida compromisos, actitudes y utopías, que en otra dimensión, más bien holística, se convierten en ese rasgo apasionado frente a la vida, a los intereses y las mismas ideas.

La ciudadanía fiscal concebida como proceso de apertura de la conciencia individual y colectiva y como responsabilidad asumida, se convierte en un medio de unión y de cambio ciudadano, que se halla comprometida con las aspiraciones y expectativas más íntimas de las personas y de los grupos sociales.

Su fortalecimiento depende de la consolidación de mecanismos que permitan una fluida reflexión ciudadana y una real posibilidad de intervenir en la toma de decisiones del gobierno nacional y de los gobiernos locales. Si se induce esa participación consciente y comprometida, con éxito, si se la construye con una capacitación y auto-capacitación intensa, se convierte en un aspecto estratégico que afecta a la mentalidad, a las actitudes y a los sentimientos de las personas y de ese modo, a la “cultura ética de la Nación”, por decirlo así.

El desafío para las administraciones tributarias es enfrentar la desconfianza social hacia las instituciones públicas en general y hacia la capacidad, honestidad y compromiso de los funcionarios públicos; tendencia impuesta por el dominio de éticas superficiales, a veces falsas, prácticas inconsecuentes, manipuladoras, demagógicas, corruptas y fundamentalistas, sean estas de carácter político partidista, a veces, disfrazadas de imparcialidad o tecnicismo. La construcción de una sociedad democrática y justa, requiere una visión, un enfoque ético, científico-tecnológico, social, de apertura, es opción humanista, de un humanismo responsable capaz de remontar la enorme pendiente que nos arrastra a la destrucción, es ir contra corriente, llevar a la práctica, una democracia justa, efectiva y legítima que no de asidero a ningún intento de golpe de Estado o de dictadura, sino que se fortalezca gracias al avance permanente de una ciudadanía fiscal (Botana, 2006).

La moral tributaria es parte de la moral de la ciudadanía fiscal, ambas se sustentan, en un humanismo holístico, justo, democrático que propugna la cohesión social, que es soporte de la vida próspera de la sociedad, a través de un Estado consecuente y responsable; con este antecedente, la ciudadanía fiscal como conciencia y fuerza social es corresponsable de la conformación del nuevo Estado y ese humanismo holístico es el soporte ideológico de nuevo ciudadano comprometido con el destino de esa *reconstrucción de esa sociedad democrática, justa y cohesionada* que es parte de ese despertar colectivo y al mismo tiempo de un emprendimiento democrático y participativo que se considera existe actualmente en el continente latinoamericano; forma parte de un proceso que va hacia un pacto social que asegure la cohesión social y con ello la integración andina, suramericana, latinoamericana y la cooperación iberoamericana.

En las recomendaciones que hace “EUROSociAL Fiscalidad” para la cumbre UE-ALAC 2010, plantea luchar por el incremento y estabilidad de los ingresos fiscales; la promoción de la equidad de los sistemas tributarios; la detección y corrección del fraude fiscal; el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; la construcción de ciudadanía fiscal y el diálogo interregional para fortalecer e institucionalizar mecanismos y organizaciones eficientes, incluyentes, cercanas a la ciudadanía, hacia un pacto social que asegure la cohesión social; este esquema es básico y se lo debe tener en mente el momento de implementar

estrategias; ir a la institucionalización de una lógica en la toma de decisiones, fijar objetivos, criterios de prioridad y expansión, de población beneficiaria, enfoques e indicadores que muestren las innovaciones puestas en práctica, es decir, tener los impactos alcanzados (Franco, 1996).

En el Ecuador como un primer paso se propone desarrollar el diálogo, la reflexión y llegar a determinados consensos, como una reseña se exponen más adelante, algunos 'enunciados ético-morales' como decálogo general y básico, accesible, que sirva de referencia para otros pronunciamientos. Los principios y enunciados éticos y su aplicación moral, son los soportes sobre los que transita el enorme tren que constituye la sociedad; son soportes que consolidan la confianza mutua; que fundamentan las determinaciones jurídicas, las orientaciones políticas y la construcción de las utopías; todo esto, coloca, como tarea prioritaria para todos, alcanzar con la mayor parte de los ciudadanos ese desarrollo ético-moral de la manera coherente, consecuente y en el menor tiempo que sea posible; respaldados por el proyecto nacional; que en el caso ecuatoriano son los postulados constitucionales, que consolidan el mandato del Buen Vivir, el cimiento seguro del desarrollo ético y social aludido.

[...]Una ética de la autonomía y de la libertad recurre al concepto de autoridad basado en la confianza. Quien ejerce la autoridad no necesita intimidar, ni explotar, ni amenazar. [...]El concepto de poder cambia substancialmente, transformándose en un poder que despierta los poderes de los actores sociales; por ello mismo, el poder circula, tiene carácter provisorio, reclama constantemente participación activa. La educación adquiere relevancia, no como proceso de sumisión a la autoridad, sino como desocultamiento del poder que la autoridad del educador pretende ejercer sobre los educandos. (Reballato, 2008).

El aporte de José Luis Reballato, enfatiza un aspecto clave: la autoridad esencialmente ética y solidaria es de iguales, del colectivo de nueva estirpe ética, que no necesita intimidar, explotar, utilizar o amenazar; sino que se basa en la participación activa e incluso debe estar presente en el hecho educativo cotidiano, en el que el educador es guía y motivador de una conciencia autónoma, libre y con plenitud de desarrolla con creatividad en el presente, hacia el futuro. Remover los esquemas tradicionales impuestos por la repetición y un millón de mecanismos de condicionamiento y sumisión es un paso indispensable.

En este escenario desde el CIAT, consensuadamente, se plantea: *alcanzar la expansión y consolidación de la 'moral tributaria' como determinante en la legitimación de los sistemas tributarios modernos.*

La conciencia tributaria del proyecto constitucional vigente, forja una ética-moral tributaria solidaria, responsable y holística; válida para la administración tributaria, para el Estado, para la ciudadanía fiscal y toda la Nación, lo que permite formular una sugerencia inductiva: *“El eje de la construcción de la ‘sociedad democrática y justa’ es la moral tributaria de ciudadanos, ciudadanas y de modo ejemplar, de los funcionarios públicos; que cuidan con rigor, que la inversión pública y el gasto público, se ejecuten de modo pertinente, responsable, transparente, equitativo y justo”*; esta sugerencia se formula como un mecanismo que permita gestar paradigmas e hipótesis de investigación dentro del procesos de trabajo, especialmente con el sistema educativo y con los gobiernos locales; es un eje referencial la construcción de esa sociedad democrática y justa, que se aspira; la consolidación de la moral tributaria en los sectores mencionados es la tarea iniciada y espacio abierto para explorar con creatividad alternativas innovadoras de trabajo de las administraciones tributarias y para forjar, en la práctica, los alcances del concepto en sí, que sabemos tiene una dosis de utopía.

## 2.2 Pacto Social

La participación activa de la sociedad civil; eje vertebral de sujeción y de desarrollo del Estado, se relaciona con la conciencia, voluntad y compromiso de contribuir económicamente y de modo ‘voluntario’ al financiamiento de las funciones públicas y con asegurar un seguimiento permanente y sistemático (Veedurías), que la inversión y el gasto fiscal sean realizados de modo responsable y de excelencia; que la responsabilidad social-ciudadana de las entidades del Estado y de los funcionarios públicos o privados, sea cumplir bien y hacer el bien a la colectividad, respaldados por una solvencia técnica y profesional.

En este contexto, la construcción de ciudadanía fiscal en el Ecuador se enlaza con un proceso más amplio y complejo, encaminado a cambiar el perfil, la visión, la estructura del propio Estado: es la tendencia por recuperar el papel y ampliar la dimensión del Estado en la sociedad, se destaca la importancia de elevar la eficiencia del gasto público en base a mayor control, transparencia, gestión por resultados y gestión de los recursos humanos (Domínguez & Rueda, 2005).

Según lo propuesto el Pacto Fiscal (PF), coyunturalmente, se constituye en eje del proceso descrito, es decir, es un piso de esa compleja, dinámica estructura que constituye la moral tributaria, la construcción de ciudadanía fiscal, el Pacto Fiscal, Pacto Social y la construcción de la cohesión social. El PF es soporte de la participación ciudadana, porque con el cumplimiento de los funcionarios y de todos los niveles, instituciones, sistemas o administraciones tributarias y de la función pública en general se han comprometido y cumplen con un tra-

bajo transparente, de calidad y que con el Pacto deciden voluntariamente participar por su 'responsabilidad social' en el proceso y se convierte en el apoyo estratégico de todos los procesos y es el motor de partida y la medida del desarrollo social y del Buen Vivir nacional alcanzado. Como proceso participativo se llega al 'cumplimiento tributario voluntario y al gasto público responsable y de excelencia'; lo que es complejo porque la ética-moral va manifestándose con diferencias, ritmos y particularidades, según los actores y los escenarios, localidades-regiones o territorios correspondientes; lo que embrolla el establecimiento de fórmulas fijas y provoca aperturas para consolidar esa diversidad con libertad y al mismo tiempo establece un cimiento sólido que impida que predomine la anarquía. Cada ser humano, cada día e incluso cada momento de su vida debe afincarse más en su autenticidad, con vitalidad, valentía y coraje confirmar su identidad y proyectarla consensuadamente en el poder de su colectivo; con ideas, símbolos, costumbres, valores, propuestas de acción; con las organizaciones y los círculos o equipos de trabajo; mantener un avance paulatino, con perseverancia, con criterio, libertad y autonomía validar o negar opciones y crear alternativas que se conviertan en lo habitual; una de las primeras batallas claves es salir de la ruta que marca el consumismo y construir una que vaya más que por la cantidad por la calidad y la armonía; otra es el tema de aprender a participar y al mismo tiempo a comunicarse, respetar y convivir.

Si a la ciudadanía fiscal se la concibe como un 'sujeto político' (Estévez & Esper, 2008), los alcances del Pacto Social están marcados por el mismo perfil, su contenido político, en un buen sentido, es un enorme equipo de ciudadanos, que se comprometen a cumplir con determinados valores que inciden en determinados objetivos estratégicos; lo mismo sucede con el Pacto Fiscal en el que ciudadanos dedicados a atender al Estado en distintas funciones y diferentes dependencias, que tienen un compromiso similar; es un camino de innovación radical por el que optan la mayoría de los ciudadanos.

Estratégicamente se puede destacar que el Pacto Fiscal tiene el peso de ser el cimiento y el primer escalón de esa construcción que se está mencionando y que sus avances tendrán incidencia en numerosos aspectos de la vida social, especialmente en el tema ético; una primera determinación de los alcances del Pacto Fiscal es que se trata de un compromiso a nivel nacional; que incluso se podría considerar que es la otra cara de la misma moneda en relación al Pacto Social (Estévez & Esper, 2008); tener en cuenta que se trata de un desafío inmediato y al mismo tiempo de un desafío a mediano y largo plazo. Otro alcance es conjeturar que va más allá de lo institucional que se debe construir sus propuestas, definir sus objetivos y cumplir sus metas, considerando su incidencia en el desarrollo social presente y a futuro. Debe considerar que es el embrión del cambio que legitima a un nuevo Estado que reemplazo al anterior, que no

amerita describirlo; que tiene relación con la percepción ciudadana respecto al cumplimiento o incumplimiento y ello con la confianza ciudadana que se encuentra profundamente afectada por la falta de ética McGee (2006); que en el momento actual se percibe el extremo despilfarro y mal uso de los bienes que generosamente nos concede la naturaleza y finalmente considerar que la confianza es una construcción colectiva porque más que confiar en la naturaleza de los individuos por separado, hay que contar con la naturaleza del ser humano como ser colectivo, por tanto contar con la fuerza y la claridad de la cultura y por tanto de un Pacto Fiscal-Social que al integrar el imaginario colectivo es parte de ese desarrollo cultural (Rojas, 2009).

### 2.2.1 Cultura del Pacto Social

Existe una tradición en América del Sur, que valora con énfasis la espiritualidad humana diversa e intercultural, conectada con la naturaleza; se reconoce que existe un sincretismo cultural que se expresa con intensidad, fuerza y cotidianidad sin alcanzar a consolidarse y por ello se la ha denominado como una original espiritualidad basada en una ‘moral de emergencia’ (Roig, 2002) o una “moral heroica” como la denomina J.C. Mariátegui que la relaciona con procesos sociales concretos; la espiritualidad latinoamericana en su diversidad cultural tiene un enlace con un sentido colectivo que aparece como un denominador común multicultural, que acumula una larga trayectoria desde un pasado muy remoto, que se caracteriza por una variada oralidad e íconos presentes en sus tradiciones políticas y culturales; de modo que las diferentes culturas tienen un sentido comunitario que les ha permitido sobrevivir en períodos muy adversos, hoy se reconoce esa moral de emergencia o moral heroica de los pueblos latinoamericanos como una fortaleza muy importante para su desarrollo futuro y como un elemento cultural estratégico para el desarrollo más amplio de la cultura del pacto social, es decir, la espiritualidad latinoamericana marca con un perfil determinado la tendencia dominante de la ‘cultura del pacto social’.

La cultura del pacto social supone un acervo en el desarrollo del imaginario social, que a su vez expresa el desarrollo ético alcanzado y que ha pasado a ser parte de la identidad colectiva vigente y en avance; este desarrollo histórico y social, depende de la consolidación de la visión política de la Nación, de cada uno de los ciudadanos y de todos en conjunto y, de un procesos educativo de calidad, por tanto eficiente y responsable. Se puede identificar dos niveles en el desarrollo del pacto social institucional, uno interno y otro internacional. El perfil y la historia del pacto social en Latinoamérica no está muy lejos de lo que acontece en el resto del planeta; recordemos que la Asamblea General, las Naciones Unidas -ONU, en 1966, aprueba el llamado Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos; ambos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, constituyen la Carta de los Derechos Humanos que es uno de los fundamentos de la organización y que crean condiciones objetivas como para gestar y avanzar hacia un *pensamiento de encuentro de distintos enfoques y posiciones fusionándolas alrededor de nuevas perspectivas*, basándose en experiencias vividas o enseñanzas adquiridas, para hallar y construir elementos de una nueva sociedad democrática y justa. El pacto a nivel internacional es un instrumento estratégico en el desarrollo de la convivencia internacional; la ONU-UNESCO, desarrolla numerosas iniciativas como impulsar algunas redes, como la Red Regional de Innovaciones Educativas para América Latina y el Caribe, que realiza una serie de estudios y publicaciones relacionadas con ‘la convivencia democrática, la inclusión social y una cultura de paz’; de los que se destaca el estudio publicado en Santiago, el año 2008: “Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz”, el que subraya el papel de la educación en la construcción de una cultura de convivencia democrática y una cultura de paz, para lo cual establece un marco de referencia compartido para programar las orientaciones para el fortalecimiento de valores y la diversidad cultural.

La cultura del pacto social es una toma de conciencia que tiene mucho que ver con la toma de conciencia de la ciudadanía fiscal y de la moral tributaria; por tanto, tienen un elemento en común: que las personas toman conciencia de su papel decisivo en la construcción responsable de una sociedad democrática y justa; se constituye en la esencia de la nueva ciudadanía gestora del Estado ciudadano del Buen Vivir; es una toma de consciencia en que cada persona libre y autónomamente reflexiona, analiza, opta y se compromete a ser o no, protagonista de un cambio profundo de su sociedad y lo mismo sucede en la estructura de las instituciones públicas; esto nos demuestra la complejidad de los procesos, por las interconexiones que se generan entre los distintos actores y factores de la vida social; la toma de conciencia de los nuevos ciudadanos tiene dos pilares fundamentales: uno la consolidación de lo que denominamos el “momento holístico” (RPR); el otro pilar es la educación en todos sus niveles, una educación que se transforma convirtiéndose además de proceso de desarrollo de conocimientos, en una “experiencia formativa de valores, actitudes y habilidades socio-emocionales y éticas que sustenta una convivencia social en la que todos participan, comparten y se desarrollan plenamente” (Blanco & Hirmas, 2008), que por la contingencia de este período en el aspecto fundamental de toda la actividad ciudadana y estatal. Estos pilares estratégicos se orientan hacia el fortalecimiento ético de la sociedad; de modo que la cultura del pacto social es ante todo: valores, actitudes y habilidades socio-emocionales y éticas que sustenta con apertura y tolerancia la armonía en la convivencia social. Es

construcción de convivencia que integra afectos, razonamiento moral e identidad personal como un proceso inmerso en el colectivo en el que es posible gestar y fortalecer el proyecto personal que se enlaza positivamente y por consenso en el proyecto local-regional-nacional-continental. El elemento clave de los dos pilares fundamentales mencionados, de lo que podemos decir constituye una verdadera 'revolución ética', es el diálogo permanente que constituye una ciudadanía reflexiva, crítica en libertad y autonomía (Carrillo, 2001) en un ambiente positivo y auténtico, como una práctica cotidiana y permanente; como un proceso constructivo permanente (Brunner, 1990).

La cultura del pacto social existe históricamente en la conciencia de los latinoamericanos, es un elemento latente que no se lo ha exaltado de modo suficiente y que no se lo ha afinado como corresponde para armonizarlo con los desafíos actuales; pero existe, en algunos casos podrá ser en estado larvario, en otros más avanzado, pero potencialmente es un recurso con el que se puede contar en los países latinoamericanos. Siendo así el trabajo que corresponde es cuidar, cultivar; establecer un plan concertado para que crezca esa apropiación del pacto social y de la cohesión social como un resultado directo del pacto; que disponga de los fundamentos, conceptos, instrumentos, herramientas que lo conviertan en herramienta de participación.

El paso desde esa etapa potencial y de remotas tradiciones de conciencia social, a ser un ejercicio permanente y afinado teórica y técnicamente, es una tarea que se presenta para el actual período de desarrollo social como decisivo. Es indudable que el pacto social y una de sus formas claves "el pacto fiscal" son directrices que deben constituir una alternativa reconocida de consenso, de identidad colectiva y de cohesión social. El pacto en pocas palabras es un acuerdo consensuado que tiene elementos claros para su aplicación, su cumplimiento, continuidad y proyección con un hecho que cambia la situación dominante; el pacto es un proceso que tiene virtudes, contenidos, debilidades y peligros; es un hecho histórico que se propone, discute, cede o afina para concertar y tener esa fuerza poderosa de convertirse en una aspiración para una gran mayoría de personas, que se han involucrado y comprometido con una determinada lucha, realización o exigencia. De modo que se puede reconocer algunas etapas para alcanzar con éxito un pacto social; en primer lugar debe existir una situación problemática que motiva y demanda un cambio, debe existir una disposición o apertura, de la ciudadanía y de las entidades públicas; se debe disponer de información y diagnósticos solventes; se debe mantener un proceso participativo y un esfuerzo de desarrollar sinergias y concordancias a nivel muy amplio y nacional; establecer la perspectiva de mantener un seguimiento al proceso y una evaluación en un período determinado según lo determinen los planes nacionales e institucionales aprobados; se deben establecer mecanismos

y momentos de concertación, para intensificar el intercambio de información, aspiraciones y de establecer consensos en áreas predeterminadas y trabajar por el establecimiento de ciertos conceptos fundamentales.

## 2.3 Cohesión Social

El Estado del *Buen Vivir*, se constituye con un *ciudadano-solidario* que encarna la utopía e implica centrar la visión, la misión, los principios, valores, planes, procesos, mecanismos y proyectos en las(os) ciudadanas(os) en la libertad solidaria; el 'quid' que esclarece a tanta complejidad es reconocer que lo central es: EL SER HUMANO, considerado de modo 'holístico'; este énfasis debe ser educativo y no debe estar limitado a las aulas sino que insistir en que existe una responsabilidad compartida por todos; todas las personas somos corresponsables de la formación y desarrollo de las nuevas generaciones; el problema es cómo hacer factible que esa responsabilidad sea asumida con propiedad y lo que es más complicado, con solvencia. Es necesario para el cambio de actitudes recuperar el rol formativo de los adultos mayores para los preescolares, niños y adolescentes; establecer un enfoque didáctico también libertario lo que significa el trabajo en equipo, el aprendizaje por problemas, esto como método didáctico; pero más allá deben existir oportunidades para que los niños y los adolescentes resuelvan problemas reales y concretos por sí mismos, superar la sobreprotección paternalista de raíces medioevales.

El programa "*EUROsociAL Fiscalidad*", iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea para promover la cohesión social en América Latina, parte de la apreciación, que existe la cultura fiscal en la mayoría de los países de América Latina, se enmarca en la baja confianza en la democracia, en las instancias públicas y una fuerte percepción social negativa sobre la utilización de los recursos públicos; considera que se podrá superar esa desconfianza con un cumplimiento fiscal correcto, transparente, responsable, con la elevación de la cultura fiscal, la construcción de un Pacto Social que cimente la cohesión social. Por lo tanto, la construcción de ciudadanía fiscal debe motivar y gestar inductiva y participativamente una ciudadanía activa, responsable y consciente de la importancia social de los tributos y de la transparencia y eficiencia del gasto público, que mejore la distribución de la renta y garantice los ingresos suficientes para fomentar el desarrollo humano y la cohesión social.

La cohesión social como "sensibilización social, conciencia y acción" tiene mucho que ver con la consolidación de la democracia participativa, exactamente es resultado de la toma de consciencia de la ciudadanía fiscal, reforzada con la moral tributaria; en un paso que tiene alcances políticos y culturales y, es parte, de un sendero más amplio y complejo como es la construcción del

régimen del Buen Vivir. La cohesión social tiene enorme fuerza que se abre en abanico, con muchos desafíos; por ello, corresponde iniciar un proceso coordinado, a nivel nacional y territorial-local, segundo lineamiento estratégico a largo plazo, en el que en cierta medida, la Administración Tributaria, es aglutinante, gestora de sinergia y concordancia nacional, que se consolida con la rectitud y responsabilidad fiscal.

A su vez, el Consejo de Europa para la Cohesión Social, por ejemplo, define dicho término como

la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar las disparidades y evitar la polarización: una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos (Hopenhayn, 2005).

## 2.4 Ciudadanía Fiscal

La Ciudadanía Fiscal no puede existir sin los(as) ciudadanos(as), es decir, cada una de las personas, concretas y en conjunto, con sus vivencias, apreciaciones, respuestas, actitudes, acciones e ideas; los ciudadanos se apropian de un enfoque consensuado y de una bandera emancipadora y se comprometen formal, subjetiva y colectivamente a cumplir determinados objetivos en un plazo determinado. El problema se complejiza el momento en que se considera que todo lo descrito en los párrafos anteriores depende de lo que colectivamente se haya desarrollado como cultura diversa o cerrada, solidaria o excluyente; esta disyuntiva es parte del imaginario vigente y de la práctica a nivel de conciencia colectiva, costumbres, tradiciones, como algo intercultural; esto incide en que se deben determinar los sectores estratégicos para el desarrollo de ese escenario en el que debe consolidarse de la democracia en cada caso. La ciudadanía futura es un elemento con cierto poder gravitacional, máxima fundamental de que los ciudadanos son los únicos que tienen el Poder en sus manos y luego que son los únicos que tienen la propiedad de los fondos públicos que se forman con los tributos, son los únicos propietarios porque son los contribuyentes. El siguiente axioma: la existencia de un tipo de ciudadano depende de los procesos educativos, formativos, familiares, especialmente afectivos y, de comunicación que se encuentren vigentes en la sociedad de que se trate.

*Ciudadanía Fiscal* es 'la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales'.

El desafío de un Estado ciudadano es estar conectado con la ciudadanía a nivel de gestar una conciencia, imaginario e identidad colectiva, de modo simultáneo y coherente; es importante llevar a cabo un proceso de inclusión, renovar el pacto social, instaurar la responsabilidad social, procurar con ello el cumplimiento tributario y, finalmente, analizar el impacto que dichos fenómenos poseen sobre la cohesión social (o la medida en que los integrantes de la sociedad se perciben a sí mismos), cómo, afecta su voluntad de cumplimiento (Estévez & Esper, 2009); estos son aspectos relacionados con el imaginario social vigente, con el modo de ver la realidad, de identificarse, de relacionarse, en el fondo de la conciencia de cada una de las personas.

El ciudadano en el proceso de formación de la ciudadanía fiscal tiene que hallar los mecanismos a través de los cuales, se cuide especialmente a los excluidos; intervenir, repetimos, individual y colectivamente, para que puedan recuperar su dignidad, su capacidad ontológica de ser, de expresarse con autenticidad, de ser también generadores de ese nuevo Estado, que, de acuerdo a lo expuesto, en el caso ecuatoriano, debe cumplir el mandato constitucional respectivo: constituir una “sociedad que respeta en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y de las colectividades” (Preámbulo constitucional). Dicho proceso debe iniciarse en el modo de pensar, de vivir, de administrarse, organizarse y perpetuarse. La Constitución en el Art. N° 340, determina la creación de un “sistema nacional de inclusión y equidad social con un *conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos[...] [que] se articula al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa[...] [que incluye] [...] los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, vivienda, cultural, comunicación, ciencia y tecnología[...]*”, entre otros. Esta disposición constitucional es clarificadora e incluso aplicable al significado ideal del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas tendentes a la cohesión social, como recomienda el Programa regional de cooperación con América Latina promovido por la Comisión Europea, EUROsociAL Fiscalidad.

La ciudadanía fiscal se sustenta o demanda un Estado renovado, es decir, un Estado, ‘centrado en el ser humano y en su desarrollo holístico’, del Buen Vivir y que tiene el desafío de crear nuevas estructuras de comunicación, diálogo y participación; es esta apertura un estímulo permanente que convierte a *la ciudadanía fiscal en un verdadero caldo de cultivo de la nueva sociedad*, mecanismo real que puede hacer posible comunicaciones intensas y eficientes, consensos y diálogos abiertos en un clima de solvencia y de cierta prosperidad, afinamientos ligados incluso a los fundamentos de la ética: el amor, la tolerancia y lo estético-simbólico y a partir de la apertura intencional y prioritaria, asimilar sistemática

y vitalmente el cambio, asumirlo; es motivación, especialmente, a partir de la emancipación de los sectores eternamente excluidos, siendo su alma: la moral tributaria, como ya se ha indicado el resorte o detonante del proceso a largo plazo que pasa por la construcción de ciudadanía fiscal y cohesión social.

Ciudadanía fiscal como conciencia de los individuos es compromiso y responsabilidad, a través, de asumir sus derechos y deberes fiscales, se emplea como elemento de participación en la construcción de una sociedad democrática, justa, debidamente cohesionada; se convierte en un piso más elevado de la actividad ciudadana; de modo que ciudadanía fiscal, es el nivel de conciencia personal y colectiva, que afecta a toda la sociedad, lo que incluye al propio Estado y especialmente conmueve a autoridades y a los funcionarios públicos, más sensibles; creando, la posibilidad de fortalecer la "moral fiscal", que constituye el antecedente de un Pacto Fiscal que asegure la integridad de los funcionarios y los procesos administrativos públicos (Compromiso y responsabilidad del funcionario público como *ciudadano ejemplar*); esta formulación representa el germen de la ruta a seguir para avanzar en el cumplimiento de sus deberes y sus "objetivos estratégicos"; recapitulemos por un segundo: la moral tributaria debe sostenerse con el comportamiento de los funcionarios públicos como los "ciudadanos ejemplares", los más conscientes y que asumen su rol esclarecedor y modelo para el resto de la sociedad.

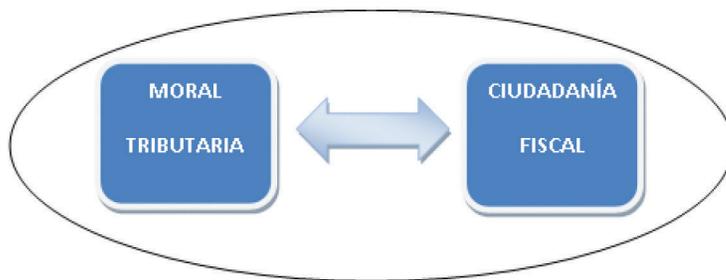
[...] la ineficacia, la falta de control por parte de las autoridades, el incumplimiento de los procedimientos administrativos o legales o la inexistencia de los mismos, la falta de certidumbre jurídica y de asistencia a los ciudadanos, entre otros, son promotores de la falta de integridad en cualquier organización sea pública o privada[...] La administración fiscal no es ajena al fenómeno y sufre, por la propia naturaleza de su función, los efectos y las consecuencias de la falta de integridad llegando en muchos casos a impedir y obstaculizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos (Ayala, 2009).

La construcción de la Ciudadanía Fiscal es tarea prioritaria para el Servicio de Rentas Internas del Ecuador. Estratégicamente debe partir del trabajo ya desarrollado antes, en la construcción de la moral tributaria, como "cultura tributaria", entre otros. Se ve recomendable establecer una unidad-dualidad entre moral tributaria y ciudadanía fiscal (ver gráfico 1)

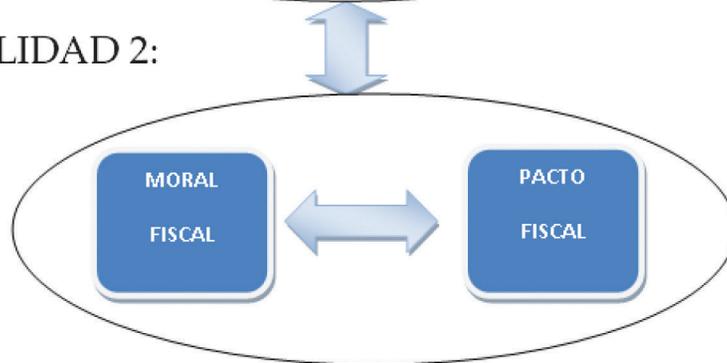
El fortalecimiento de la moral tributaria, interactuando con los procesos de construcción de la ciudadanía fiscal, se convierte en el soporte que a su vez, entra, en articulación con una segunda dualidad, como se puede apreciar en el gráfico, entre la moral fiscal y el pacto fiscal.

Gráfico 1: Dualidades 1 y 2

DUALIDAD 1:



DUALIDAD 2:



Elaboración: Autor.

Si la Constitución de la República es el cimiento más estable de la Nación y del Estado, es prudente alertar sobre el abanico de expectativas y desafíos que abre la nueva Constitución ecuatoriana; con la enorme dosis de utopía mencionada y como un hecho histórico y dilucidador de la historia contemporánea. Esto demanda, reflexionar detenidamente y con la colaboración inmediata y solidaria, de los miembros del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT; diseñar una estrategia nacional para apropiarse con solvencia lo que establece el Preámbulo constitucional: "Decidimos construir, una nueva forma de convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir". María Raquel Ayala D., Directora de Estudios Tributarios del CIAT, define ciudadanía fiscal, como la:

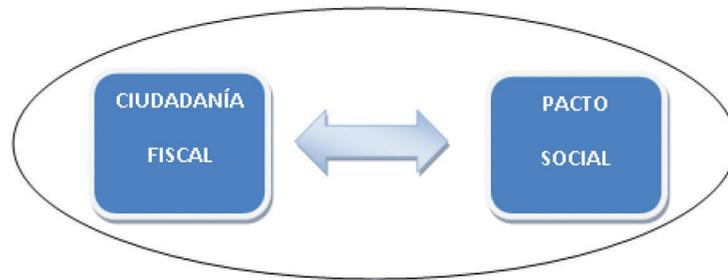
[...] concienciación de los individuos de un país sobre su compromiso y responsabilidad en la construcción de una sociedad democrática y justa, a través de la asunción de sus deberes fiscales, su claridad en la existencia y ejercicio de sus derechos y de su rol como garante y veedor de la correcta ejecución del gasto social (Ayala, 2009).

Este planteamiento, como vemos, postula la necesidad de generar conductas preventivas y proactivas, antes que las correctivas-represivas; es el enfoque que considera la economía de la eficacia y de la eficiencia, en el desarrollo de una moral tributaria, como "compromiso y responsabilidad de los individuos con la construcción de esa sociedad democrática y justa"; representa en síntesis, la solución estratégica que cumpliría con lo que la mayoría de ciudadanos ecuatorianos aspira, como camino seguro de la "cohesión social" en que a través del pacto social se llega a la construcción del Estado del Buen Vivir.

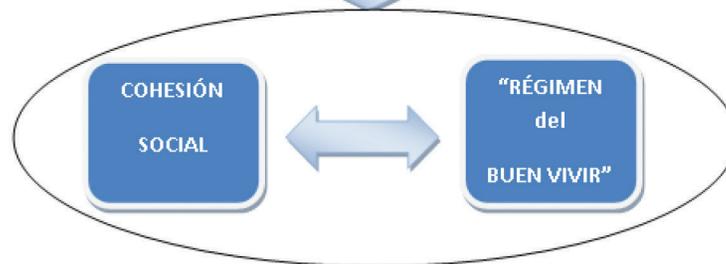
El Centro de Estudios Fiscales del Ecuador (SRI) ha mantenido el área de Cultura Tributaria, con la que ha impartido numerosos cursos de cultura tributaria y de educación de fiscalidad; en algunos casos ha establecido el grupos objetivo específicos como constituyen los profesionales y les ha impartido capacitación, como en el caso mencionado el Curso Básico para Profesionales y mantiene la educación en fiscalidad a nivel primario y ha iniciado su incursión a nivel Medio. Es a través de intensificar la educación de fiscalidad en los tres niveles educativos, dando especial atención al nivel superior y a los procesos adicionales que mantiene, como la difusión de la Revista Fiscalidad, las Campañas de comunicación (Carpas y Buses de Vinculación) con la marca de ciudadanía fiscal, como ha previsto el PLAN OPERATIVO 2011; además de fortalecer otras iniciativas como concursos escolares y la lotería tributaria, son elementos que se funden como el cimiento o plataforma de despegue de la construcción participativa de ciudadanía fiscal, que a su vez está íntimamente

Gráfico 2: Dualidades 3 y 4

DUALIDAD 3:



DUALIDAD 4:



Elaboración: Autor.

ligada al desarrollo de la moral fiscal de los funcionarios, primero, de la administración tributaria y el resto de funcionarios públicos.

Lo conducente es consolidar un “Pacto Fiscal” de Integridad que se constituye en la segunda dualidad, presentada en el primer cuadro descriptivo del proceso propuesto y que clarifica el esfuerzo coordinador de actividades, eventos y enfoques iniciados con anterioridad y luego clarificar el proceso en sí mismo, enlazándolo con el gráfico (2).

Se señala la perspectiva de vincular el proceso de construcción de la ciudadanía fiscal con la realización del Pacto Fiscal que repercuta directamente en la confianza ciudadana y enlazar esta dualidad con la mayor que es la que se produciría entre cohesión social y construcción real del régimen del Buen Vivir.

Para el fortalecimiento de la moral institucional se considera la información recogida con los estudios de Moral Tributaria en el Ecuador, realizados por el SRI y el “Proyecto de Autodiagnóstico para Promoción de la Ética” (Presentado por el equipo del CIAT, el 27 de septiembre del 2010), permitirán formular el primer “Plan de Promoción de la Ética del SRI”, que ligado a los proyectos relacionados con la construcción de la Ciudadanía Fiscal, se establezca una

“línea base” y se considere para el proceso: determinantes, actores, roles, herramientas, momentos entre otros elementos dentro de la diversidad cultural, entre otros componentes y factores.

La visión y gestión que desarrolla actualmente el Servicio de Rentas Internas -SRI; el Plan Nacional del Buen Vivir; la aplicación de la visión dualista del mundo andino; la perspectiva estratégica de cumplir gran parte de los objetivos de la construcción de la Ciudadanía Fiscal en la próxima década, hacia el año 2021 (Metas 2021 de los ministerios de educación), constituyen un entramado operativo que enlaza en todos los sentidos el desarrollo social y de modo transversal, multidisciplinario; que demanda la cooperación y la solidaridad entusiasta y generosa y de todos estos esfuerzos, se desataca y con énfasis la necesidad de reforzar y dar importancia al “trabajo en equipo”, a nivel nacional y porque no, incluso a nivel interamericano, es decir, compartir aportes, conocer y compartir experiencias y reflexiones. Con el respaldo del CIAT se puede incluso explorar la posibilidad de aunar fuerzas, para un desarrollo concertado a nivel andino y lo mismo a nivel continental, sea a través de redes específicas o de proyectos de cooperación incluso con otros sectores públicos o privados y ejecutarlos a través de un proceso participativo, concertado, socialmente a través de los pactos fiscal, social y de integridad.

El enfoque holístico que es un elemento potencialmente latente en las manos y en el corazón de los ciudadanos y ciudadanas del país, para consolidar su participación, puede ser un elemento muy sugerente. Compromiso y responsabilidad que marcan el cumplimiento irrestricto de procesos de inclusión, equidad, participación y solidaridad; forjando así, una Nación unida, fuerte, proactiva, que gracias a un gasto público, responsable, equitativo, transparente y descentralizado, recupera la confianza de todos en un país determinado y refuerza estratégicamente su identidad multicultural, su unidad de la diversidad, su integralidad holística y su disposición solidaria para seguir mejorando paulatinamente con sus iguales. Lo expuesto, parece que la construcción de la ciudadanía fiscal es una hermosa utopía, irrealizable, es cierto que resulta complejo, difícil y a largo plazo; pero no irrealizable, más cuando los seres humanos y en especial los de América tienen marcado ese rasgo de optimismo y de confianza en el futuro, que para muchos puede resultar improcedente.

La Cohesión Social es consecuencia del empoderamiento y aplicación de los principios y los valores de ciudadanía fiscal, que a su vez, es la conciencia de esos principios y valores. La moral tributaria conceptualizada anteriormente, relacionada con la cohesión social se funden o alcanzan su cometido con la conciencia y la voluntad desarrollada y consolidada de las personas, de los grupos y de las instituciones, todos y cada uno asume proactivamente la construcción de la sociedad democrática y justa.

Teórica y prácticamente la “cohesión social”, permite o debe permitir, enfrentar con más éxito, los complejos desafíos actuales, como son la presencia de desajustes sociales, inequidad, desempleo, bajos niveles educativos y de participación de la ciudadanía, elevada corrupción, presencia de la “narcoeconomía” y de pandillas urbanas, entre otras brechas sociales evidentes y complejas que se deben enfrentar cotidianamente.

El concepto de Cohesión Social se fortalece substancialmente al ser parte de la estrategia de la integración europea y, gracias a ello, se postula que se logra el desarrollo que alcanza actualmente, Europa (Ballón, 2007); esto le consolida y le da aceptación internacional. Es un concepto que facilita la comprensión de la relación que existe entre la necesidad de reducir significativamente las brechas sociales y lograr que se consolide la identidad, la unidad, la gobernanza, el imaginario y todos los lazos cívicos, que habilitan a la población para comprender, asumir e impulsar procesos de cambio, con repercusiones históricas trascendentales.

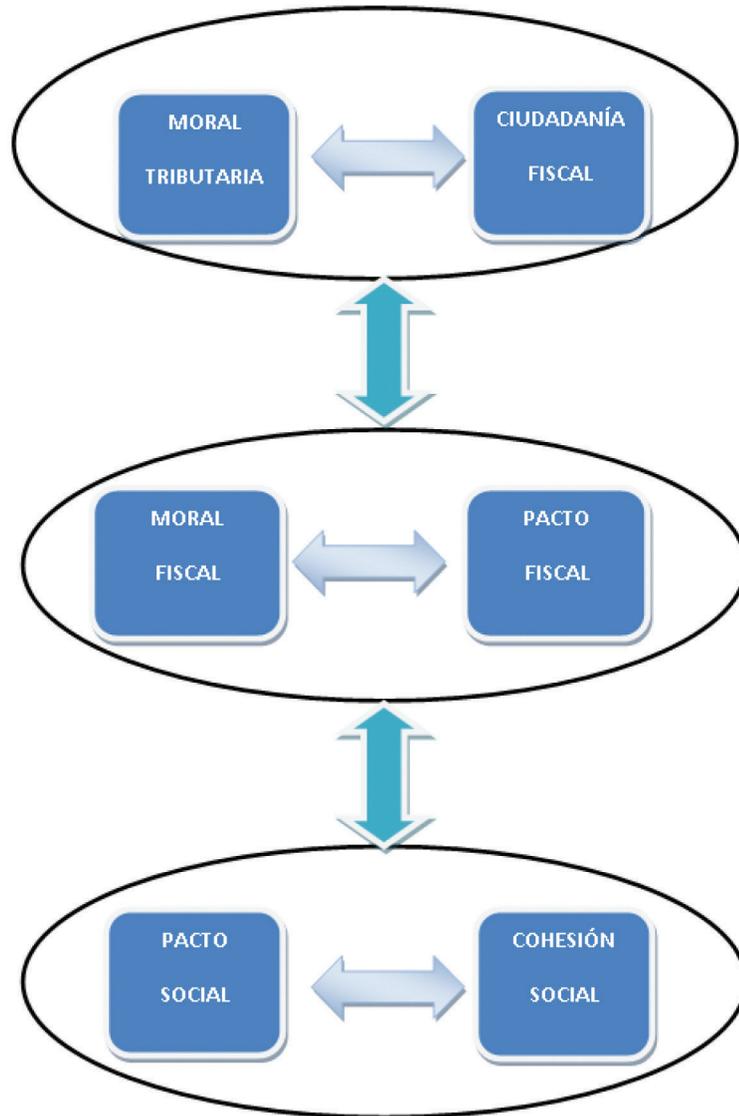
Sumando los enlaces anotados posibilita establecer la conjunción presentada en el gráfico (3). Se trata de una ligera variante en que conecta estratégicamente el Pacto Fiscal con el Pacto Social para en armonía ser trabajado por los aspectos que constituyen en esencia la cohesión social.

#### **2.4.1 Pacto Fiscal, Pacto Social, Cohesión Social**

Un fundamento para una democracia estable es la cohesión social –una consolidación de la pluralidad de la ciudadanía y la reducción de las desigualdades y las disparidades y fracturas socioeconómicas en la sociedad. La cohesión social se refiere a las relaciones e interacciones de las personas en la sociedad, incluyendo el papel de la ciudadanía. La democracia y la cohesión social son partes complementarias de la acción de incluir en la toma de decisiones pública a una ciudadanía activa tanto con derechos como con responsabilidades. Este capítulo sostiene la necesidad de proporcionar la posibilidad de que todos los ciudadanos creen una vida decente dentro de un sistema político que promueva un cumplimiento social y económico justos, garantice derechos humanos básicos y ofrezca rendición de cuentas política y judicial.

Para lograr un equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades colectivas para una sociedad democrática sostenible, debe darse respuesta a los asuntos relacionados con la disparidad, la desigualdad y la discriminación. La democracia se verá socavada en sociedades con pobreza generalizada y brechas crecientes entre

Gráfico 3: Conjunción entre Moral y Cohesión Social



Elaboración: Autor.

los grupos de la sociedad. Tales problemas se encuentran entre los primeros en la agenda de hoy en día de América Latina y el Caribe (ALC). (Cuellar, 2009)

El fundamento de la democracia nos dice Roberto Cuellar, actual Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *es la cohesión social*; esta afirmación se acentúa al indicar que se trata de una democracia constituida con la *“consolidación de la pluralidad de la ciudadanía y la reducción de las desigualdades y las disparidades y fracturas socioeconómicas en la sociedad”*.

En “Educación para la Vida Ciudadana”, el IIDH ratifica el concepto e indica que democracia es:

[...] garantizar, a ciudadanos y a ciudadanas, condiciones de igualdad, libertad y participación en el manejo del poder. Esto significa que todo gobierno democrático debe tener como presupuesto el respeto y la vigencia de los derechos humanos y los principios de igualdad, libertad, autonomía de poderes, participación, diálogo, pluralismo, tolerancia, entre otros (IIDH, 2003).

Se puede inferir que “pacto fiscal, pacto social y cohesión social” son elementos dinámicos del proceso de la democracia; el IIDH en Educación para la Vida Ciudadana, considera que los principios fundamentales de la democracia son: la participación, el diálogo y la solidaridad y enfatiza en que ciudadanía es esencialmente un derecho y una responsabilidad.

Un aspecto clave: la relación entre la reducción de las brechas sociales y la inmediata consolidación de la identidad, la unidad, la gobernanza entre otros rasgos y características del cambio. También, es resultado de un proceso complejo a mediano plazo, como se ha mencionado, que se inicia con la consolidación de la moral tributaria y de la ciudadanía fiscal; este acercamiento al concepto tiene algunas nociones cercanas con la integración, con capital social, que de algún modo evocan la fuerza centrífuga de la globalización y la falta de certezas que puedan unir a las personas en torno a comportamientos e ideales compartidos y que como ética social motivadora, con una interiorización por parte de los sujetos de un saber conducirse en las relaciones con los demás, donde los bienes públicos y el bienestar general aparecen como motivaciones que a su vez, respalda la vigorización de la moral fiscal y el Pacto Fiscal y, concluye en el Pacto Social que se sintetiza en la “Cohesión Social” alcanzada; así, se asegura la construcción de un Estado equitativo, solidario, intercultural, transparente, descentralizado y priorice la inclusión social y el Buen Vivir.

### 3 De la Ciudadanía Fiscal a la Tributaria: El Papel de la Administración Tributaria

*Ciudadanía Tributaria es el conjunto de percepciones, valores y actitudes de los individuos sobre los impuestos, obtenida de manera codificada a través de distintos medios; y el conjunto de prácticas desarrolladas, a partir de estas representaciones, que realizan los ciudadanos al momento de efectuar sus declaraciones.*

Las instituciones, sistemas o administraciones tributarias tienen el desafío de llegar a ser ética, profesional y técnicamente eficientes, ser reconocidas por la sociedad y ser ejemplo de eficiencia, transparencia y responsabilidad; es la imagen que en gran medida tiene el Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI). Es posible considerar que este desafío sea parte de la estrategia para el desarrollo del Buen Vivir. La administración tributaria ecuatoriana, como todas las AATT, aspira alcanzar el cumplimiento tributo voluntario y espera que la inversión y el gasto público sea responsable y de excelencia. Esa eficiencia institucional puede ser calificada de vanguardia y puede influir en la toma de conciencia ciudadana, tanto individual como colectiva e incidir en otras instituciones y ser también un elemento clave para el desarrollo del concepto, es decir, si la ciudadanía fiscal se sostiene como “la toma de conciencia de los individuos sobre su responsabilidad en la construcción de una sociedad democrática y justa”, que logra resultados por procesos de desarrollo ético-moral, técnico-profesional, de trabajo en equipo, de conocimientos, de comunicación que simultáneamente afectan a distintos actores, niveles sociales, espacios y tiempos, con culturas e imaginarios distintos. Esto reconoce la diversidad y va consolidando una línea de trabajo, un compromiso ético determinado y una expectativa de salir del atraso dominante, anterior.

La evasión tributaria fomenta un círculo perverso de ineficiencia en la economía y erosiona los más profundos cimientos de la estructura política, jurídica y social de un país incluyendo especialmente lo ético (Morales, 2005). La vida social actual está marcada por lo que hace o deja de hacer la administración tributaria; es un sector neurálgico del Estado, determina el destino de un país de modo permanente; a este hecho se debe la importancia que cobra día a día la administración tributaria en los países del mundo; este peso específico depende de la capacidad que tenga la gestión de las AT, de comprender la complejidad de las sociedades emergentes en un mundo globalizado como el actual.

La diversidad cultural tiene su incidencia en la meta estratégica de alcanzar la “tributación voluntaria”; debe ser considerada desde un enfoque estratégico y por ende prospectivo, con mucha atención, a la diversidad cultural especialmente el momento en que se realiza el trabajo de sistematizar, estructurar y

organizar los conceptos, principios, paradigmas y postulados éticos; la innovación ética y el mejoramiento cualitativo de nuestro comportamiento; de establecer reglas y mecanismos de tributación, reconocer que todos los procesos están relacionados y condicionados por el contexto cultural; el proceso tiene que asegurar a mediano plazo este aspecto y, considerar con énfasis esas diferencias culturales de un país multicultural, situación de casi toda la América Latina.

Se debe tener presente que la ciudadanía implica derechos y deberes políticos, pero también fiscales, por lo tanto *el cumplimiento de las obligaciones tributarias es crucial pues constituye la forma inicial y más activa de ejercer la ciudadanía.*

La construcción de ciudadanía fiscal por autoformación participativa, del *ciudadano político, consciente y comprometido con un Estado que lo considera propio y al mismo vital para su propia supervivencia*; va más allá del “buen ciudadano”. El elemento clarificador de ese avance es que tiene *responsabilidad social ciudadana*, basada en confianza que se sustenta en una inversión pública y un gasto público socialmente responsable y de excelencia. Si todo va incorporado a los respectivos planes nacionales e institucionales; estratégicos y operativos se convierte en un compromiso formal, institucionalizado, claro que requiere ser confrontado a nivel personal y colectivo, de modo estructurado y permanente; con un nivel alto de intercambio de experiencias y asesorías; especialmente con sectores educativos y de investigación tanto pública como privada. Si se asegura el cumplimiento de las virtudes anotadas a través de la comunicación, de la transparencia y la dinamización masiva de veedurías desde lo local-territorial a lo nacional. El elemento ético pasa a un primer plano y los cambios concretos que se logren, tienen el poder de ampliar su incidencia y su asidero entre distintos sectores sociales, incluso con intereses tradicionalmente antagónicos.

El orden tributario procesado bajo un punto de vista ético, da origen a la llamada moral fiscal o ética tributaria, entendiéndose como el conjunto de normas que establecen y regulan los tributos o impuestos y el desarrollo ético. De esto surge el concepto de conciencia fiscal, entendida como el examen de la conducta moral de los individuos frente al sistema. Robert McGee, expresa que el cumplimiento fiscal está influido por la percepción que la sociedad tiene de la fiscalidad y el gasto público. El autor describe dos tipos principales de comportamiento: uno, sociedades con concepciones de contrato, que consideran el cumplimiento fiscal como una conducta ética. De esta manera, se genera una moral fiscal y su incumplimiento forja un sentimiento de arrepentimiento o culpa; el segundo tipo, en ciertas circunstancias, el incumplimiento, deja de ser mal visto e incluso llegar a convertirse en la forma esperable y socialmente aceptada de actuar. Esto corresponde con una sociedad con una moral fiscal baja. Es importante reconocer que la decisión que adopta el contribuyente no está influida por emociones ni por instintos, sino es el resultado de un frío pro-

ceso comparativo entre el cálculo de las ventajas e inconvenientes de actuar en una u otra forma: cumplir o no hacerlo (González Cano, 2001).

A estas apreciaciones se suma la teoría de Kohlberg (1981), que señala las etapas del desarrollo moral: la primera, se orienta hacia la obediencia y el castigo, siendo ámbito dominante hasta aproximadamente los 9 años; una segunda, que va hasta la adolescencia y en la que se percibe que no existe una sola visión del problema y hay intercambio e individualismo, existen conductas con identidad y se inicia una visión de lo justo; luego, la tercera, es la etapa en que se atienen a lo que la familia y la comunidad espera y se perciben las intenciones y sentimientos de los actos y se busca tener buenas relaciones interpersonales; en la siguiente, la cuarta, las personas se preocupan por la sociedad como un todo y se valora la legalidad, el orden social, la seguridad; en la quinta, la preocupación es más profunda, se consideran derechos y valores para preservar la sociedad con más libertad y relativismo; importan principios y valores, el proceso democrático, el concepto de justicia es más universal y corresponde a la conciencia ético-moral de los grandes luchadores de la humanidad; esta teoría científica postula la influencia compleja de lo heredado y lo adquirido que marca las distintas etapas del desarrollo moral.

Los determinantes de la moral tributaria son: por una parte el cumplimiento adecuado, transparente y responsable del Estado, tanto en la inversión como en el gasto público y la confianza ciudadana que repercute en la cultura ética de cada país; todo esto condicionando por la visión y perspectiva de cada persona en su contexto, es decir, lo cultural, de modo descentralizado y local. Si el Estado está en un momento ascendente con su compromiso y responsabilidad, se cumple la recomendación que hace Adela Cortina: *“respetar y defender el orden moral de la sociedad como quisieras que la sociedad respete y defienda tu autonomía”*; la confianza de los contribuyentes aumenta su respuesta con un pago voluntario, pero también aumenta la consolidación por la legitimación de la estructura tributaria que es la columna vertebral del sistema que se encuentra condensado en el Estado; si la situación es la contraria, se detecta mayor desconfianza y un aumento de las evasiones; a lo que se suma que los momentos de crisis son momentos de debilitamiento del aparato estatal y de mayores inconsecuencias; lo descrito incrementa la importancia de la gestión de las AATT, en momentos de cambio y de crisis.

Se han efectuado estudios sobre la percepción ciudadana de la moral tributaria, los que detectan que se la atribuye primero a la función pública, depende de la responsabilidad y transparencia de las funciones y de los funcionarios públicos; en los modelos teóricos que estudian el tema, la moral tributaria pasa a ser un verdadero parámetro o catalizador del sistema y de la satisfacción ciudadana con relación a un gobierno Arias et al. (2008).

Si los determinantes básicos de la moral tributaria son: el cumplimiento cabal del Estado y la confianza ciudadana; su observación revela la conexión directa que tienen con la conciencia ciudadana o la ciudadanía fiscal, conformando una dualidad inalterable; esta dualidad entre moral tributaria y ciudadanía fiscal se constituye en un elemento esclarecedor fundamental de la construcción del marco conceptual con el que se define tanto moral tributaria como ciudadanía fiscal.

La confianza ciudadana que es clave como determinante de la moral tributaria se sostiene en la percepción del cumplimiento eficaz, responsable y transparente de las funciones del Estado; en el mapa interamericano se identifican casos en los que la AT representan un aporte definitivo en ese sentido; en esos casos las administraciones tributarias son el estamento del Estado que demuestra con más claridad en las virtudes anotadas: eficacia, responsabilidad y transparencia; este es el caso, modestia aparte, del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI). Considerando que en la determinación estratégica consensuada de los signatarios del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), aparece desde hace algunos años la alternativa de tomar la iniciativa de fortalecer esta ruta: *cumplimiento eficaz, responsable y transparente del Estado, en el área de la tributación*.

La segunda determinante de la “moral tributaria”: el fortalecimiento de la conciencia ciudadana como “ciudadanía fiscal” empata con la cultura de fiscalidad y con un desarrollo ético a nivel colectivo. Esta determinante requiere de un proceso formativo y de consolidación social a mediano y largo plazo; depende de los cambios en la educación de fiscalidad, del desarrollo del imaginario colectivo, de la experiencia social en el aspecto orgánico, del grado de participación ciudadana, de la confianza en el Estado entre otros aspectos.

La tercera determinante se detecta al comprobar que en los momentos de crisis económica se debilita el Estado y el control de las tributaciones y por ello se incrementan las evasiones y disminuye la confianza ciudadana en el Estado; por tanto “la estabilidad económico-social y el desarrollo del empleo” es un factor decisivo en el escenario de las *determinantes de la moral tributaria*.

La justicia es cualidad inherente de la democracia, no puede existir una verdadera democracia si no es justa; es un aspecto elemental y un componente que debe incorporarse al imaginario colectivo; este es un hecho que tiene una explicación que nos presenta su esencia: el contenido ético; sin justicia no existe la equidad; sin valores éticos bien sustentados no es posible esa justicia; por tanto un valor fundamental que tiene el ciudadano, es ser justo y con ello ser democrático y en alguna medida fortalecer su capacidad de luchar diariamente contra lo contrario; este es *un principio ético vital*, cotidiano que debe ser rescatado con mucha fuerza; lograr a través de la participación que la tradi-

ción y la identidad lo acepte, cuide y mantenga, con voluntad y valor, lo justo; reforzarlo en todos los escenarios, momentos y niveles del desarrollo de cada institución, cada proceso y pensando en su incidencia social; especialmente en los centros educativos; es parte fundamental de la nueva institucionalidad, consensuada, arraigada y es parte de la determinación estratégica como país o colectividad, el proyecto nacional sustentado como “política de Estado”, que sobrepase los alcances del gobierno de turno, como es el *Sumak Kawsay* y que comparten, con algunos países andinos y con alguna repercusión a nivel continental; el “proyecto país”, es determinación estratégica, es proyecto ontológico, axiológico y epistemológico, ambicioso que de alguna manera tiende su brazos, de modo abierto, hacia la sociedad y hacia la comunidad internacional, en este caso la iberoamericana, solicitando que esa utopía, de algún modo, sea vinculante y se postule a mediano plazo como “política de Estado”.

En el Ecuador la preocupación crece porque el nivel de desigualdades existente se agudiza y esto afecta directamente a la posibilidad de gestar un cambio sostenible. El análisis de la situación actual y los probables cambios de la ciudadanía se enlazan directamente con el carácter político de los problemas sociales como: equidad, justicia, exclusión, democracia, participación entre otros; esto determina un desarrollo intensivo y extenso de la ciudadanía fiscal como está enunciada. Un axioma elemental de la nueva ciudadanía es que todos somos iguales, ante los derechos y ante las obligaciones, igualdad de oportunidades es el elemento clave de esa concepción, igualdad para todos y entre todos; esto como desarrollo equitativo, oportuno y de calidad, en todos los aspectos de la vida, empezando por lo educativo, que tiene incidencia inmediata en lo económico, político, cultural, humano espiritual e incluso psicológico de todos; por ahora aún es un inmediato inalcanzable; siendo la situación actual tan crítica que se podría calificar de una crisis generalizada que predomina no permitirá ningún avance sino quizá lo contrario: un retroceso, en lo que se refiere a la calidad de vida, a las rutinas, relaciones sociales, a la participación democrática, a estados psicológicos colectivos, a la inclinación a la violencia, a las adicciones, a la corrupción y los engaños, entre otros problemas; se puede señalar que se constituye en una especie de ‘pandemia compleja’ que se expande; con situaciones similares a los días en que dominó el miedo en el planeta con el H1N1, la crisis económica reciente, antes al SIDA, a la inseguridad generalizada; frente a este cuadro complicado, sostener una propuesta optimista resulta un verdadero “acto de fe”; la complejidad del desafío demanda una posición radical, respuestas técnica, humana y científicamente solventes, adecuadas, consecuentes y amerita como se señaló anteriormente un proceso de sanación integral tanto a nivel individual como colectivo. La estrategia planteada apunta a tres aspectos claves: la educación integral, el desarrollo

desde lo local y un trabajo concienzudo en la integración continental y de cooperación iberoamericana.

## 4 Agenda Inicial: Caso Ecuador

Ciudadanía fiscal es una ruta estratégica a seguir, porque si se refiere a una toma de conciencia sobre la responsabilidad y compromiso para una nueva sociedad, que se caracteriza por ser democrática, cohesionada y justa, es lo indicado; dicha toma de conciencia de la sociedad pretende mantener con rigor, lo que implica cambios de visión, de valores, de actitudes, e incluso, la adopción de una iniciativa ética radical: un modo de vida distinto, un avance histórico que comete cada persona *per se*. Conscientemente, las personas adoptan como un derecho y un deber, la práctica de esos valores; la misma que debe convertirse en un bien, ejecutado, para todos; elemento dinámico y perfectible que se presenta con apertura a la colectividad; como lo prioritario y lo que se debe debatir con iniciación, compromiso y apertura, confrontándola con otras sugerencias, ideas, propuestas, postulados que se emitan desde distintos andariveles, intereses, enfoques y culturas y de ese modo consensuarlo y perfeccionarlo.

El concepto de ciudadanía fiscal señala implícitamente que *se trata de un proceso dinámico*, que tiene sus particularidades según el país y, dentro de cada país, según la región o el sector social del que se trate. Lo fundamental del concepto es que se relaciona con *la toma de conciencia a nivel individual y colectivo sobre el compromiso y la responsabilidad ciudadana* y que se concreta en un objetivo colectivo; para lo cual es indispensable una concertación, una aprobación o una concordancia nacional, reconocida.

El concepto de ciudadanía fiscal emerge como noción en crecimiento, de renovación radical y como se señala, inicialmente, al decir que es un:

[...] derecho y disposición de participación como acción regulada por las leyes sociales, inclusiva y responsable, con el fin de optimizar el bienestar público -y- la concienciación -responsable- de los individuos con la sociedad a la que pertenecen, al crear un compromiso voluntario para el correcto y ético ejercicio de sus derechos y obligaciones fiscales, sustentados en la efectividad de la Administración Tributaria y la confianza un gasto público justo y transparente (CEF-SRI).

En las sesiones de la 44<sup>o</sup> Asamblea General del CIAT, realizada en Montevideo, en abril del 2010 se destacó el rol estratégico de las AATT, en el fortalecimiento de la confianza ciudadana, se mencionó por ejemplo la importancia

de destacar y afinar la rendición de cuentas; fortalecer la responsabilidad social del contribuyente; la promoción de la ética; el seguimiento minucioso de la brecha como un camino a elevar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria, estableciendo adecuadamente los mapas de riesgos y los planes de control; llegando a las estrategias para mejorar el cumplimiento voluntario y el cobro de los tributos, considerando de modo especial el *enfoque segmentado de los contribuyentes* en las AATT latinoamericanas. El tema tiene mucho que ver con el avance en el cumplimiento eficaz, responsable y transparente del Estado. Un balance mínimo del tema de lo tributario que nos convoca, se condensa en: lo ético-moral<sup>1</sup> y en el desarrollo del compromiso, responsabilidad y conciencia ciudadana como “ciudadanía fiscal”; implica la ética como lo teórico y su cara práctica o de aplicación que es la moral, dualidad complementaria indivisible.

El Plan Estratégico Institucional 2010-2013 del Servicio de Rentas Internas del Ecuador, constituye un referente del nuevo modelo de gestión del se ajusta en los procesos para el fortalecimiento del talento humano; se mantiene la línea de impulsar la especialización del talento humano a través de la formación, capacitación e investigación permanentes, tanto para funcionarios, como ciudadanos y contribuyentes; impulsar y difundir la investigación tributaria fiscal, promover espacios de discusión académica en el ámbito tributario fiscal, promover un programa de capacitación y formación alineado a la mejora de las competencias técnicas y competencias organizacionales de los funcionarios, promover el desarrollo de los funcionarios alineado a la equidad, bienestar y desempeño; estandarizar y automatizar los subsistemas de recursos humanos y mejorar la comunicación interna institucional.

El plan se fortalece con la integración de la planificación y la gestión del talento humano; el modelo de gestión se fortifica con el Programa de Mejora a la Gestión -PMG, que establece un sistema integral de mejora continua de los procesos, en base a proyectos específicos; la estandarización de procedimientos, el establecimiento de sistemas de medición de desempeño, la automatización de los procesos; se considera la priorización de los procesos de alto impacto y el cumplimiento de metas con los resultados esperados; se utiliza el análisis en base a la ‘cadena de valor’ como una alternativa que permite ver con claridad el estado de la situación, a dónde se quiere llegar y cómo superar los nudos críticos y asegurar la fluidez de los procesos centrales en base al trabajo en equipo y la cooperación. Se ha trabajado la seguridad corporativa como la más estricta custodia de la información del contribuyente en relación a su condición tributaria; se enmarca aplicando la gestión de riesgos; mejora de los procesos de impugnación y cobro; identificar, cuantificar y actuar sobre manifestaciones

---

<sup>1</sup>Lo “ÉTICO-MORAL” como dualidad que abarca la formulación y explicación filosófica de principios y valores ético y la aplicación de los mismos, como el hecho de la moral.

de evasión, elusión y fraude, tanto con acciones preventivas, concurrentes, reactivas, sancionatorias en función del perfil de riesgo e importancia fiscal del contribuyente (Servicio de Rentas Internas, 2010).

La conciencia de la ciudadanía fiscal con su complemento la moral tributaria, permite(n) cumplir con los principios de progresividad, eficiencia, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria del Sistema Tributario Ecuatoriano, de ese modo se alcanza el tributo voluntario que se basa en la confianza del contribuyente gracias al reconocimiento y aprobación de la gestión del SRI y de que la inversión y el gasto público sean solventes y de excelencia; para esto es indispensable ‘una adecuada, integrada y oportuna acción’ desde distintos frentes, que considere con mucha atención “los altos niveles de pobreza, la distribución inequitativa de la renta y la falta de acceso a salud, educación y trabajo para la mayoría de la población ecuatoriana” (Servicio de Rentas Internas, 2010). Las iniciativas para estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias se concentra en incrementar la cobertura de control hacia el grupo de contribuyentes que demuestran o indican haber decidido incumplir o solo cumplen con acciones disuasivas y forzosas, en base a una clasificación segmentaria.

#### 4.1 Enunciados Ético-morales

En el desarrollo estratégico de la moral tributaria se menciona que para la transformación del Estado tradicional se debe intentar convertir la ética en un elemento central de las funciones públicas que se encarnan en personas concretas, que por su condición humana tienen debilidades, insatisfacciones, miedos y tantos otros estados sicosociales que inciden diariamente en su comportamiento. Afianzar el examen ético autocrítico personal y colectivo, como se ha indicado es un aspecto clave que requiere de algún instrumento que le permita despegar y ese puede ser el principal sentido de estos enunciados.

Dar un impulso excepcional a la *comunicación social* a través de todas sus formas, niveles y expresiones para la construcción participativa de la ‘ciudadanía fiscal’, puede tener el aliciente de reflexionar sobre valores que nos alcanzan y que además debemos interiorizar. Establecer o mejor reconocer la relación ineludible entre ética e interculturalidad, entre teoría y práctica, entre razón y sentimiento entre tantos otros es delicado pero muy enriquecedor. Es también intentar incorporar el enfoque holístico, laico y científico, a la cotidianidad, para un desarrollo humano distinto e ir al rescate de valores ancestrales que se convierten en fundamentales, ligados al amor, a la libertad, a la justicia, a la solidaridad, al servicio; lo mismo que la autenticidad, la honestidad, la veracidad, el respeto, el trabajo en equipo, la transparencia, el goce compartido, especial-

mente estético entre otros aspectos esenciales de la vida humana. En este complejo proceso a mediano y largo plazo, tiene una opción inmediata y práctica para la reflexión, la siguiente sugerencia de “enunciados ético-morales”.

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.<sup>2</sup>

A lo largo de su historia política, el Ecuador ha interpretado erróneamente el sentido fundacional que conllevan sus mayores postulados institucionales: República y Democracia. Un sinnúmero de personajes han tratado de explicar y de re-direccionar las acepciones vulgares y oficiales de estos términos según el contexto, con poco éxito.

El versátil ambiente generado por el fenómeno de la globalización, más evidente durante el siglo XXI, ha llevado a los diferentes gobiernos y pensadores, a lo largo y ancho del globo, a cuestionar el sentido de la democracia: se ha trascendido su significado estricto, el de forma de gobierno, y se ha analizado las características particulares de su sentido para el colectivo, es decir, se ha definido la democracia en tanto articulación mítica que hace posible el desarrollo de la vida en sociedad.

Dentro de este contexto, el Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador –en miras a la 45<sup>o</sup> Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), a realizarse en Quito con el tema “La moral tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria”– ha desarrollado el proyecto denominado Ciudadanía Fiscal, el cual pretende definirla dentro de nuestro contexto y difundir el significado de la misma: la Ciudadanía Fiscal es la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales.<sup>3</sup>

En la delimitación inicial de este proyecto, el grupo de trabajo se vio en la difícil tarea de analizar a su sociedad, y fue entonces cuando surgieron múltiples preguntas acerca de lo compleja que es la sociedad -la sociedad ecuatoriana en especial-, porque es indispensable tomar en cuenta los procesos históricos propios a su cultura. Como paso inicial hacia una respuesta, se propuso realizar una categorización de la sociedad, basada en el respeto, la interculturalidad y

---

<sup>2</sup>Asamblea Nacional, Constitución del Ecuador, 2008.

<sup>3</sup>Esta definición se desarrolló en el documento previo “Ciudadanía Fiscal en el Ecuador”. Aquí se especifica que los derechos fiscales son la garantía de que el gasto público es pertinente, responsable, justo y transparente y que los deberes fiscales son la obligación moral de los ciudadanos y la colectividad de aportar al sostenimiento del Estado del Buen Vivir.

la plurinacionalidad, que se conjugase con los objetivos del proyecto de Ciudadanía Fiscal y que permitiera presentar esta idea a la población.

En reconocimiento de la compleja labor que significa la clasificación de un grupo de personas, que en primera instancia no tienen por qué ser clasificadas, queremos enfatizar que no se trata ésta de una estratificación basada en cualidades o características inherentes a la gente. Por el contrario, es un mapeo, un reconocimiento de los sujetos y del conjunto social, que permita llevar a cabo las actividades que a la Administración Tributaria le competen en la construcción de la Ciudadanía Fiscal en el Ecuador.

La ciudadanía en lugar de destruir la igualdad natural, el pacto social sustituye, al contrario una igualdad moral y legítima por la que la naturaleza haya podido dar de desigualdad física entre los hombres, y que, pudiendo éstos ser desiguales en fuerza o ingenio, llegan a ser todos iguales por convención y derecho Rousseau (2004).

Históricamente, la ciudadanía se entiende como el conjunto de individuos pertenecientes a una comunidad política, es decir, a un Estado. El ciudadano, el ser ciudadano, responde a diferentes características que legitiman el orden político-ideológico vigente en un determinado territorio.

En la modernidad, el significado de ciudadanía adquiere un carácter distinto al que se había dado en las sociedades antiguas, el cual denotaba la posesión de ciertas propiedades de corte elitista, que reconocían únicamente a una parte de la población, con lo cual se daba a entender que no todos los sujetos eran reconocidos como ciudadanos. A partir de la Independencia de los Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa, el interés, desde el punto de vista de la ciudadanía, se centra específicamente en el hombre, rechaza las diferencias culturales pre-establecidas y reconoce, además, la igualdad al tomar como punto de partida lo humano.

De esta manera, con el nacimiento de este nuevo paradigma, se iniciaron también las acciones del ciudadano como un ser político, siendo una parte activa del contrato político. Con ello se legitimaba la convención por la cual los ciudadanos se comprometían a orientar sus intereses “personales” hacia el bien general, que otorgase a los individuos una forma de vida distinta, apegada a los avances filosóficos de la época. Toda esta cantidad de cambios, innovadores para el siglo XVIII, transformaron la forma habitual con la cual se entendía la política, y dieron paso al nacimiento tanto de los derechos civiles y políticos, como de los deberes de los sujetos, re-definiendo el sentido y el rol del pueblo ciudadano. Si bien todos estos postulados se adoptan con bastante simplicidad a nivel institucional, tardan mucho más tiempo en asentarse de manera funcional en la cultura de una sociedad; a pesar de ello, podemos afirmar que la

ciudadanía, en su sentido moderno, logra establecer y busca en todo momento, una sociedad organizada institucionalmente, que permita la coordinación del todo social, basándose en el entendimiento de los hombres como individuos semejantes, en tanto ciudadanos y sujetos de derechos y obligaciones.

A pesar de estos cambios político-teóricos, la lucha para dignificar y expandir el significado de ciudadanía hacia todo el pueblo continuó hasta bien entrado el siglo XX. El debate filosófico entró en conflicto puesto que, a pesar de que el concepto de ciudadano había permitido grandes avances en la igualdad de derechos de los individuos, muchos sectores de la sociedad seguían marginados del colectivo y, peor aún, una gran cantidad de naciones mantenían, en su práctica, la reproducción tradicional de esa ciudadanía fragmentaria en respuesta a intereses elitistas e ideológicos.

Es así que una gran cantidad de discusiones pretendieron cambiar y re-direccionar el sentido fundacional de la ciudadanía. De manera bastante generalizada, se trató de canalizar el significado de ciudadano, dentro de una corriente democrática que aceptase dinámicas nuevas y distintas, lo que Habermas denominó “el mundo de la vida”. En la actualidad se reconoce que las dinámicas sociales responden a intereses particulares y, por lo tanto, se pretende revalorizar el significado de ciudadanía democrática, que va más allá del voto universal, hacia la participación ciudadana, en donde las prácticas sociales, en especial la construcción del espacio público, son tarea de todo el colectivo, a través de un consenso comunicativo que vele y busque el bien común Vieira (1998).

La ciudadanía es considerada, entonces, como la posibilidad de transformar la sociedad, en donde el rol del individuo es inherentemente participativo y, por lo tanto, re-dignifica el valor de la democracia, a través de una política institucional de inclusión de grupos y expansión de derechos, en donde imaginemos una sociedad civil dentro de un espacio público homogéneo y políticamente igualitario.

Dado que todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.<sup>4</sup>

Los objetivos de construcción e institución de la Ciudadanía Fiscal en el Ecuador, requieren un compromiso social, el cual entiende un camino de solidaridad en el colectivo ecuatoriano. Se hace inminente una reconsideración de los postulados cívico-democráticos, que conjuguen a las esferas estatales y pri-

---

<sup>4</sup>Asamblea Nacional, Constitución del Ecuador, 2008.

vadas, entendidas estas últimas como el conjunto de la diversidad de pueblos y cosmovisiones. En tal virtud, este compromiso al cual nos encontramos adscritos todos mediante la nacionalidad ecuatoriana, parte de un entendimiento político-moral de la democracia, la cual, en este momento histórico de nuestra realidad nacional, puede ser transformada en un nuevo paradigma de organización social: una nueva forma de vivir en armonía, no sin discusiones ni divergencias ideológicas, sino en un ambiente donde se evidencie la tesis básica y fundamental que comprenda a cada persona del territorio nacional –el buen vivir, el *Sumak Kawsay*–.

Este postulado debe trascender la concepción tradicional de la democracia (entendida sólo como la capacidad general de acceder al voto), y distinguir el contenido simbólico en cual todos tenemos el derecho y, hasta cierto punto, la obligación de saber gobernar y saber ser gobernados. Es necesario aclarar, que esta dinámica no es una imposición del sistema, sino una constante renovación de las necesidades sociales, que responde siempre a intereses de importancia colectiva y no a beneficios particulares, caprichosos e infructíferos. De esta manera, la vida en solidaridad emerge con urgencia como la capacidad de los individuos de adoptar una representación altruista dentro de su comportamiento y sus acciones sociales inter-subjetivas. Y no se trata de hacer prevalecer el bien ajeno –el del otro– a un nivel elevado de clases sociales, se trata primero de re-direccionar y entender a la otredad como un reconocimiento propio y mutuo, en el cual prevalezcan las necesidades recíprocas que mantengan una correspondencia entre los individuos. Es decir, se trata de ver a los demás como ciudadanos iguales a nosotros.

No se puede concebir al Estado y su Administración Pública como algo separado de la sociedad civil. Por el contrario, se debe enfatizar que éstos se encuentran compuestos por ciudadanos que orientan sus decisiones al bienestar de la ciudadanía, quien los legitima política y económicamente. No ha existido en la historia ecuatoriana un manejo ético ni responsable de las políticas públicas, puesto que nunca se consideró al Estado como una parte del todo de la sociedad, lo cual imposibilitó la orientación generalizada del capital político. Creemos que la transformación de nuestra sociedad puede partir de la renovación de la ciudadanía, dentro de un contexto de participación política que entienda y asuma los nuevos postulados de la Constitución, así como la unidad dialéctica tan importante que conforman no solo el Estado y el pueblo, sino también la esfera política y económica.

La fiscalidad no está, como se cree vulgarmente, por fuera del debate político de la democracia. Es más, como se mencionó antes, es parte fundamental de la legitimación que otorga el pueblo al Estado –ambas esferas ciudadanas–. Es necesario enfatizar que el gobierno democrático y representativo depende nece-

sariamente de un sustento económico, que le permita llevar a cabo su plan estratégico en beneficio de la ciudadanía. Este proyecto político-económico debe englobar los distintos poderes presentes en la sociedad, y éstos, a su vez, deben trabajar de manera que garanticen la estabilidad del sistema social, velen por los bienes y servicios pertenecientes al pueblo, y permitan orientar al colectivo social en la vía de un desarrollo económico y cultural.

La instauración de una Ciudadanía Fiscal en el Ecuador, que adopte de manera activa todo el debate político, económico y social, debe partir de dos máximas:

1. Se debe comprender que la Ciudadanía abarca la Ciudadanía Fiscal y todos los asuntos tributarios como legitimadores políticos.
2. Es imposible entender la Ciudadanía Fiscal y las imposiciones tributarias por fuera de la Ciudadanía democrática ya antes mencionada.

Estos postulados nos ayudan a comprender el carácter que pretendemos otorgar a toda esta discusión. Lo vemos claramente en la Constitución:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

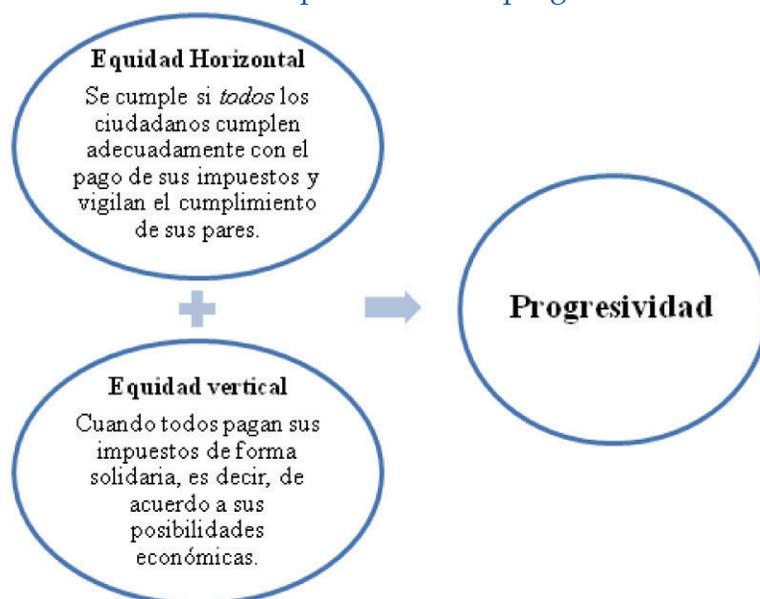
La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Al ser ecuatorianos adquirimos la nacionalidad e inmediatamente nos reconocemos como ciudadanos, sujetos de derechos, y a la vez como Ciudadanos Fiscales, sujetos de deberes. No puede ser de otra manera. Vivir en democracia, bajo un Estado de régimen representativo, por fundamento nos sitúa en el espacio del reconocimiento de la autoridad, a la cual le otorgamos nuestra legitimación político-económica a través de un pacto –con la autoridad y con los demás ciudadanos– en el cual aceptamos la administración de las instituciones públicas a cambio de una gestión ética, orientada al Buen Vivir.

Retomando la definición de los Ciudadanos Fiscales

*La Ciudadanía Fiscal es la conciencia de las personas, grupos e instituciones, acerca de su responsabilidad y compromiso con la construcción de una sociedad cohesionada, democrática y justa, a través del ejercicio de sus derechos y deberes fiscales.*

Gráfico 4: Los componentes de la progresividad

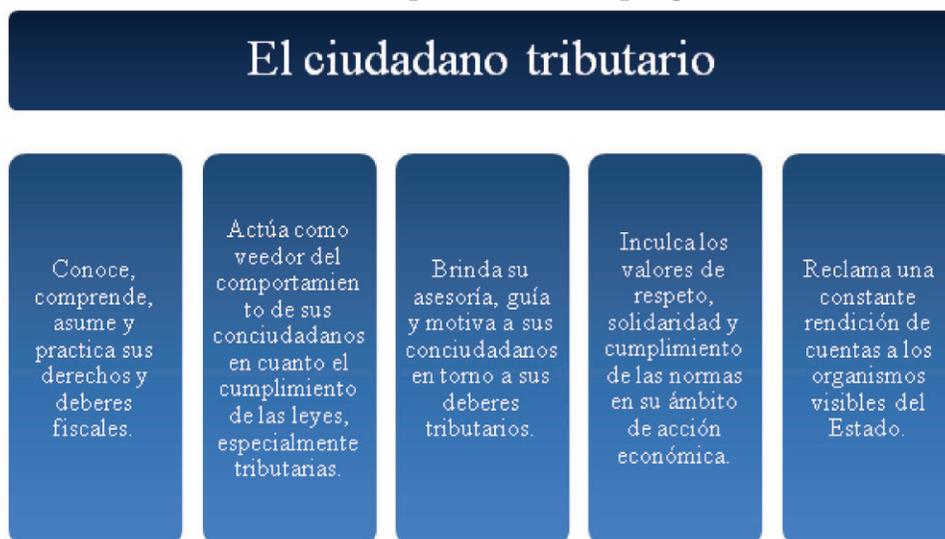


Elaboración: Autor.

Entre de los postulados fundamentales de la Ciudadanía Fiscal encontramos dos esferas bien definidas que permiten entender la dinámica de todo contrato: los derechos y los deberes. En este caso en concreto hablamos de derechos y deberes fiscales. Los derechos fiscales son la garantía de que el gasto público es pertinente, responsable, justo y transparente. Los deberes fiscales son la obligación moral de los ciudadanos y la colectividad de aportar al sostenimiento del Estado del Buen Vivir. En el ámbito de los derechos del Ciudadano Fiscal, además de los beneficios que debe recibir como resultado de una política fiscal apropiada, emerge un sentido muy fuerte de correlación con sus deberes, que imposibilita entender cada terreno por separado. Por el contrario, son comprensibles únicamente como una unidad complementaria y obligatoria inmersa al ciudadano. Consecuentemente, se entiende al Ciudadano Fiscal como aquel que en la misma medida que exige un sistema tributario que cumpla con los propósitos constitucionales-democráticos, paga sus impuestos en obediencia a las disposiciones legales de la Administración y exige que sus pares lo hagan también. El cumplimiento oportuno y transparente permite garantizar el principio de progresividad del sistema tributario (ver gráfico 4).

Por consiguiente, la definición de los diferentes criterios de clasificación requiere antes una Caracterización del Ciudadano Fiscal (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Los componentes de la progresividad



Elaboración: Autor.

La clasificación de la Ciudadanía Fiscal se asocia de forma directa con la ciudadanía democrática, en donde ningún sujeto queda al margen del proyecto implícito del Buen Vivir. Por esto no existen estratificaciones rígidas en la Ciudadanía Fiscal, por el contrario, dada su naturaleza, encontramos varios criterios de clasificación que ayudan a visualizar de manera práctica los campos de acción de la Administración Tributaria.

El primer criterio de clasificación es determinado por la edad de los ciudadanos y las distintas actividades en las cuales están inmersos. Al referirnos al contenido fiscal de la ciudadanía se entiende que existe una base mínima de conciencia del ser ciudadano, la cual está ligada al conocimiento y reconocimiento del Estado, así como la pertenencia a éste. Por lo tanto, si bien la forma en que se entiende el fenómeno de la Ciudadanía Fiscal podría variar según la edad, el concepto básico debe ser claramente identificable, es decir, evidente para los individuos. En primera instancia (2-5 años de edad), cuando el individuo se encuentra por primera vez con el Estado, debe aprehender la cualidad que éste posee; un ente administrativo que le otorga una serie de beneficios y servicios, a cambio de que él o, mejor dicho, sus padres lo legitimen política y económicamente. A pesar de que no posee un entendimiento claro y específico de las dinámicas que estas tesis comprenden, sabe apreciar que recibe algo, a cambio de otorgar algo él también. Debemos resaltar que la formación de este primer concepto es tarea fundamental de la familia, pues, al ser la primera institución de la cual una persona forma parte, su orientación y postura frente

al tema de la tributación será determinante para el futuro ejercicio de la Ciudadanía Fiscal. En segunda instancia (6-25 años), encontramos una etapa muy importante, puesto que en gran medida, la postura que se tome al momento de tributar (ya en la tercera instancia), dependerá del desarrollo intelectual que se haya desarrollado en este periodo de tiempo. En las diferentes edades que comprenden este lapso de tiempo, se asume que la mayoría de niños/as y jóvenes está en una etapa formativa continua. En consecuencia, es el lapso en el cual se debe otorgar una educación que comprenda todo la problemática en torno a la ciudadanía democrática aquí tratada. Esto nos garantiza, al menos en la teoría, que una nueva generación se apropie de estas discusiones y, más importante aún, que se entienda como Ciudadanos Fiscales, es decir, con derechos y obligaciones en las esferas política y económica, (tributaria). Para ello el Estado, debe ser consciente de que al ser todavía individuos que no necesariamente tributan, no se obtendrán resultados a corto plazo. Por el contrario, se debe tener en cuenta que los resultados sean mínimos, en tanto el bagaje familiar que estos sujetos llevan consigo es de gran importancia, incluso más que las herramientas que pueda utilizar el Estado. Finalmente nos encontramos con el último grupo social (26 años en adelante) que es el que más contribuyentes presenta. Sin embargo, aún dentro de este segmento no hay un entendimiento pleno de lo que los impuestos son e implican. A pesar de existir personas que cumplen a cabalidad con sus responsabilidades fiscales, no logran concebirse aún como Ciudadanos Fiscales en todo el sentido de la palabra. Esto se debe sobre todo al desconocimiento que existe de la correspondencia entre el debate político y el ámbito económico o fiscal.

Ahora bien, este criterio de clasificación se presenta o se determina como un deber ser, que no necesariamente es palpable con nuestra realidad social. A sabiendas de esta problemática, proponemos el segundo criterio que se basa en las obligaciones legales de los Ciudadanos Fiscales. Dentro de esta esfera encontramos dos grupos bien definidos: por un lado se encuentran todos aquellos individuos que aún no están obligados a pagar impuestos o que lo hacen de manera automática, como es el caso de estudiantes adolescentes, y por otro lado están aquellas personas que realizan acciones económicas y que causan una serie de impuestos. Este criterio de clasificación permite recoger situaciones propias de nuestra sociedad, como el hecho de que gran parte de la gente trabaja una vez terminada la educación secundaria, en el mejor de los casos. Por este motivo se ha considerado necesario hacer énfasis en la esfera de los comportamientos fiscales, en tanto el tiempo en el cual la Administración Tributaria debería emplear estrategias de educación tributaria se vería reducido (a la etapa anterior al inicio de la vida laboral).

Debemos resaltar que el SRI ha identificado de manera clara y concisa a qué individuos hace frente en el ámbito del comportamiento fiscal -pirámide de cumplimiento- y, por lo tanto, consideramos importante hacer uso de esta herramienta pues refleja el punto de la Administración. Así, el tercer criterio es la disposición al cumplimiento (Servicio de Rentas Internas, 2010). De manera general, podemos describir a esta pirámide como un esquema de las actitudes de los diferentes contribuyentes frente a los impuestos, donde se pueden distinguir dos grupos bien definidos: uno que muestra cooperación con el sistema tributario y otro que procede en contra de este último. Dentro del primer grupo, como base, encontramos a todas aquellas personas que se encuentran dispuestos a cumplir y, por encima de estos, quienes hacen el intento, pero no siempre lo consiguen. En el segundo grupo ubicamos a la gente que por el momento no quiere cumplir pero que, con vigilancia de la Administración, lo haría, y finalmente está el grupo de la población que ha tomado la decisión definitiva de no cumplir con el sistema tributario. Dado que la meta primordial es lograr el cumplimiento voluntario de la mayoría de los contribuyentes, la Administración Tributaria diseña y aplica las herramientas estratégicas para que la gente se dirija hacia la base de la pirámide. Sin embargo, debemos enfatizar que las herramientas utilizadas por el SRI, para ejercer presión en su categorización piramidal, no deben ser orientadas únicamente a aumentar la recaudación, sino a la explicación y entendimiento de la Ciudadanía Fiscal como fundamento de lo fiscal, que permita la auto-motivación consciente del Ciudadano Fiscal, en tanto promueve un buen-entendimiento y comprensión de toda esta dinámica, al interior de la familia y del entorno del contribuyente.

Las clasificaciones aquí expuestas no son categorizaciones estrictas, rígidas ni invariables; por el contrario, son una manera de concebir y representar a los diferentes Ciudadanos Fiscales dentro del entramado social. La clasificación se presenta como una ayuda teórica de la iniciación de la Ciudadanía Fiscal en el Ecuador, de manera que la sujetamos y condicionamos a los cambios venideros, que surgirán conforme el establecimiento y sedimentación de una cultura tributaria sana dé a conocer sus frutos.

Estratégicamente *la vinculación de la AT con el proceso educativo en todos sus niveles*, deviene como una condición fundamental para el desarrollo a mediano plazo tanto de la moral tributaria como de la ciudadanía fiscal; por esta consideración el SRI, valora de sobremanera inducir, alentar y apoyar la incorporación de contenidos sobre la conciencia, la moral tributaria, la ciudadanía fiscal, la moral fiscal, el pacto fiscal, el pacto social y la cohesión social como elementos y al mismo tiempo factores del *régimen del Buen Vivir*, como EDUCACIÓN DE FISCALIDAD. Su repercusión es reconocerla como determinante estratégico, de la ética y la moral tributaria; por tanto la incorporación de la formación ciu-

dadana, como también el cumplimiento del Estado, la responsabilidad social de los contribuyentes, los valores y principios éticos, el impulso a la aplicación de la “reflexión personal responsable” como el *momento holístico del desarrollo* ciudadano; lo mismo, el cumplimiento voluntario y la participación ciudadana en el seguimiento de la inversión y el gasto público, son entre otros temas, los que favorecen la formación ciudadana de modo intensivo y prioritario; desde los niveles de educativos, más precoces hasta los más avanzados.

Junto al trabajo educativo que se centra en la educación de fiscalidad e incorpora el enfoque de la ‘ciudadanía fiscal’ como el meollo o la sensatez del nuevo Estado-Nación integral (Con sociedad civil), es un desafío que atañe a todos los componentes de la actividad académica, se debe dar colectiva y sistemáticamente *un impulso excepcional a la comunicación social a través de todas sus formas, niveles y expresiones*, enlazado al proceso educativo, en función del desarrollo de la moral tributaria como eje de la construcción de la ciudadanía fiscal y de la cohesión social.

Establecer un fundamento claro de *la relación ineludible entre ética e interculturalidad* es otra determinante fundamental de un desarrollo ético-moral continental; parte del fortalecimiento de la consciencia ciudadana, que es igual a “ciudadanía fiscal”.

Finalmente y que de pronto puede ser punto de partida es *incorporar un enfoque holístico laico y científico al desarrollo humano* que representa todo fortalecimiento ético, con toda la importancia que tiene el rescate de los valores fundamentales: amor, libertad, justicia, goce pleno especialmente estético, solidaridad-servicio, autenticidad, honestidad, veracidad, respeto, trabajo en equipo y transparencia.

El enlace entre moral tributaria y ciudadanía fiscal postula que la AT ecuatoriana, para la próxima década 2011-2021, sea apoyo aglutinante de procesos y referencia solvente de desarrollo público; para principalmente *cumplir el lineamiento estratégico de construir CIUDADANÍA FISCAL*; se propone la perspectiva de tres fases para el período: la primera, “Educación de Fiscalidad”; la segunda, “Enlace con los Gobiernos Locales” y la tercera, “Continuidad y Fortalecer la Ciudadanía Fiscal, la Integración Nacional y Continental” y un año para evaluación de la década.

El 2011: intensificar los *Programas de educación*, MEC, Niños, Portal Cívico Tributario, Educación Media y Educación Superior; *Campañas externas y eventos*: Asamblea General del CIAT ‘moral tributaria’, Revista Fiscalidad, Campañas de comunicación (Carpas y Buses de Vinculación) con la marca de ciudadanía fiscal, la investigación tributaria y la lotería tributaria; *Formación y capacitación tributaria*: maestrías, programa de contadores públicos, asesoría tributaria a em-

presas y PYMES, acuerdos de entendimiento con informales y buenas prácticas, con la cooperación internacional de las administraciones tributarias iberoamericanas.

La relación entre la educación desde todos sus niveles y modalidades y la cultura tributaria, arroja frutos en la medida que los pactos entre ciudadanía y Estado (pacto fiscal y pacto social) se vuelvan más transparentes y claros, sobre todo solventes; basados en la confianza de las personas y, consecuentemente, con la voluntad política de las autoridades de turno para cooperar en el sostén de su propia comunidad. Abordar la problemática de involucrar en los procesos educativos la gestación y consolidación de la cultura tributaria es un tema centrado en el proceso personal de los estudiantes y hacerlo de modo que sea un proceso autónomo en relación con las motivaciones, conocimientos y actividades que tenga cada persona, pero que sea un proceso que dispone con eficiencia de la disposición solidaria de sus iguales, maestros y otros especialistas involucrados en esos procesos.

El principal escollo son las limitaciones en recursos humanos que tienen la mayoría de los gobiernos y procesos locales-regionales y territoriales; en este aspecto corresponde centrar el amplio esfuerzo de sinergias y concordancias del posible *Plan Nacional de Coordinación del Desarrollo de la Ciudadanía Fiscal*, en la formación digna y respetuosa de talento humano que respete tanto la identidad local como la diversidad cultural con mucha atención y establezca una estrategia operativa nacional, para capacitar y apoyar el desarrollo de ese talento humano necesario para llevar a cabo el ciclo descrito.

Los lineamientos estratégicos que se están considerando para los próximos años se concentran en dar continuidad al “proyecto de autodiagnóstico para la promoción de la ética”, que se ejecuta con la participación del equipo del CIAT, dirigido por la señora Raquel Ayala, el que permitirá gestar el correspondiente plan de desarrollo ético y alcanzar un “modelo estable de integralidad” para la institución; el segundo lineamiento fundamental es el de la educación de fiscalidad al que hacemos referencia con más detalle más adelante y el tercer lineamiento estratégico se concentra en la formación del talento humano con cooperación del sistema universitario a nivel nacional considerando el tema de la “equidad fiscal”.

El Consejo Nacional de Educación Superior en el año 2006 impulsa un proceso de concertación nacional que suma tres elementos claves: ética, cultura y academia, involucrando en su convocatoria a las instituciones de educación superior, a la sociedad civil, a organizaciones gremiales, al Estado, a instituciones no gubernamentales entre otras (Concertación Ética, Cultural y Académica – ECA); entendiendo que una de las claves para el desarrollo nacional está en consolidar alianzas, sinergias y una acoplamiento amplio y centrado en fortale-

cer una coordinación que gire alrededor de ética, cultura y academia; lo ético como el eje aglutinante, la comunicación como el fluido que permite ejecutar el proceso y la educación como el vigía orientador de un proceso amplio y participativo.

La alianza estratégica entre la educación y la administración tributaria más que una apuesta o una opción coyuntural, es un objetivo estratégico sobre el que se está consensuado a nivel internacional y que actualmente recibe el impulso del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) como se menciona en la siguiente cita:

Y es que la ineficacia, la falta de control por parte de las autoridades, el incumplimiento de los procedimientos administrativos o legales o la inexistencia de los mismos, la falta de certidumbre jurídica y de asistencia a los ciudadanos, entre otros, son promotores de la falta de integridad en cualquier organización sea pública o privada.

La administración fiscal no es ajena al fenómeno y sufre, por la propia naturaleza de su función, los efectos y las consecuencias de la falta de integridad llegando en muchos casos a impedir y obstaculizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Reconociendo esta situación, las AAFF con el apoyo del CIAT, han desarrollado desde hace algunos años, estrategias, instrumentos y herramientas para promocionar la ética en sus organizaciones partiendo de la base que son mejores las conductas preventivas y proactivas que las correctivas. Las mismas, buscan entre otros objetivos, construir lo que se ha llamado "Ciudadanía Fiscal" concepto en el que tienen cabida no sólo el mejoramiento y control de los procesos, sino también *la educación tributaria como soporte y apoyo para la misma organización, y los ciudadanos*. (Ayala, 2009) (énfasis nuestra).

Educación y moral tributaria emergen enlazadas en el interior del proceso denominado: "Ciudadanía Fiscal", gracias al esfuerzo mancomunado y perseverante del CIAT y en pro de una solución definitiva de los problemas mencionados. Es evidente que el alcance de los temas que enfrentan las Administraciones Tributarias, resulta que muchas veces sus metas llegan más allá de sus propias responsabilidades y funciones; de allí que algunos desafíos necesariamente se deben enfrentar con sinergias, alianzas y convenios estratégicos con otras áreas, instituciones o sectores de la sociedad, apareciendo en el horizonte la alternativa de ser inductor del pacto fiscal orientado hacia el pacto social.

## 4.2 Formación y capacitación del talento humano de la institución

El año 2008 el Servicio de Rentas Internas, se crea el Centro de Estudios Fiscales del Ecuador –CEF (inaugurado el 21 de julio), que constituye un hito en el desarrollo institucional, un escalón decisivo en el desarrollo de la formación y capacitación del talento humano de la institución, que por su gestión se ha convertido en un modelo para el desarrollo de las administración pública a nivel nacional.

El Estado en la etapa actual puede representar a mediano plazo y quizá en menor plazo el instrumento decisivo para alcanzar esa sociedad democrática que insistentemente se menciona. La reforma del Estado es un paso crucial que tiene que gestarse de acuerdo a una estrategia, a un plan, a un mapa estratégico institucional y en unión a una voluntad política que necesariamente debe tener una fuerza homogénea bien preparada que también disponga de lucidez y voluntad para enfrentar los avatares que se presenten, esa fuerza es *el talento humano institucional*.

El CEF debe en primer lugar armarse internamente de esas fortalezas para poder compartirlas; fomenta la especialización de un talento humano institucional motivado, con alto profesionalismo y sentido ético como elementos fundamentales para la eficiencia y efectividad de su contribución al mejoramiento cualitativo de la administración tributaria en el país; para ello se despliegan actividades académicas permanentes tanto presenciales como virtuales. El Centro de Estudios Fiscales - CEF, ha ejecutado una amplia variedad de acciones en formación de recursos humanos y e investigación permanente de temas tributarios y fiscales, de las que se destacan: "Hasta el 2009 se efectuaron, en conjunto con diversas instituciones, un total de 63 investigaciones sobre temas tributarios y fiscales. Durante ese año se brindaron 126 eventos presenciales de formación a un total de 3.206 participantes, cuatro eventos formativos a través de la plataforma virtual que llegaron a todos los funcionarios de la entidad y cinco eventos internacionales de intercambio de experiencias entre Administraciones Tributarias. Se destaca en el 2010, la preparación de talento humano para efectuar el proceso de autodiagnóstico para promoción de la ética a nivel institucional y para preparar con la asistencia del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias un "Plan de Promoción de la Ética". "El CEF también dio inicio a la Maestría en Administración Tributaria, en colaboración con el Instituto de Altos Estudios Nacionales" (Servicio de Rentas Internas, 2010).

La construcción de ciudadanía fiscal es un objetivo prioritario y estratégico para la actual AT en el Ecuador, es parte de la construcción amplia del Nuevo Sistema Tributario, parte de la nueva Política Económica del Estado para garan-

tizar el desarrollo nacional especialmente en lo social; para su consolidación, una opción que se está considerando es que exista un equipo abocado al tema y se convierta en el gestor y orientador que guíe todo el despliegue institucional al respecto; la alternativa, en estudio, es que el tema sea una nueva área de trabajo del Centro de Estudios Fiscales - CEF, estableciéndose una triangulación con los estudios, análisis e investigaciones de temas fiscales y con el trabajo académico, en ejecución tanto para los funcionarios de la institución como para ciudadanos y contribuyentes.

### **4.3 Incorporación realizada de contenidos tributarios en la educación básica-media y en carreras de pre- y postgrado a nivel nacional**

Se han incorporado contenidos tributarios en la educación básica y media a través de diferentes procesos, destacándose:

- Libro de educación básica (2 tomos).
- Libro de Bachillerato.
- Folletos informativos (involucran todo el ciclo del contribuyente más otros temas como ICE, Tierras rurales, entre otros).
- Guía especializada sobre deberes formales del contribuyente.

Sobre la incorporación de contenidos AT a nivel de pregrado y posgrado, se ha considerado en primer lugar, mantener un CURSO OBLIGATORIO DE CULTURAL TRIBUTARIA PARA PROFESIONALES GRADUADOS de la educación superior, que suman alrededor de cincuenta mil profesionales cada año (22 horas junto con la evaluación correspondiente). Sus Objetivos Específicos:

1. Validar con un mínimo de calificación el conocimiento tributario de todos los futuros profesionales.
2. Verificar el cierre de la brecha de conocimientos previo al ejercicio profesional.
3. Concienciar al futuro profesional sobre la importancia de la cultura tributaria.

Se han desarrollado contenidos del curso de la Materia de *Formación Tributaria y Fiscal*: existe material básico publicado sobre información de la materia Formación Tributaria y Fiscal dirigido a estudiantes universitarios de las carreras de: Ingeniería, Economía, Medicina, Arquitectura y Administración. Algunas instituciones de educación superior del país tienen carreras específicas relacionadas con el tema tributario y fiscal y del mismo modo, también tienen materias sobre los temas mencionados.

Este año, 1.846 alumnos de 43 colegios de la provincia participan en el Campo de Acción Educación y Capacitación Tributaria. El número es mayor al del 2009, cuando se inscribieron 1.600. En esta área cada alumno se prepara y aprende sobre la cultura tributaria, para que se transmita a los familiares y amigos cercanos, indicó el señor Jorge Garrido, director provincial del Servicio de Rentas Internas (SRI).

Entre los colegios que participan se cuentan Julio Moreno Espinosa, Eloy Alfaro e Instituto Tecnológico Amazonas. El trabajo se desarrolla los sábados en las instalaciones del SRI, a donde concurren estudiantes en su mayoría de la especialidad de Contabilidad y Administración. Además, la institución brinda capacitación a los maestros de los colegios en el tema tributario y entrega textos. Los alumnos de educación básica también se benefician con los conocimientos tributarios, entre ellos los de las escuelas Modelo Santo Domingo, 2 de Mayo, entre otras. Noticia del informativo del 2010: "Resumen Noticiosos SRI".

## 5 Conclusión

La Ciudadanía Fiscal emerge en el Ecuador, como una posible solución al eterno problema político al cual estamos acostumbrados. Y es que no se trata sólo de pensar en algo distinto, sino de madurar un nuevo paradigma que conjugue el bagaje cultural, al cual conocemos y del cual somos parte, para transmutarlo a una esfera moderno-comunitaria en la cual, holística y dialécticamente, todos los grupos sociales presentes en la sociedad ecuatoriana puedan acceder a la ventajas provistas desde el Estado ciudadano.

Es necesario entender que no se pretende homogenizar a una Nación caracterizada por las particularidades y las diferencias. La idea central del establecimiento de la Ciudadanía Fiscal es rescatar los postulados de ciudadanía y democracia, apropiarnos de ellos, y construir un Estado en el cual, a sabiendas de la fuerte heterogeneidad, sepamos reconocernos en el otro, dentro del convenio que significa la ciudadanía –ésta última como catalizador de las esferas políticas, económicas y tributarias–.

Por otro lado, queremos rescatar que todas estas discusiones son inherentes a la sociedad, y que ninguna esfera se encuentra por fuera de ella. En consecuencia, la clasificación aquí realizada tomó como parámetro principal las cualidades innatas de los Ciudadanos Fiscales. En definitiva, la clasificación expuesta en este documento pretende facilitar el rol de la Administración Tributaria en la institucionalización de la Ciudadanía Fiscal, en busca siempre del Buen Vivir.

## Bibliografía

- Arias, D., Buenaño, E., Oliva, N., & Ramírez, J. (2008). Historia del sistema tributario ecuatoriano 1950-1999. *Revista Fiscalidad*, (2).
- Augier, P. (2004). *El ciudadano soberano*. UNESCO.
- Ayala, R. (2009). Construcción de ciudadanía fiscal como base de la gobernabilidad democrática. *Asamblea General del CIAT*.
- Ballón, E. (2007). *La cohesión social desde América Latina y el Caribe*. DESCO. Lima.
- Blanco, R. & Hirmas, C. (2008). La educación. *OREALC/UNESCO*.
- Botana, N. (2006). *Ciudadanía fiscal, aspectos políticos e históricos: la brecha entre América Latina y los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. (1990). *Educación Superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Correa, R. (1996). El Reto del desarrollo: Estamos preparados para el futuro? *Universidad San Francisco de Quito*.
- Cuellar, R. (2009). Cohesión social y democracia. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*.
- Díaz Velázquez, E. (2009). El estudio sociopolítico de la ciudadanía: fundamentos teóricos. *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*.
- De Miguel, M. (2007). El buen gobierno en la administración pública española: principios incluidos y excluidos. *Universidad de Valencia*.
- Domínguez, J. & Rueda, N. (2005). La dimensión y el papel del sector público en los países de la unión europea: Tendencias recientes. *ICE, Tribuna de Economía*.
- Estévez, A. & Esper, S. (2008). Ciudadanía fiscal en América Latina: El contrato incumplido. *Debates Latinoamericanos*, (10).
- Estévez, A. & Esper, S. (2009). Ciudadanía fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyentes y administración tributaria. *SaberEs*, (1).
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en américa latina. *Manuscrito*.
- Hopenhayn, M. (2005). *América Latina desigual y descentrada*. Editorial Norma.

- IIDH (2003). Educación para la vida ciudadana.
- Kohlberg, L. (1981). Essays on moral development (Vol. 1). *The philosophy of moral development*.
- McGee, R. (2006). Three views on the ethics of tax evasion. *Journal of Business Ethics*, 67(1), 15–35.
- Morales, L. (2005). Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 13, 51–87.
- Reballato, J. (2008). *Encrucijada de la Ética*. Nordan-Comunidad.
- Roig, A. (2002). *Ética del poder y moralidad de la protesta: La moral latinoamericana de la emergencia*. Corporación Editora Nacional.
- Rojas, M. (2009). La responsabilidad cultural de la universidad pública. *Revista Latinoamérica*.
- Rousseau, J. (2004). *El contrato social*. Ediciones Escolares.
- Servicio de Rentas Internas (2010). *Memoria Institucional: Trabajamos por hacerle bien a nuestro país. 2007-2010*.
- Vieira, L. (1998). Ciudadanía y control social. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*.

# Programa Interinstitucional de Cooperación para Educación de Fiscalidad 2011: “Moral Tributaria y Ciudadanía Fiscal”

## 1. EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA:

- 1.1 Unificar a nivel interinstitucional criterios, orientaciones y estrategias para el PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE COOPERACIÓN PARA EDUCACIÓN DE FISCALIDAD -PICEF/1 (MEC).
- 1.2 Acuerdos sobre mecanismos de cooperación interinstitucional a nivel nacional y territorial-local 2020.
- 1.3 PLANIFICACIÓN: Construcción del Mapa Estratégico PICEF/1: ejes estratégicos, objetivos, programas, actores, resultados, duración, institución responsable de la ejecución; plan de seguimiento y evaluación. Primer trimestre del 2011.
- 1.4 Ejecución año 2011, resultados, responsables, plazos.
- 1.5 Seguimiento y evaluación, resultados, responsables, plazos.

## 2. Educación Superior:

- 2.1 Unificar a nivel interinstitucional criterios, orientaciones y estrategias para el PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE COOPERACIÓN PARA EDUCACIÓN DE FISCALIDAD -PICEF/2.(Sistema de Educación Superior Ex CONESUP).
- 2.2 Acordar mecanismos de cooperación interinstitucional a nivel nacional y territorial-local 2020. Se sugiere realizar en el presente año 2010(Sistema de Educación Superior Ex CONESUP).
- 2.3 Mapa Estratégico PICEF/2: ejes estratégicos, objetivos, programas, actores, resultados, duración, institución responsable de la ejecución. Primer trimestre del 2011.
- 2.4 Ejecución año 2011, resultados, responsables, plazos.
- 2.5 Seguimiento y evaluación, resultados, responsables, plazos.

## Metodología

Estrategias, mecanismos, planificación y programas de intercambio, cooperación y apoyo interno e interinstitucional

Forjar un nivel alto de intercambio de experiencias y asesorías, especialmente de sectores educativos y de investigación, tanto pública como privada; asegurar el cumplimiento a través del conocimiento, la transparencia y la dinamización masiva de veedurías desde lo local-territorial a lo nacional; coloca al tema como; con la preocupación de que los cambios amplíen su incidencia a través de la comunicación, la cooperación y el intercambio con asidero en todos los sectores sociales, incluso los tradicionalmente antagónicos, creando tendencias que converjan hacia una situación social jurídicamente más estable, segura y con equidad, que se fortalezca en lo colectivo y fluya con un espíritu solidario, que suele ser contagioso; siendo el eje clave de este proceso, el aval educativo en todos sus niveles y la participación ciudadana solidaria con la *reflexión personal y colectiva responsable (RPR)*.

1. *Estrategia*: criterios de gestión para la construcción de la moral tributaria y la ciudadanía fiscal; construcción de estrategias; clarificación de objetivos; compromiso de actores involucrados; estrategias de contacto, vinculación e intercambio a nivel interno y externo (Manejo de la información); estrategia de coordinación operativa y coordinación interinstitucional (Alianzas y redes); estrategia para el diseño y ejecución de proyectos y programas conjuntos.
2. *Actividades de coordinación interna*: unidad mínima de coordinación (2 ó 3 personas); red de coordinación: conformación mínima con dos unidades; canales de comunicación; alternativas de complementariedad interinstitucional; priorización y focalización de actividades; concentración en tareas de continuidad; análisis del entorno inmediato; estudio estratégico de coyuntura; estudio de impactos y capacidad gubernativa; estrategias para fomento de la participación; producción, análisis y selección sistemática de iniciativas; medidas de ajuste participativo y ejecución.
3. *Tareas inmediatas*: aumento en eficiencia de la comunicación (Canales, velocidad, complementariedad de objetivos); capacidad de auto-aprendizaje compartido permanente; procesos de gestión integral; mejorar canales de comunicación; priorización y focalización de actividades; análisis de cambios, roles y responsabilidades; concentración en tareas de continuidad inmediata y de continuidad estratégica aplicada al desarrollo de la educación en fiscalidad.
4. *Cooperación interinstitucional*: líneas estratégicas de cooperación; estrategias con actores del sector público, particulares y otros (ONGs); impulso a procesos descentralizados; promoción de eventos de intercambio activo, de buenas prácticas en la construcción de moral tributaria y ciudadanía

fiscal como parte de la educación en fiscalidad; consensos sobre metas para el 2011 en actividades de coordinación, cooperación, proyectos conjuntos e inter-institucionales y evaluación de lecciones aprendidas; adecuar y aprobar metas, actores, plazos, recursos, fuentes de financiamiento y otros.

5. *Territorios*: expansión sistemática de avances y experiencias de la AT en el país y el hemisferio; asesorías e intercambios para el 2011; análisis prioritario de procesos de planificación sectorizada, seguimiento, apoyo e incentivos; rutas y alternativas posibles; estaciones, visitas o ciclos de intercambio, comunicación, seguimiento y continuidad; desarrollo compartido de capacidades y competencias (Observación, receptividad, comunicación, análisis, gestación colectiva de propuestas, cooperación, toma de decisiones en equipo, negociación, solución de conflictos, prácticas, continuidad y evaluación).

## Camapaña Nacional “Moral Tributaria y Ciudadanía Fiscal 2011”

### IDENTIFICACIÓN DE ACTORES PARA EJECUCIÓN

Círculo interno de actores involucrados: identificación, fijación de perfil, fijación de roles y responsabilidades, mecanismos de comunicación, intercambio, cooperación y trabajo conjunto.

Círculo externo de actores receptores involucrados: identificación, fijación de perfil, fijación de roles y responsabilidades, mecanismos de comunicación, intercambio, cooperación y trabajo conjunto.

Círculo externo de actores receptores no involucrados: identificación, fijación de perfil, fijación de roles y responsabilidades, mecanismos de comunicación, intercambio, cooperación y trabajo conjunto.

### PRESENTACIÓN DEL PROYECTO:

Coordinación con “Convenio de Concertación Ética, Cultural y Académica” (Continuidad al firmado 2006; convenio especial con medios de comunicación social), convocando a personas, grupos, instituciones públicas y particulares, medios de comunicación social, organismos internacionales y no gubernamentales, a sumarse a la campaña.

# REWARDING HONEST TAXPAYERS?

Evaluating the Possibility of Field Experiments

---

Lars P. Feld,\* Bruno S. Frey† y Benno Torgler‡

\* University of Marburg, Public Finance Group.

† Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.

‡ The School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.

All three authors are also associated with CREMA - Center for Research in Economics, Management and Arts, Switzerland. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan la postura oficial del Servicio de Rentas Internas o el Centro de Estudios Fiscales.

# Rewarding Honest Taxpayers? Evaluating the Possibility of Field Experiments

## Resumen

Este documento analiza el impacto de las recompensas en el cumplimiento tributario como un instrumento adicional a ser considerado. Mientras los psicólogos sociales y los neurocientíficos han enfatizado en la importancia de las recompensas, la literatura sobre cumplimiento tributario no considera la posibilidad de entregar recompensas. El uso de experimentos de campo presenta una estrategia de tipo “zanahoria” como alternativa para la política tributaria. También se discuten mecanismos para el diseño y ejecución de experimentos de campo para evaluar el impacto de las recompensas en el cumplimiento tributario.

## Abstract

This paper analyzes the impact of rewards on tax compliance as an additional instrument to take into account. While social psychologists and neuroscientists have emphasized the importance of rewards, the tax compliance literature has strongly disregarded the possibilities of rewards. The use of field experiments presents an alternative “carrot” strategy for tax policy. Design mechanisms to conduct a field experiment focusing on the impact of rewards on tax compliance are discussed.

## 1 Introduction

Why do people pay taxes? This question has attracted increased attention in the tax compliance literature over the last few years. Allingham & Sandmo (1972) presented a formal model, showing that the extent of tax evasion is negatively correlated with the probability of detection and the degree of punishment. However, this seminal model has been criticized by many authors (see, e.g., Graetz & Wilde, 1985; Alm et al., 1992b; Frey & Feld, 2002). An important point connected to the empirical and experimental findings is that these deterrence models predict far too little compliance and far too much tax evasion (for an overview, see Alm, 1999; Torgler, 2002). In many countries the level of deterrence is too low to explain the high degree of tax compliance. Moreover, there is a big gap between the amount of risk aversion that is required to guarantee such compliance and the effectively reported degree of risk aversion. For the United States, the estimated Arrow-Pratt measure of risk aversion is between one and two, but only a value of 30 would explain the observed compliance rate (see Graetz & Wilde, 1985; Alm et al., 1992b). Similarly, in Switzerland the relative risk aversion varies between 1 and 2, but a value of 30.75 would be necessary to reach the observed level of tax compliance of 76.52 percent (see Frey & Feld, 2002)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Risk aversion can be defined as the reluctance to accept a bargain with an uncertain payoff to one with a more certain but possibly lower expected payoff. A common measure of risk-aversion has been introduced by Pratt (1964) and Arrow (1965), asking the question: What payment would a risk averse agent make to avoid or accept a fair gamble?

Elffers (2000) shows that it is a long way before a person becomes a tax evader. He defines three steps in the staircase to tax evasion: (i) taxpayers have to have the will not to comply, (ii) not everyone with the inclination to evade taxes is able to translate the intention into action, and (iii) individuals inclined to evade taxes check for the opportunity to do so. In the third step, standard economic theory comes into play and individuals evaluate the expected value of evasion. Similarly, other researchers argue that many individuals do not even think of tax evasion. Pyle (1991) criticizes the assumption that individuals are amoral utility maximizers: "Casual observation suggests that not all individuals think quite like that. Indeed, it seems that whilst the odds are heavily in favor of evaders getting away with it, the vast majority of taxpayers behave honestly" (p. 173). Frey (1999) uses the expression "ipsative possibility set" (p. 196) and shows that there are taxpayers who do not even search for ways to cheat on taxes. Long & Swingen (1991, p. 130) argue that "some individuals are simply predisposed NOT to evade". Experiments indicate that there are individuals who always comply, that is, a certain compliance exists even without (low) penalties and audits (Feld & Tyran, 2002).

In general, Elffers (2000) suggests reducing the significance of coercive instruments to resolve the social dilemma of tax payments. His conclusion ('policy advice') is to try to prevent people from reaching the final step of the staircase. Thus, the instrument of deterrence is not the only instrument to make individuals comply. The theoretical models of individual choice, using the economics of crime approach, are too simple. There are numerous factors that affect the reporting decision of individuals. The Internal Revenue Service (1978) listed 64 potential factors that could affect tax compliance. Governments and tax administrations have an incentive to search for tax policy strategies that generate additional revenues, especially in times with large and persistent deficits. There is a persistent theme in the tax compliance literature in the last few years to move away from deterring noncompliance toward positive encouragement for compliance and therefore emphasizing

the 'carrot' for compliance rather than the 'stick' for noncompliance [...] This insight is especially important because, from the tax collection standpoint, it is extraordinarily expensive to arrange an enforcement regime so that, from a strict cost-benefit calculus, non-compliance does not appear attractive to many citizens (Slemrod, 1992, p. 7).

This paper focuses on rewards, which may influence individuals' compliance behavior like a "carrot". Instead of raising the relative cost of not paying taxes, the instrument of rewards raises the benefits of paying taxes. Currently,

there is limited amount of empirical and experimental evidence that investigates in detail the impact of positive rewards on tax compliance. Section 2 introduces the concept of positive rewards and provides an overview of the current literature. Section 3 discusses possible instruments that allow us to investigate the impact of rewards on tax compliance and Section 4 finishes with some concluding remarks.

## 2 The Importance of Rewards

Under many circumstances in daily business activities, we can observe different kinds of prerogatives. People get special treatment, such as being given fast-lane treatment for having been a good customer in the past. Good clients often have the chance to obtain special and more flexible treatment. Businesses use such prerogatives to improve and cultivate their relationship with good clients.

However, it is a relatively novel approach to investigate the impact of rewards on tax compliance. Some previous studies have stressed the possibilities of indirect rewards through, for example, a system of discounts being given if someone refrains from applying for deductions (see Elffers, 1992; Elffers & Helsing, 1997). There is also some anecdotal evidence about the implementation of rewards to enhance tax compliance, especially in Asian countries. For example, Japan offers the possibility of having your picture taken together with the Emperor if you were found to be honest. The Philippines put your name into a lottery if you were found to be compliant with the VAT. South Korea considers access to airport VIP rooms, certificates or awards, and discusses the possibility of free parking in public parking facilities<sup>2</sup>.

Instead of rewarding honest taxpayers, it's our observation that governments around the world use tax amnesties more and more. Tax amnesties offer the opportunity of paying previously unpaid taxes without being subject to penalties. The idea is to get evaders "back on the route to honesty". However, the financial success of countries is very diverse, and amnesty revenues are seldom more than a small percentage of total tax revenues. Honest taxpayers get informed about the existence of tax evasion, because of the probability that other taxpayers are less compliant (Alm & Beck, 1993). Thus, previously honest taxpayers often view an amnesty as unfair, and feel less motivated to comply in the future. They interpret the amnesty as a signal that tax evasion is a forgivable and insignificant "peccadillo" (Leonard & Zeckhauser, 1986). This might increase their feeling that they paid too much in the past, compared to other taxpayers. Therefore, the psychological costs of not complying are reduced when

---

<sup>2</sup>We are thankful to Jim Alm and Hyung-Wook Kang for providing us with these anecdotes.

observing others' opportunistic behavior, which results in a crowding out of the intrinsic motivation to comply (Torgler & Schaltegger, 2005a). In many cases, the government expected higher revenue to be gained from tax amnesties. Furthermore, the long-run impacts of tax amnesties are often disregarded in the political process. The tax compliance literature indicates a tendency that no long-term tax revenue effects can be expected (see Torgler & Schaltegger, 2005b).

Rewards could be more effective than punishments or allowing tax evaders to come "clean" by eliminating undesired behavior or by motivating desired behavior because it is perceived as supporting (see, e.g., Nuttin & Greenwald, 1968). Indeed, the role of rewards in shaping human, and also animal behavior has long been a topic among social psychologists (see, e.g., Thorndike, 1911, 1932; Skinner, 1965; Nuttin & Greenwald, 1968). Early exchange theorists excluded punishment from the scope of social exchange relations (see, e.g., Blau, 1986; Homans & Merton, 1961). Punishment seemed to be less effective than reinforcement (Estes, 1944; Skinner, 1938; Thorndike, 1932).

Molm (1988) criticizes that these forms of power have been studied largely by separate scientific disciplines in such a way that little is known about how they interact with one another and what their strengths and weaknesses are under equivalent conditions. Molm (1994) reports that a series of experiments comparing reward-based power with punishment-based power in nonnegotiated exchange relations, in which all actors have the capacity to reward and punish their exchange partners, the effects of punishment-based power are consistently weak: "The distribution of exchange is almost entirely a function of reward power; actors with greater power to punish do not receive increased benefits from their exchange partners" (p. 75). Sims Jr (1980, p. 136) summarized the literature on punishment in organizations focusing on cross-sectional and longitudinal psychometric research studies undertaken in both laboratory and field settings, stating that some preliminary conclusions indicate that, in most studies, rewarding behavior tends to have a much stronger effect on subordinate performance. Several areas of psychology and organizational behavior suggest an asymmetrical effect of rewards and punishment; they are therefore not equally efficient at influencing workers' behavior, such as, for example, reducing loafing (see George, 1995). Such an asymmetrical effect of rewards and punishments is supported by neuroscience. Studies suggest that rewards and punishments are processed in different parts of the brain and therefore have differential effects on behavior (Gray, 1981; Larsen & Ketelaar, 1991)

To the authors' knowledge, there is only one detailed theoretical study in economics (Falkinger & Walther, 1991), analyzing the possibility of pecuniary rewards as an economic incentive for taxpayers to be honest. In their model, a taxpayer under investigation has to pay a penalty for the evaded tax and

receives a reward for the paid tax. The authors show that, on the one hand, a mixed penalty-reward system improves the taxpayer's position and, on the other hand, does not lower the tax revenues of the government. Thus, introducing rewards, together with an increase in the penalty, constitutes a welfare improvement. This study shows that the analysis of rewards might be an important topic in the tax compliance literature. A rational choice approach would take the impact of both rewards and sanctions into consideration. However, investigations on illegal activities solely emphasize deterrence through sanctions. For example, it can be argued that sanctions can be problematic and damaging, even when dealing with terrorism (Frey, 2004). It is highly relevant to consider the possible effects of rewards on tax compliance behavior and thus move beyond standard theories of tax evasion.

In psychology and behavioral economics, *crowding out* and *crowding in* effects have received considerable attention (see, e.g., Frey & Palacios-Huerta, 2000; Le Grand, 2003; Benabou & Tirole, 2003; Fehr & Rockenbach, 2003; Falk & Kosfeld, 2011). On the one hand, the theory suggests that outside interventions that are perceived to be controlling, such as deterrence, tend to crowd-out intrinsic motivation. On the other hand, actions perceived to be supporting tend to crowd-in intrinsic motivation. Punishment for not acting as a "good" taxpayer is felt to be controlling, in particular if the charges brought do not fully apply (Feld & Frey, 2002). Taxpayers who are falsely accused of cheating with their taxes may perceive the intervention by the tax office as controlling. Therefore, their tax morale lessens, or is even completely erased. Similarly, by increasing monitoring and penalties for noncompliance, individuals notice that extrinsic motivation is increased, which in turn crowds out intrinsic motivation to comply with taxes. Thus, the net effect of a stricter tax policy is unclear. If intrinsic motivation is not recognized, taxpayers get the feeling that they can just as well be opportunistic. This places the relevance of policy instruments, which encourage or discourage intrinsic motivation, in the fore. Intrinsic motivation depends on the application of policy instruments. Tax morale is not expected to be crowded out if the honest taxpayers perceive the stricter policy to be directed against dishonest taxpayers. Regulations, which prevent free riding by others and establish fairness and equity, help preserve tax morale. In contrast, receiving certain types of rewards for being a good taxpayer may be perceived as supporting and tend to bolster and raise tax morale. This motivational effect thus works in the same direction as the relative price effect, and strengthens the attractiveness of rewarding "good" taxpayers. In the case of the punishment normally applied for failing to pay the taxes due, the relative price effect and the motivational crowding-out effect work in opposite directions. This may explain why the empirical evidence on the effect of punishment on tax evasion

is inconclusive, and the respective econometrically estimated parameters are often not statistically significant, or are even the wrong sign. If the crowding-out effect is stronger than the relative price effect of punishment, tax evasion is raised rather than lowered.

According to standard economic theory, rewards are expected to change the relative prices such that paying taxes becomes a more attractive alternative to evading taxes. However, this does not necessarily mean that the effect is big enough that it can be *identified empirically*. This applies even if the reward given is *small* in size. The tax administration faces a trade-off between the costs and benefits of giving rewards and the costs and benefits of other incentives, in particular the costs involved with punishment. To be cost effective, rewards must raise *net* tax revenues, i.e. the gross revenues after deducting the cost of rewards.

There are various ways of giving rewards for paying taxes. They may range from direct monetary payments, like participating in a lottery offering a sizeable sum of money, to getting various kinds of gifts. It is to be expected that the reward structure systematically affects tax compliance. In general, a reward given for correctly fulfilling one's duty changes the relative prices in favor of paying taxes and against evading them. However, it requires that the income effect induced by a higher wealth position does not work in the opposite direction. In general, the effect of income on tax compliance is difficult to assess, as it depends, for example, on risk preferences and the progression of the income tax schedules. However, the reward is very small in relation to the tax liability, so that any possible income effect tends to be small.

Alm et al. (1992a) investigated four different forms of positive inducements in their laboratory experiment. The lottery had the highest average compliance rate of all the sessions (0.513), followed by the fixed reward session (0.448) and the audit reduction session (0.369). In all cases, compliance was statistically significant and higher than the baseline case of 0.332. Interestingly enough, the lottery mechanism led to a higher compliance than the fixed reward session, even though their expected returns were identical. Two aspects are essential for rewarding taxpayers via random allocation, which induces the *chance* of getting rewarded and allows for relatively *high rewards*. Both factors can be encouraging. Uncertainty and unpredictable rewards are attention catching, which is enforced by the size of the rewards being larger. A large prize with low probability of success is more attractive than a smaller, more certain prize. Such an effect recently gained support in the form of evidence from neuroscience, showing that a reward schedule, in which subjects knew the outcome in advance, produced only modest dopamine transmissions (which are responsible for behav-

ioral responses), while an unpredicted monetary reward produced significant dopamine transmissions (see Zald et al., 2004).

We may also observe differences between direct monetary payments and non-monetary rewards. Direct monetary payments may be proportional to the size of the tax payment (i.e. a percentage rebate), or, at the other extreme, may be the same size for all “good” taxpayers. The relative price effect is larger in the first case, but this beneficial effect may easily be overcompensated by a crowding-out effect. A reward proportional to the tax payments is likely to be discounted by the taxpayer as a “claim”, and then does not positively influence tax compliance. In contrast, a reward deliberately separate from the taxes due tends to be perceived as a sign of acknowledgement. If this is indeed the case, it is even better to provide a reward in a *non-monetary* form. The idea of a gift may emphasize the exchange relationship between taxpayers and the state, and thereby enhance reciprocity, which affects social exchanges in a positive way (e.g. Falk & Fischbacher, 2006; Fehr & Gaechter, 2000). It is a sign of appreciation that may work more powerfully than a mere reduction in taxes. Gifts can take different forms, including better and cheaper access to public services (in the case of private taxpayers, it could be the receipt of a voucher for public transport), free entry to cultural activities in the neighboring area, more favorable access to government services (entering public museums and similar institutions), free access to recreation areas, or food coupons for local festivities etc. The way rewards are handed out to “good” taxpayers is essential for their effect on taxpayer behavior, and therefore different treatments should be included in a field experiment.

However, rewards can induce strategic behavior on the part of the taxpayers. For example, if rewards are provided due to behavioral *changes* (e.g., depending on the reduction of evasive behavior), it might be rational to increase tax evasion in a first step in order to reduce it in a second step in order to generate higher benefits from the rewards. Thus, it is relevant to make the rewards dependent on whether a taxpayer is completely honest or not. This would reduce the incentives of behaving strategically. On the one hand, it should be noted that rewards have the tendency to increase compliance primarily by altering the frequency of extreme behavior, possibly shifting individuals from a very low to a very high compliance rate (Alm et al., 1992a). On the other hand, there are taxpayers who do not look for ways to cheat on taxes. Their behavior does not respond to changes in the tax policy parameters or to the relative price effect, and is therefore not subject to a marginal, but rather absolute evaluation (see Frey & Palacios-Huerta, 2000; Long & Swingen, 1991). Thus, relative price changes, as a reason for higher punishment or higher rewards, are only

considered by taxpayers, with relatively low tax morale, who want to cheat the system.

A key aspect is to know how to recognize a “good taxpayer”. The use of a system of rewards depends strongly on the tax administration’s assessment of a good taxpayer. The reputation of the tax administration may suffer, if (notorious) tax evaders are rewarded by mistake because of not being detected. A lack of adequate assessment therefore reduces the strength of a system of rewards.

### 3 Instruments to Investigate the Impact of Rewards

Whereas much work in the tax compliance literature has concentrated on standard factors, such as audit, penalty, and tax rate, it is useful to evaluate alternative policy instruments. Laboratory and field experiments might be a useful approach to investigate the relevance of such instruments.

#### 3.1 Laboratory Experiments

During the last 20 years, economists have increasingly used experiments to analyze various topics (for a survey see, e.g. Roth, 1995). More than 20 years ago, it could be argued that economics was a non-experimental science. Now, experimental papers have been published in all the leading international economic journals. The Nobel Prize awarded to Vernon Smith indicates that experiments are an important instrument in economics and have acquired a significant degree of recognition and legitimation. The strong point of this approach is the possibility of controlling for and manipulating the variables of interest. This allows to reduce causality problems, and thus gives good information, not only about the relationship between two variables, but also about the direction of the effect.

Currently, two experiments have investigated the impact of rewards for tax compliance. To a certain extent, both allow for an analysis of the impact of positive rewards relative to other tax policy strategies. In both cases, support has been found for rewards being a very powerful policy instrument to enhance tax compliance. Alm et al. (1992a) use experiments to analyze the effects of positive inducements upon tax compliance behavior. They designed: i) a lottery treatment where those subjects, who were checked and found to be fully compliant for the current and the previous four rounds, could take part in a lottery in which the chances of winning were 1 in 25, with a lottery prize roughly equal in size to the average earnings of a subject for the entire session (50 tokens), ii) a fixed reward session where those subjects, who were in full compliance,

received a reward of 2 tokens, which was equal to the expected value of the lottery, iii) an audit reduction scheme, where individuals, who had been audited and found to be in compliance, would have their future probability of audit reduced from 0.04 to 0.027 the first time and from 0.027 to 0.013 the next time. In addition, they introduced a public good session, where the public good is determined by adding up the taxes collected from the group in a given period, multiplying this sum by 2 to reflect the consumers' surplus generated by the public good, and then dividing the amount equally among the five people in the group. The results indicate that positive inducements have a significant and positive impact on compliance. However, although i) and ii) have the same expected value, the lottery session had the largest impact on compliance.

Torgler (2003) conducted an experiment in Costa Rica with taxpayers, keeping traditional factors, such as the probability of detection and the fine rate, constant and thus analyzing to what extent other factors, such as fiscal exchange, moral suasion and positive rewards systematically influence tax compliance. The findings indicate that these factors increase the compliance rate *ceteris paribus*. In the positive reward session, a subject audited, and found to be totally honest, received a monetary reward. Such a reward can also be seen as a compensation for the burden of investigation which the taxpayer has to pass if he or she is audited (see Falkinger & Walther, 1991). Interestingly enough, the highest tax compliance rate was found in the positive reward session, followed by the moral suasion session and the fiscal exchange treatment. It seems that the norm of reciprocity in the degree of tax compliance is followed by taxpayers where the government creates positive rewards or a fiscal exchange. The more the governments provide public services corresponding to taxpayers' preferences in exchange for an adequate tax price, and the more they honor honesty, the more taxpayers are willing to comply. These results support the previous findings of Alm et al. (1992a) that positive incentives seem to be a good instrument to enhance tax compliance.

In sum, laboratory experiments enable a good research design to continue the investigation on rewards for tax compliance. Alternatively, the research design of field experiments is also, as we will discuss next, an interesting tool to investigate the impact of rewards on compliance.

## 3.2 Field Experiments

Using controlled field experiments has many advantages. Compared to laboratory experiments, real tax authorities instead of experimenters are involved, which evokes real processes in the usual environment outside of a laboratory setting. It helps provide a better test for the effects of different instruments on

taxpayers in the real-life situation of filling out the tax form and paying taxes. This helps with formulating practical advice on tax policy, based on a scientific test. Certainly, compared to lab experiments, field experiments allow social and economic interactions, and are thus less controlled, but causality can be better determined than in non-experimental studies (see Burtless, 1995; Harrison & List, 2004, about the advantages and disadvantages of field experiments).

There is no observable effect of an artificial experimental environment, as subjects were completely unaware of having taken part in the field experiment. The experiments are thus conducted in the usual environment where social and economic interactions occur (see Burtless, 1995). This has the advantage that the subject pool is more representative than in laboratory experiments. The results have a strong policy implication and might be relevant for policymakers. However, it is surprising that there are hardly any field experiments in the tax compliance literature. The higher transaction costs involved in organizing cooperation between the tax administration and the researchers, compared to laboratory experiments, as well as the sensitivity of the tax filing data, according to privacy protection laws, might be valid reasons for field experiments being less frequently used. Field experiments use a great deal of real resources. First, cooperation between tax authorities must be established. It is difficult to develop and implement a treatment, as it has to be approved by the tax administration and other government authorities. Thus, it may be supposed that sensitive or unorthodox treatments cannot be developed. Secondly, compared to laboratory experiments, such experiments are costly in terms of time. The experiment has to be prepared before individuals receive their tax forms. It takes almost a year until all tax forms are returned to the tax administration and are then ready to be evaluated. Moreover, field experiments have limited duration. While experiments can analyze inter-temporal aspects, field experiments are normally conducted only once. For some questions, it might be interesting to analyze to which extent a policy instrument works over time. A short-duration intervention might have an immediate effect, but long-term effects are unknown. Furthermore, questions as to what might happen if a policy instrument, such as moral suasion, were used regularly, remain unanswered.

To our knowledge, only a few studies have used this instrument. Slemrod et al. (2001) use a controlled field experiment in Minnesota to analyze taxpayer response to an increased probability of audit. 1724 randomly selected taxpayers were informed by letter that the return they were about to file (state and federal) would be closely examined. They used 2 years' income return data from the same taxpayers, which enabled them to compare changes in reported income, deductions and tax liability between those taxpayers who received the treatments and similar groups of taxpayers who were not subject to any treat-

ment. They found that the treatment effect varies according to income. In the treatment group, low and middle income taxpayers increased their reported income between 1993 and 1994 relative to the control group. The effect was much stronger for those with a higher opportunity to evade. In 1994, the reported income of high income taxpayers fell sharply in relation to the control group. According to the authors, the perception that tax evasion will not be detected and punished automatically, could be a reason for these results, and thus they propose that “heightened audit threat should be carried out simultaneously with a rethinking of how the audits themselves are carried out” (p. 482). As the authors state, the analysis had a comparably small sample size of high-income taxpayers, which reduces the inference to be drawn. Follow-up experiments should start the field experiment at the beginning of the tax year to analyze avoidance behavior as well.

Similarly, Blumenthal et al. (2001) worked together with the Minnesota Department of Revenue to analyze the impact of moral suasion on voluntary income tax compliance in a field experiment. They used the difference-in-difference approach with data for the tax years 1993 and 1994. Compliance behavior was measured by the income reported, or tax paid, and was compared with the reference group (no communication). They found that the average compliance rate of those in the treatment group was 220\$ higher compared to the control group (0.08 percent of average income). However, the coefficient was not statistically significant. Hence, this study did not find a significant effect of moral appeals. In a second step, Blumenthal et al. (2001) conducted a multiple regression, in which they used the treatments as dummy variables to check other variables. The results indicate that people with more opportunities to evade or avoid taxes (e.g., the self-employed) are less susceptible to normative appeals.

Using a similar approach, Torgler (2004) analyzes the effects of moral suasion, focusing on two different compliance variables: filling out the tax form and timely paying. In cooperation with a local tax administration in Switzerland, a controlled field experiment was undertaken, together with taxpayers. Contrary to the previous controlled experiment done by Blumenthal et al. (2001), which found little or no evidence of a positive effect of normative appeals on tax compliance, Torgler (2004) chose to cooperate with a *local* tax administration, because moral suasion efforts might be more effective at the lower government level. The results show that the moral suasion treatment group has a higher compliance rate than the reference group. The findings also indicate an increasing effect over time in the treatment groups. In general, the strongest treatment effect was observed for the variable that measured taxpayers’ payment morality. However, the difference-in-differences approach and the multivariate regressions indicate that the treatment effect was not statistically significant.

Thus, results are in line with the Blumenthal et al. (2001) findings, indicating that moral suasion has hardly any effect on taxpayers' compliance behavior.

Compared to previous experiments, field experiments offer the great opportunity of observing taxpayers' behavior in a natural environment, using a representative sample of taxpayers and working with relatively large samples. However, there are specific aspects that are challenging when using the instrument of field experiments to investigate the impact of rewards. A field experiment requires cooperation between the tax administration and the researchers. Using a field experiment in the tax compliance area faces many restrictions. First of all, the sensitivity of the tax filing data reduces the incentives of the tax administration to cooperate in such a project. Contrary to a lab experiment, a field experiment has to be realistic. It is, for example, highly problematic to develop treatment designs that do not correspond to official (tax) law. This reduces the possibility set of conducting experiments. Thus, traditional parameters, such as the tax rate, are hardly an instrument to investigate in a field experiment. However, alternative tax policy strategies, such as positive incentives, might be more attractive for a field experiment to investigate, as they are less affected by the restrictions the tax administration encounters. On the other hand, unequal treatments between different taxpayers (e.g., experimental and control group) is also per se against the law. Moreover, it is to be expected that taxpayers discuss this issue amongst themselves. Individuals in the control group may get quite emotional if they detect that they are not treated equally. Thus, compliance may decrease in the control group, which leads to biases when comparing the treatment group with the reference group (stronger reward effects).

Alm et al. (1992a) stress that rewards must be both immediate and salient to have a quantitatively significant effect. The reward sessions indicate that there is a tendency for compliance to decrease over time. Thus, long-term effects should be taken into account, which suggests the relevance of observing the panel of taxpayers over a certain time period. There is the danger that taxpayers get used to the chance of obtaining rewards. A one period field experiment may catch a certain "surprise effect" that disappears over time. Furthermore, a random audit selection system induces additional problems. If only a limited amount of good taxpayers are evaluated and rewarded, it is possible that previously rewarded taxpayers are not rewarded in the future. What sort of reaction can be expected from these taxpayers? Additionally, what happens if the reward system is not established after the controlled field experiment? Tax administrations could fear possible negative effects and oppose such a field experiment in advance. It is also interesting to check whether some sub-groups of taxpayers react differently across time.

## 4 Conclusions

This paper analyzes the impact of rewards on tax compliance as an additional instrument to punishments. While social psychologists and neuroscientists have investigated the impact of rewards in detail, the topic is novel in the area of tax compliance. We suggest that experimental and field experiments are highly relevant to investigate a variety of strategies that governments and tax administrations can pursue to increase tax compliance. Rewards could be an effective tool to increase compliance. Two previous laboratory experiments show that compliance increases significantly when individuals found to be compliant are rewarded for their honesty. We propose also investigating the impact of rewards on compliance in field experiments.

Different subject groups may react differently to a reward system. Similar behavioral responses could be expected in firms, because individuals in firms also decide about the level of tax compliance (Fehr & List, 2004). However, firms are subject to important additional constraints, due to the competitive environment they are acting in. This produces incentives among the individual-decision makers to quickly discount a monetary reward into total tax liability. In such a case, only the relative price of rewards would work. Nevertheless, non-monetary rewards may also be highly attractive to firms. It might be useful to generate a reward to the firm per se rather than to specific leaders. Especially in a complex firm structure, it is difficult to find an adequate reward system that considers the value of the individuals in a firm. Providing some with a relative advantage to others may lead to different kinds of emotions. One useful form of reward would be that the tax office issues a *certificate* indicating that the taxes, to the best of their knowledge, have been correctly declared, that the firm has been cooperative, and that the taxes due have been paid on time. Such a certificate demonstrates that the firm acts as a “good” taxpayer. The firms’ reputation and image increase. Shareholders may respond in a positive way by raising share prices; the firm may get more favorable conditions on the capital market; and the customers’ trust in the firm’s products may increase. Field experiments, for example, would allow for the generation of additional insights, as they have the advantage of differentiating between individual taxpayers and firms.

In sum, we believe that future tax compliance studies should pay more attention to the impact of rewards, taking tools, such as laboratory and field experiments, into account.

## Bibliography

- Allingham, M. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Alm, J. (1999). Tax compliance and administration. *Handbook on Taxation*, 72, 741–768.
- Alm, J. & Beck, W. (1993). Tax amnesties and compliance in the long run: A time series analysis. *National Tax Journal*, 46, 53–60.
- Alm, J., Jackson, B., & McKee, M. (1992a). Deterrence and Beyond: Toward a Kinder, Gentler IRS. *Why People Pay Taxes. The University of Michigan Press, Ann Arbor*, (pp. 311–329).
- Alm, J., McClelland, G., & Schulze, W. (1992b). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), 21–38.
- Arrow, K. (1965). *Aspects of the theory of risk-bearing*. Yrjö Jahnssoonin Säätiö.
- Benabou, R. & Tirole, J. (2003). Intrinsic and extrinsic motivation. *Review of Economic Studies*, 70(3), 489–520.
- Blau, P. (1986). *Exchange and power in social life*. Transaction Publishers.
- Blumenthal, M., Christian, C., & Slemrod, J. (2001). Do normative appeals affect tax compliance? Evidence from a controlled experiment in Minnesota. *National Tax Journal*, 54(1), 125–138.
- Burtless, G. (1995). The case for randomized field trials in economic and policy research. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 63–84.
- Elffers, H. (1992). A Discount System for Voluntary Non-Itemizers. *IRS, A tax system for the 21st century Document 7302 (Rev. 3–93), Catalog No 64956T*.
- Elffers, H. (2000). But Taxpayers Do Cooperate! *Cooperation in Modern Society. Promoting the Welfare of Communities, States and Organizations*, (pp. 84–194).
- Elffers, H. & Hessing, D. (1997). Influencing the prospects of tax evasion. *Journal of Economic Psychology*, 18(2-3), 289–304.
- Estes, W. (1944). An Experimental Study of Punishment. *Psychological Monographs*.
- Falk, A. & Fischbacher, U. (2006). A Theory of Reciprocity. *Games and Economic Behavior*, 54(2), 293–315.

- Falk, A. & Kosfeld, M. (2011). Distrust - The Hidden Cost of Control. *Forthcoming American Economic Review*.
- Falkinger, J. & Walther, H. (1991). Rewards versus Penalties: On a New Policy Against Tax Evasion. *Public Finance Review*, 19(1), 67.
- Fehr, E. & Gaechter, S. (2000). Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 159–181.
- Fehr, E. & List, J. (2004). The Hidden Costs and Returns of Incentives-Trust and Trustworthiness among CEOs. *Journal of the European Economic Association*, 2(5), 743–771.
- Fehr, E. & Rockenbach, B. (2003). Detrimental Effects of Sanctions on Human Altruism. *Nature*, 422(6928), 137–140.
- Feld, L. & Frey, B. (2002). Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated. *Economics of Governance*, 3(2), 87–99.
- Feld, L. & Tyran, J. (2002). Tax Evasion and Voting: An Experimental Analysis. *Kyklos*, 55(2), 197–221.
- Frey, B. (1999). *Economics as a science of human behaviour: Towards a new social science paradigm*. Kluwer Academic Pub.
- Frey, B. (2004). *Dealing with terrorism: stick or carrot?* Edward Elgar Publishing.
- Frey, B. & Feld, L. (2002). Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. *CESifo Working Paper No. 760*.
- Frey, B. & Palacios-Huerta, I. (2000). *Not just for the money: An economic theory of personal motivation*. Edward Elgar Cheltenham.
- George, J. (1995). Asymmetrical effects of rewards and punishments: The case of social loafing. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 68(1), 327–338.
- Graetz, M. & Wilde, L. (1985). The Economics of Tax Compliance: Facts and Fantasy. *National Tax Journal*, (38), 355–363.
- Gray, J. (1981). A critique of Eysenck's theory of personality. *A model for personality*, (pp. 246–276).
- Harrison, G. & List, J. (2004). Field experiments. *Journal of Economic Literature*, 42(4), 1009–1055.

- Homans, G. & Merton, R. (1961). *Social behavior: Its elementary forms*. Routledge & Kegan Paul London.
- Internal Revenue Service (1978). *A Dictionary of Compliance Factors*. United States Department of the Treasury.
- Larsen, R. & Ketelaar, T. (1991). Personality and susceptibility to positive and negative emotional states. *Journal of Personality and Social Psychology*, 61(1), 132–140.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford University Press, USA.
- Leonard, H. & Zeckhauser, R. (1986). *Amnesty, Enforcement and Tax Policy*. NBER Working Paper Series No. 2096.
- Long, S. & Swingen, J. (1991). The conduct of tax-evasion experiments: validation, analytical methods, and experimental realism. *Tax Evasion: An Experimental Approach*, (pp. 128–138).
- Molm, L. (1988). The structure and use of power: A comparison of reward and punishment power. *Social Psychology Quarterly*, 51(2), 108–122.
- Molm, L. (1994). Is punishment effective? Coercive strategies in social exchange. *Social Psychology Quarterly*, 57(2), 75–94.
- Nuttin, J. & Greenwald, A. (1968). *Reward and punishment in human learning: elements of a behavior theory*. Academic Press.
- Pratt, J. (1964). Risk Aversion in the Small and in the Large. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 32(1), 122–136.
- Pyle, D. (1991). The economics of taxpayer compliance. *Journal of Economic Surveys*, 5(2), 163–198.
- Roth, A. (1995). Introduction to experimental economics. *The handbook of experimental economics*, (pp. 3–109).
- Sims Jr, H. (1980). Further thoughts on punishment in organizations. *Academy of Management Review*, (pp. 133–138).
- Skinner, B. (1938). *The behavior of organisms: An experimental analysis*. Appleton-Century-Crofts New York.
- Skinner, B. (1965). *Science and human behavior*. Free Pr.

- Slemrod, J. (1992). *Why people pay taxes: Tax compliance and enforcement*. University of Michigan Press.
- Slemrod, J., Blumenthal, M., & Christian, C. (2001). Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 79(3), 455–483.
- Thorndike, E. (1911). *Animal intelligence*. New York: Macmillan, (pp. 1–297).
- Thorndike, E. (1932). *The fundamentals of learning*. Teachers college, Columbia university New York.
- Torgler, B. (2002). Speaking to theorists and searching for facts: Tax morale and tax compliance in experiments. *Journal of Economic Surveys*, 16(5), 657–683.
- Torgler, B. (2003). Beyond punishment: A tax compliance experiment with taxpayers in Costa Rica. *Revista de Análisis Económico*, 18(1), 27–56.
- Torgler, B. (2004). Moral suasion: An alternative tax policy strategy? Evidence from a controlled field experiment in Switzerland. *Economics of Governance*, 5(3), 235–253.
- Torgler, B. & Schaltegger, C. (2005a). Tax amnesties and political participation. *Public Finance Review*, 33(3), 403.
- Torgler, B. & Schaltegger, C. (2005b). Tax amnesties in Switzerland and around the world. *Tax Notes International*, 27, 1193–1203.
- Zald, D., Boileau, I., El-Dearedy, W., Gunn, R., McGlone, F., Dichter, G., & Dagher, A. (2004). Dopamine transmission in the human striatum during monetary reward tasks. *Journal of Neuroscience*, 24(17), 4105.

# ENTENDIENDO LA MORAL TRIBUTARIA EN ECUADOR

---

Andrea Bedoya y Byron Vásquez\*

\* Funcionarios del Servicio de Rentas Internas de Ecuador. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no representa la postura oficial del Servicio de Rentas Internas o el Centro de Estudios Fiscales.

# Entendiendo la Moral Tributaria en Ecuador

## Resumen

Las Administraciones Tributarias requieren que el conjunto de creencias, valores y normas que determinan las acciones de los ciudadanos y los contribuyentes concuerden con sus propias convicciones (morales y éticas) así como con las establecidas por la sociedad. Esta investigación recorre las principales consideraciones teóricas sobre Moral Tributaria, con énfasis en las que determinan su influencia en la actitud del contribuyente, y contrasta sus resultados con datos empíricos del Ecuador. La moral tributaria de la sociedad ecuatoriana se presenta como una función de la opinión ciudadana sobre el uso y destino de los impuestos, qué tan dispuestos están para denunciar los incumplimientos, su aversión al riesgo, la facilidad en el pago, y sus propios valores. Los resultados permiten establecer una línea base para una adecuada formulación de política y gestión de la Administración Tributaria.

## Abstract

Tax Administrations require that all norms, beliefs and moral values which determine the citizens and taxpayers' behavior match with their own moral and ethical convictions as well as with those set by society. This paper exhibit an overview of the main considerations about tax morale, emphasizing on those that determine its influence on taxpayers attitudes, and contrast their results with empirical data from Ecuador. Ecuadorian tax morale is presented as a function of citizens opinions about the use and destination of taxes, how willing they are to report noncompliance, risk aversion, costs of compliance, and their own values. These results are a base line for an accurate formulation of tax policy and tax administration improvement.

## 1 Introducción

Las conductas y actitudes morales pueden fortalecer o deslegitimar los procesos democráticos. Para Kliksberg (1999, 2002) la cultura y los valores tienen un peso decisivo en el desarrollo. Las sociedades que cultivan valores que favorecen el pacto social y los reflejan en los sistemas fiscales mejorando los servicios (e.g. los de salud y de educación) facilitan su progreso económico, tecnológico y su competitividad. Pero si los valores dominantes no consiguen luchar contra fenómenos como la evasión y el fraude fiscal, cabe esperar que se debilite el tejido social y se produzcan hasta retrocesos en la cohesión social que derivan en problemas estructurales más complejos.

Se puede partir de la premisa que la democracia eleva a la política fiscal como punto central donde giran las relaciones de los ciudadanos con el Estado. Por un lado es el vínculo al momento de contribuir onerosamente al Estado, y por otro está la provisión de bienes y servicios públicos.

Pero existe un círculo vicioso en la legitimidad fiscal del Estado: si su capacidad económica es baja debido al potencial fiscal erosionado por la evasión, éste no está en condiciones de ofrecer los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda. Además, la limitada capacidad de la institucionalidad pública (o privada en algunos casos), es agravada en ciertas ocasiones por comportamientos inmorales públicos, lo cual dificulta que los ciudadanos se vean comprometidos en el sostenimiento fiscal del Estado.

Las características de la relación entre el Estado y los ciudadanos, definen gran parte del comportamiento fiscal. Los protagonistas de la relación tributaria

(contribuyente y autoridad fiscal) opinan sobre la moral del otro y se califican a sí mismos como éticamente morales o inmorales de acuerdo a parámetros y principios fundamentales. El pago de impuestos depende no solo del ingreso neto esperado donde la probabilidad de captura y el valor de la sanción son los elementos primordiales, sino también de variables cualitativas e intangibles como: los factores socio-demográficos, el conocimiento del sistema tributario, los valores personales y ciudadanos, el sentido de pertenencia, la percepción de la reciprocidad, la solidaridad, entre otros.

Pero ¿es posible determinar correlaciones y la causalidad entre la evasión fiscal y la ausencia de moral tributaria? ¿La evasión fiscal ocurre por la ausencia de moral tributaria, es decir, por la carencia de normas o valores aceptados socialmente que establezcan al 'no pago' como algo incorrecto? ¿Cuáles son los principales factores que influyen en la construcción de la moral tributaria de un país? ¿Se pueden identificar estrategias específicas y construir un pacto fiscal fortaleciendo la moral tributaria de una sociedad?

El presente trabajo busca responder estas preguntas, a través la identificación de los distintos grados de moral tributaria en la sociedad ecuatoriana y la comprensión de los factores que influyen en su comportamiento. Solo de esta forma, es posible diseñar políticas focalizadas para cada segmento.

## 2 La relación Estado - Ciudadanos

Para asegurar el bienestar colectivo mediante la satisfacción de las demandas sociales, el Estado decide qué bienes y servicios públicos suministrar a los ciudadanos, y cómo distribuir entre ellos el coste de los bienes y servicios prestados (Segura, 2004). Esta relación o 'contrato social' establece vínculos de reciprocidad entre el Estado y sus ciudadanos conformando el pacto fiscal que según (Martner, 2008) es el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de sus responsabilidades en la esfera económica y social. Un pacto social implica la creación de una estructura organizada en la comunidad y determina como contraparte quienes soportan el costo de financiarla (Estévez & Esper, 2008).

La relación Estado - Ciudadanos no es de perfecta armonía, requiere legitimarse mediante un proceso político en el que los ciudadanos conozcan y manifiesten su confianza en la política fiscal del Estado. Según Segura (2004), esta legitimación es aún más importante cuando existe la percepción de que el pago que realizan los ciudadanos de impuestos no es equivalente a lo que reciben en bienes y servicios provistos por el Estado. La legitimidad llega a lo fiscal como reflejo de la confianza que las personas depositan en la labor del Estado. Es un 'sentimiento' ligado con lo ético y moral donde los pensamientos que se generan

en base a la capacidad económica y fiscal que posee el Estado son muy susceptibles al destino final de los recursos recaudados. La capacidad fiscal se erosiona con la evasión, restando oportunidades de ofrecer los bienes y servicios que la sociedad demanda. Roto el contrato social, a falta de recursos, autores como Estévez & Esper (2008), señalan que se produce un mayor incumplimiento fiscal como una manera de ajustar cuentas. En definitiva, la percepción del accionar estatal orienta la idea de un 'cumplimiento' o 'incumplimiento' del pacto social y afecta la voluntad de los ciudadanos de cooperar con su esfuerzo al bienestar general.

La legitimidad tiene un sentido amplio, que incluye la aceptación colectiva de las instituciones, de los agentes públicos y de los servicios que éstos proveen, de la transparencia, de la ética y de los propios valores que la sociedad ha logrado constituir. La relación Estado-ciudadano va más allá de un simple contrato de contraprestaciones; se concreta en lo fiscal, como canal para alcanzar la justicia distributiva similar a la de la Ética a Nicómaco (Aristóteles, 1989) en la que los ciudadanos perciben el pago de impuestos de acuerdo a sus valores morales, como una contribución al bien común y actúan honestamente al aportar su contraparte, incluso si no reciben los bienes y servicios esperados por su contribución (Estévez & Esper, 2009).

### 3 ¿Qué Sabemos de la Moral Tributaria?

La teoría de la tributación en la economía clásica examina el cumplimiento tributario como un comportamiento racional motivado por el autointerés del individuo frente a diferentes situaciones. Adam Smith (1776) por ejemplo, plantea cuatro máximas que definen la conducta de los ciudadanos con respecto a los tributos: la justicia (que se refiere a la equidad de los impuestos y el esfuerzo que cada ciudadano debe soportar para contribuir al sostenimiento del Gobierno), la certidumbre (que implica que no sean discrecionales o arbitrarios de manera que toda persona pueda comprender cómo se determinan), la comodidad (que significa oportunidad en el cobro) y la economía (que deriva en menores costos de cumplimiento para el 'bolsillo del ciudadano' y no incurrir en costos innecesarios que no se reflejen directamente en ingresos para el Estado). También Stuart Mill (2005) afirma que "Al inglés le disgusta no tanto el pago, como el acto de pagar, no le gusta ver la cara del cobrador de impuestos, y ser objeto de su demanda perentoria" resaltando que la actitud del contribuyente es reactiva ante el acto coercitivo de la autoridad y los costos derivados del cobro de impuestos, incluyendo su reputación, cuando ha sido objeto de una acción de cobro.

Durante años, los estudios sobre evasión tributaria se centraron en los aspectos punitivos de la conducta fiscal. En esos modelos, el individuo decide pagar o evadir sus impuestos en función de la utilidad esperada de esa acción determinada por la probabilidad de ser descubierto, el monto de la sanción, la tasa impositiva y la aversión al riesgo. Cada individuo maximiza su utilidad sin que intervengan aspectos relacionados a los valores, la ética, u otras cuestiones vinculadas a las consideraciones morales de los contribuyentes Allingham & Sandmo (1972). Dentro de la literatura bajo esta visión están Yitzhaki (1974) y McCaleb (1976) que utilizan la microeconomía; Sandmo (1981), Greenberg (1984), Mookherjee & Png (1989) la teoría de juegos y el problema del principal - agente; Cowell (1985) recopila datos de encuestas sobre las actitudes de los contribuyentes, Usher (1986) y Mayshar (1991) la examinan desde la perspectiva del coste, Spicer & Becker (1980), Kaplan et al. (1986) y Franzoni (1998) con estudios experimentales relacionando 'evasión e inequidad'. Es interesante que aunque los trabajos teóricos son abundantes, los empíricos son más bien escasos. Para Ecuador, existe una aplicación empírica en el Modelo de Equilibrio General Tributario, desarrollado por el Servicio de Rentas Internas (2009).

El pago de impuestos es más que una combinación de probabilidades entre la sanción y la auditoría. El proceso que empieza desde la declaración de impuestos y su verificación hasta la condena de los evasores, es largo y complejo. Los actores dentro del proceso también son múltiples (Administración Tributaria, tribunales) y sus roles diversos (entrevistas, auditorías, comparencias judiciales, etc.). Las instituciones y el procedimiento imponen costos indirectos a los contribuyentes y afectan tanto sus actitudes como el resultado mismo del proceso de enjuiciamiento. Y es la calidad de las instituciones la que reduce la posibilidad de sancionar a un inocente (error tipo II<sup>3</sup>), y disminuye el grado de 'hostilidad' en la percepción de los contribuyentes sobre el sistema fiscal. Tipke (2002) denomina a este último aspecto la moral del Estado.

El desconocimiento de la normativa tributaria o altos costos asociados al pago de impuestos originados muchas veces por leyes complejas, pueden no sólo inclinar la relación 'costo-beneficio' hacia la evasión, sino además generar resentimientos que debilitarán la conciencia moral de los contribuyentes empujándolos incluso a evadir como una forma de 'castigo' para la Administración Tributaria (Tipke, 2002). Según varios estudios, los costos indirectos para los contribuyentes en los países industrializados pueden ser tan altos como 10-13 por ciento de la deuda tributaria total en renta e IVA (véase los trabajos de Sandford, 1973; Sandford, 1986; Pitt & Slemrod, 1989; Sandford et al., 1989; Blumen-

---

<sup>3</sup>Conforme a los datos, una hipótesis de nulidad puede parecer verdadera aun siendo falsa, por obra del azar (a esto se conoce como el error tipo II). El no poder rechazar la hipótesis de nulidad no equivale a poder confirmarla, y la diferencia entre una cosa y otra influye decisivamente sobre las conclusiones que pueden derivarse de un estudio.

thal & Slemrod, 1992; Sandford, 1995). En Ecuador, según estudios del Servicio de Rentas Internas, el costo indirecto del cumplimiento tributario para el año 2008 podría alcanzar el 1.6% de la recaudación global.

Las limitaciones de este enfoque clásico son cada vez más evidentes. Por ejemplo, no explica la relación directa entre los niveles de evasión y la probabilidad de auditoría (existen sociedades donde la evasión es baja aún cuando la probabilidad de auditoría es limitada, o casi nula). Tampoco explica el porqué ciertos individuos sienten 'culpa' cuando no pagan sus impuestos y otros si lo hacen. Entonces, es claro que existen otras variables y determinantes no económicos, de orden económico, sociológico, político, administrativo, cultural y moral, ajenos a la maximización de la utilidad esperada de la renta neta (Fatás & Roig, 2004). El cumplimiento y el incumplimiento fiscal dejaron de verse como una función dependiente exclusivamente de variables objetivas.

### 3.1 Reputación y Moral del Contribuyente

Curiosamente uno de los primeros trabajos en los que se introduce la variable 'moral', como un factor determinante en la evasión y el cumplimiento tributario, es el de Allingham & Sandmo (1972). Estos autores formalizan la actitud individual del contribuyente en su decisión de cumplir o no con sus obligaciones fiscales, introduciendo por vez primera un parámetro representativo del factor moral: 'la culpa por evadir y el impacto social en su reputación de ser descubierto'.

Con la reputación como una variable que reporta utilidad para el individuo, decrece la utilidad marginal del ingreso neto y, la reputación y el ingreso se vuelven sustitutos en sentido cardinal. En otras palabras, cuando la evasión fiscal afecta la reputación social del individuo, es de esperar que aumente el cumplimiento fiscal. Desde entonces, múltiples trabajos abordan la cuestión moral como un determinante esencial en el comportamiento fiscal del ciudadano.

Spicer & Lundstedt (1976) analizan la incidencia de la reputación social en la actitud fiscal de los individuos. Con datos obtenidos en encuestas realizadas en Ohio, Estados Unidos, muestran que la opción entre evadir o cumplir es una decisión que envuelve otros conceptos como la coercitividad, la equidad del sistema y la actitud de la sociedad hacia quienes no pagan. Song & Yarbrough (1978) intentan medir la predisposición ética al pago las obligaciones fiscales de la sociedad, es decir, hasta dónde los individuos consideraban a la evasión como conducta delictiva o amoral. En sus resultados, los contribuyentes con mayores niveles de ingreso y mayor grado de educación presentaron una mayor moral tributaria, en tanto que quienes se sentían afectados por las políticas del Estado, mostraban una baja moral tributaria. Lewis (1971) indagó sobre la relación entre

la culpa, la vergüenza y la evasión concluyendo que la culpa surge cuando los individuos comprenden que actuaron de manera irresponsable violando una regla o norma social que ellos habían internalizado como correcta.

A partir de los años 90 la variable 'moral' se convierte en un factor común en la literatura económica cuando se analizan las causas que llevan a los contribuyentes a pagar sus tributos y a otros a evadirlos. Erard & Feinstein (1994) alientan a integrar los sentimientos morales en los modelos teóricos para proporcionar una explicación razonable de comportamiento fiscal de los contribuyentes. Reaparecen dos viejas teorías: un primer enfoque a través de la aproximación altruista donde el individuo decide su comportamiento tributario no solo en función de su propio bienestar sino en el bienestar social, donde la decisión de evadir o pagar está explicada por el conocimiento que tiene el individuo de que al no pagar se reduce la provisión de bienes y eso impacta sobre el bienestar social. Un segundo enfoque, mediante la aproximación Kantiana de moral que está relacionada con su definición, donde los contribuyentes consideran que un impuesto justo es aquel que es justo para todos los demás contribuyentes, y que la evasión puede afectar su imagen frente a los demás. Erard y Feinstein concluyen que para que un contribuyente decida evadir, los beneficios de hacerlo deben ser superiores a los costos morales que enfrenta, reafirmando con esto la idea original de Allingham & Sandmo (1972). Sin embargo, un aspecto en el que reparan los autores, es que el costo moral solo aparecerá cuando los contribuyentes consideren que la tasa que se cobra es 'justa', sugiriendo un componente netamente subjetivo que no incide en la moral tributaria como tal, sino en el comportamiento del individuo por encima de esta.

La moral individual y la moral social se encuentran relacionadas. Ambas interactúan y se transforman en una sola, a través de un *trade off* entre la imposición (por parte de quien la formula) y la aceptación (por parte de en quien recae). Las dos 'morales' participan en una carrera donde suceden reformulaciones y reaceptaciones, hasta que finalmente se llega a un acuerdo o consenso social sobre el tributo, en el que el ciudadano 'acepta y legitima' con su pago; o 'rechaza y deslegitima' mediante el no-pago o reclamo.

## 3.2 Corresponsabilidad del Estado

Tipke (2002), en su libro *La moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes*, reafuerza el concepto de la ética tributaria desde el punto de vista del derecho y la actuación del Estado como contraparte de la moral tributaria del ciudadano. Según esta visión si el Estado pretende exigir el cumplimiento fiscal, deberá observar en sus propias actuaciones un comportamiento moral y ético, trans-

parente y eficiente. Si se trata de la moral del Estado, necesariamente deberá existir una corresponsabilidad de los impuestos su recaudo y uso.

El capital social de la tributación es lo que el ciudadano y contribuyente recibe (o percibe que recibe) del Estado a través de los servicios públicos y/o del gasto social. La motivación al pago depende de la calidad de los servicios públicos y de la gestión del Estado, así como del conocimiento o percepción que tiene la sociedad de cómo es ese gasto público. Bajo estas condiciones, la información, la transparencia y la rendición de cuentas, se convierten en parte integral del modelo de comportamiento fiscal.

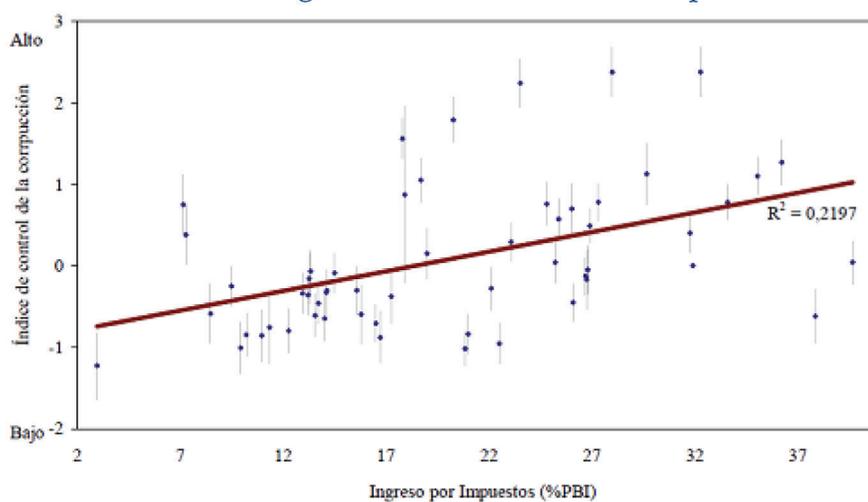
Las relaciones entre la 'moral del Estado, la ética social y el comportamiento del contribuyente' se estudian dentro de la Economía de la Corrupción. Tanzi (1998) se refiere a la corrupción como "todo acto por parte de autoridades gubernamentales, sean estos hacedores de política o burócratas, que se desvía del objetivo de brindar el mayor bienestar social motivado por un fin de lucro personal o en beneficio de familiares o allegados". A nivel empírico, los países con un menor control de la corrupción suelen tener un menor flujo de ingresos tributarios como porcentajes del PIB (Gráfico 1). Gupta et al. (2002) sostienen que en presencia de altos niveles de corrupción, la recaudación tributaria es menor puesto que facilita la evasión tributaria. El costo de oportunidad del evasor será menor en la medida de que pueda sobornar para evitar ser sancionado.

Estudios similares como los de Haque & Sahay (1996), Tanzi & Davoodi (1998, 2000), Chand & Moene (2002) y Ghura (2002) encuentran evidencia empírica sobre una relación negativa entre la corrupción y los ingresos del gobierno en los países menos desarrollados. Hindriks (1999) además plantea que la corrupción genera efectos regresivos sobre el esquema tributario ya que la población de mayores ingresos se beneficia de la evasión al estar en juego una gran cantidad de sus ingresos, a diferencia de lo que sucede con la población que tiene menores ingresos cuya proporción aportada en impuestos es menor.

### **3.3 Componente de Riesgo y Confianza en la Administración Tributaria**

Torgler (2005), señala a la reciprocidad como otro factor clave del cumplimiento. Si los individuos advierten que los otros son honestos, su voluntad de pagar impuestos aumenta mientras que, por el contrario, si están persuadidos de que los otros miembros de la sociedad evaden, disminuye su moral fiscal y tendrán motivaciones para evadir (su costo moral es menor y por tanto su cumplimiento también).

Gráfico 1: Ingresos Tributarios vs. Corrupción



Elaboración: Sakí & Ramírez (2006).

Fuente: *World Development Indicators* y *“Governance Matters IV: Governance indicators for 1996-2004”*

Nota: Los puntos azules representan los indicadores de control de la corrupción del 2004. Las líneas verticales representan desviaciones estándar alrededor de estos indicadores para cada país de la muestra mundial.

Cuando existe confianza en las instituciones como la Administración Tributaria, las conductas de los ciudadanos y contribuyentes estarán inclinadas hacia el cumplimiento. Pero la confianza en la administración pública es un componente directamente relacionado con efectividad de la gestión de la Administración Tributaria en la detección de la evasión y su respectiva sanción. Esta característica de institucionalidad de las administraciones tributarias no es una variable exógena sino endógena que se crea en función de la historia y su buena reputación. Para Cummings et al. (2006):

[...] si la Administración Tributaria es percibida como honesta, justa, informativa, y actúa al servicio al contribuyente, y no como superiores en una relación jerárquica, los contribuyentes tendrán fuertes incentivos a pagar honestamente impuestos. (Cummings et al., 2006)

Cuando la mayoría de los contribuyentes cumplen con los impuestos, los incentivos de copiar a los timadores son menores, y por tanto, se reduce uno de los incentivos de evasión (Bergman & Nevarez, 2005).

### 3.4 Factores socio - económicos y demográficos

Los factores socio-económicos y demográficos aparecen como determinantes dentro del comportamiento de los ciudadanos y, en consecuencia, de su moral tributaria. Torgler & Schneider (2002) y Torgler (2005) estudian cómo factores como la edad, género y educación, influyen en el comportamiento tributario. Igualmente ocurre con variables como estado civil, empleo, religiosidad o situación económica, aunque los resultados no son concluyentes y dependen en gran medida del país analizado. Efectos positivos de moral tributaria sobre el pago de impuestos han sido encontrados para Costa Rica por Torgler (2003), para Argentina por Giarrizzo & Sivori (2007) y Antequera & Florensa (2008).

Torgler (2004) no solo demuestra una relación causal para varios países en América Latina, sino que además denota varios componentes adicionales de la moral tributaria. La falta de institucionalidad y la corrupción, así como a un alto nivel de informalidad en la economía son factores que se atribuyen al incumplimiento. Un aspecto interesante que resalta el autor es que “si la gente cree que la mayoría cumple con las leyes, va a existir una motivación intrínseca a mejorar el pago de los impuestos, por tanto, la política pública deberá mantener un alto grado de capital social [...]”.

En lo que se refiere a los altos índices de la economía informal, según se menciona en Franzoni (1998) a través de un estudio econométrico planteado por Weck (1983) existe una correlación negativa entre la moral tributaria y la economía informal (a mayor moral menor economía informal y viceversa). Es

interesante identificar que, comparada con otras variables, la moral tributaria aparece en estos estudios como la que mayormente explica la economía informal.

Al relacionar lo socio-económico y lo socio-político, la clasificación provista por Musgrave (1959), da un marco útil que conjuga el punto de vista del comportamiento y el cómo establecer una adecuada política pública en base a tres aspectos: la asignación, la distribución y la estabilización. Para la moral tributaria, será imprescindible entender las dos primeras. Desde la perspectiva de la 'Asignación', el ciudadano maximiza su utilidad del ingreso neto obtenido, frente a los impuestos y las sanciones y toma decisiones de acuerdo a este componente de racionalidad; desde la perspectiva de la 'Distribución', el ciudadano es más que un ente utilitarista ya que se ve como parte de una sociedad donde el nivel de pago está sujeto a su nivel de interacción social (similar al capital social) y toma sus decisiones considerando fuertemente sus convicciones morales (véase Gráfico 2). Para encontrar un adecuado marco de política pública que permita entender el comportamiento ciudadano se deberán ponderar ambas visiones con el objetivo de adecuar las acciones de la Administración Tributaria y publica hacia lograr un mejor cumplimiento tributario.

## 4 Buscando en los hechos lo que explica la teoría

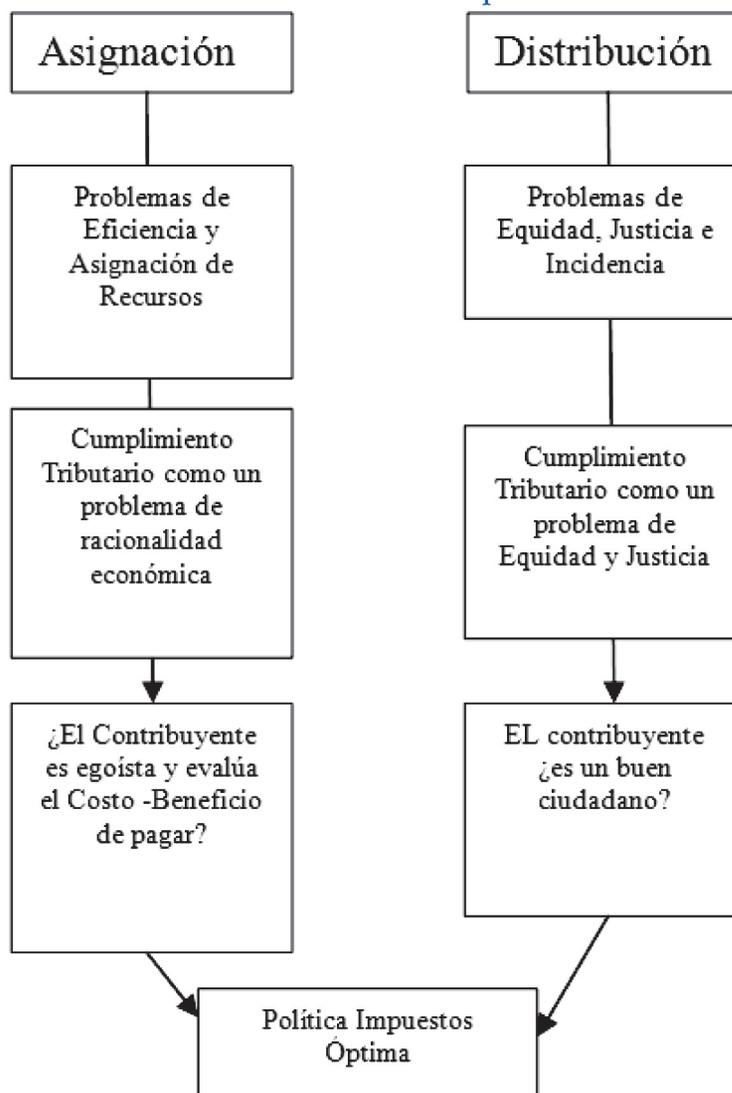
### 4.1 Del modelo general a la inclusión de la Moral

Allingham & Sandmo (1972) (AS) plantean un modelo de evasión en el que el contribuyente decide sobre su obligación de declarar el impuesto en función de la probabilidad de ser detectado.

$$\mathbb{E}[U(Y, X)] = (1 - p)(Y - \tau X - \mu Y) + p[Y - \tau X - \mu Y - \delta(Y - X)]. \quad (1)$$

En esta decisión clásica bajo incertidumbre, tenemos que en la función de utilidad esperada del ingreso neto ( $\mathbb{E}[U(Y, X)]$ ), la utilidad marginal es estrictamente positiva y estrictamente decreciente (denotando la aversión al riesgo del individuo);  $p$  es la probabilidad de auditoría,  $\delta$  es la tasa de sanción que se aplica en el caso de una auditoría al contribuyente,  $Y$  es la renta real,  $\tau$  es la tasa impositiva,  $X$  es la renta declarada,  $\mu$  es el costo indirecto del cumplimiento o presión fiscal indirecta (siendo este positivo y un factor adicional que afecta directamente la utilidad esperada, suponiendo que la decisión de sub-declarar el nivel de renta podría estar afectada por el desconocimiento de la norma, los costos de pago, entre otros).

Gráfico 2: Diferentes aproximaciones económicas al cumplimiento tributario.  
Racionalidad del Gasto del Sector Público e Impuestos



Elaboración: Autores.  
Fuente: James (2006).

Cuando el objetivo es analizar la moral tributaria como determinante del comportamiento impositivo, es necesario realizar algunas ampliaciones al modelo AS.

$$\mathbb{E}[U(Y, X)] = (1 - p)(Y - \tau X - \mu Y) + p[Y - \tau X - \mu Y - \delta(Y - X)] + f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4). \quad (2)$$

En  $f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4)$  la variable dependiente  $MT = f(\cdot)$  es una *proxy* de moral tributaria que refleja la 'tolerancia frente al incumplimiento' en función de:

$\theta_1$  Valores: Comprenden los factores no económicos, convicciones o creencias que llevan a los contribuyentes a comportarse de una u otra manera frente a la tributación. Estos pueden ser personales o depender del grupo o entorno social.

$\theta_2$  Corresponsabilidad del Estado, reciprocidad: Son factores de percepción del destino y uso de los Impuestos y la identificación de la concepción sobre la legitimidad del sistema impositivo, el conocimiento sobre el uso real de lo recaudado, quiénes consideran las personas que se benefician, utilización y satisfacciones del uso de bienes públicos. Es la apreciación de la equidad del sistema tributario, intuición de la justicia de la legislación tributaria, percepción sobre el cumplimiento de los otros, la prioridad en el pago de impuestos y los sentimientos que se presentan ante el incumplimiento de los evasores / elusores.

$\theta_3$  Factor de riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario: Implican elementos de conocimiento del sistema tributario, niveles de dificultad, inconformidad operativa o logística en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y adicionalmente conocer qué medios utilizan las personas que declaran. La regularidad de uso, y si los costos fruto del pago de impuestos son representativos como para incurrir en incumplimiento. Relaciona el pago con la percepción del riesgo (sanciones y multas).

$\theta_4$  Factores socio-demográficos y socio-económicos: Comprenden los datos de identificación de los hogares como son: lugar de nacimiento, nacionalidad, sexo, rango de edad, estado civil, escolaridad, grupo ocupacional, actividad económica, situación laboral, nivel de ingresos, afiliación a seguridad social, entre otros.

Un adecuado análisis de los factores de influencia en la moral tributaria nos permitirá lograr una segmentación adecuada de los contribuyentes. Como

marco referencial, Prinz (2010) propone la existencia de una relación interdependiente entre el Estado y los contribuyentes que se explicita en sus actitudes frente al pago de impuestos internalizando los conceptos de la moral individual y social. Esta visión es relevante y será considerada para nuestro estudio ya que coloca a la moral como un determinante de la decisión de los contribuyentes hacia el cumplimiento o la evasión. Aloys Prinz, plantea la existencia de al menos tres tipos de comportamientos asumidos por el Estado que se reflejan en las conductas morales de los contribuyentes: El Estado como 'Maximizador del Bienestar (desde la perspectiva de la economía del bienestar citada por Pigou (1946), Musgrave (1999)); el Estado como Leviathan (según lo enunciado por Brennan & Buchanan, 1977, 1980) donde su único objetivo es el de maximizar sus ingresos tributarios), y; el Estado como instrumento de los políticos oportunistas (en la que el egoísmo de los políticos y su deseo por ser electos los lleva a actuar de forma oportunista frente a sus electores). Las actitudes morales de los contribuyentes paralelas a esos comportamientos del Estado son: la Aceptación que considera a los impuestos como un instrumento de provisión de bienes y servicios públicos y redistribución del ingreso; el Oportunismo que pretende aceptar los impuestos pero está consciente de que pueden ser evadidos sin sentimientos de culpa o vergüenza; y, la Resistencia / Rechazo en la que no se considera a los impuestos como instrumentos legítimos para mejorar el bienestar (véase Cuadro 1).

**Cuadro 1: Visión del Estado, actitudes ante los impuestos y tipos de contribuyentes**

Visión del Estado	Actitud moral frente al pago de impuestos			Tipo de Contribuyente
	Aceptación	Oportunismo	Resistencia	
Maximizador de Bienestar	Si	No	No	Contribuyentes leales (morales)
Oportunista (1)	Si	Si	No	Contribuyentes leales y oportunistas
Oportunista (2)	No	Si	No	Contribuyentes desleales y oportunistas
Leviathan	No	Si	Si	Contribuyentes desleales

Elaboración: Autores

Fuente: Prinz (2010)

Conforme a sus actitudes morales frente a su visión del Estado, los contribuyentes se convierten en ‘Contribuyentes leales’ si aceptan los impuestos e internalizan en su función de utilidad los sentimientos de satisfacción frente al cumplimiento, y culpa frente a la evasión; ‘Contribuyentes leales y oportunistas’ si obtienen satisfacción en el cumplimiento y culpa solo cuando son descubiertos en evasión; ‘Contribuyentes desleales y oportunistas’ si se sienten insatisfechos ante el cumplimiento y cuando son detectados como evasores, y; ‘Contribuyentes desleales’ cuando se sienten satisfechos al evadir, sin importar si son detectados o no.

La conceptualización de grupos diferenciados de contribuyentes conforme a sus comportamientos ‘morales’ permite estudiar la moral tributaria como un factor de influencia en su comportamiento impositivo. Si los contribuyentes conciben al Estado desde estas perspectivas, implica que son ‘moralmente más sensibles’ a reaccionar frente a elementos que afectan sus actitudes frente al pago de impuestos. La moral tributaria sería entonces una función de elementos como el uso y destino de los impuestos, los costos de cumplimiento, la oportunidad de incurrir en fraude fiscal y sus propios valores. Y estos comportamientos morales los que en también deben tomarse en cuenta para entender las actitudes frente al cumplimiento tributario.

## 4.2 Los datos

Se utiliza la base de datos de la Encuesta de Moral Tributaria efectuada en el año 2010<sup>4</sup>. Esta consta de 4.160 observaciones obtenidas en los hogares del área urbana de 11 ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Riobamba, Machala, Manta, Portoviejo, Babahoyo, Santo Domingo y Loja<sup>5</sup> (véase Cuadro 2).

Este cuestionario fue diseñado específicamente para medir factores como: la percepción de la equidad y la justicia social, las reglas y los sentimientos morales, el accionar estatal (como autoridad creíble, democrática y participativa), los factores de la coyuntura económica, los costos de cumplimiento, entre otros; y los vincula con la ‘percepción de riesgo’ y la ‘percepción de beneficio’ que se derivan del ‘contrato social’. Estas concepciones de la ciudadanía sobre el ‘pacto social’ se relacionan con los comportamientos impositivos de la sociedad ecuatoriana.

---

<sup>4</sup>La base recoge los resultados de la consultoría contratada por el SRI para el “Diseño, levantamiento y tabulación de encuestas de moral tributaria” efectuada desde el mes de enero hasta mayo de 2010.

<sup>5</sup>La encuesta contó con un nivel de confianza del 95%, un margen de error de  $\pm 4.6\%$  para Quito y Guayaquil, y de 5.1% a 5.2% para resultados agregados de las demás ciudades. Los resultados agregados a nivel nacional tuvieron un nivel de confianza del 96%, y un margen de error de  $\pm 3\%$ .

**Cuadro 2: Diseño de muestra ‘Encuesta de Moral Tributaria’**

Ciudad	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Quito	460	11.06	11.06
Guayaquil	460	11.06	22.12
Cuenca	360	8.65	30.77
Machala	360	8.65	39.42
Ambato	360	8.65	48.08
Riobamba	360	8.65	56.73
Loja	360	8.65	65.38
Portoviejo	360	8.65	74.04
Manta	360	8.65	82.69
Santo Domingo	360	8.65	91.35
Babahoyo	360	8.65	100.00
<b>Total</b>	<b>4,160</b>	<b>100.00</b>	

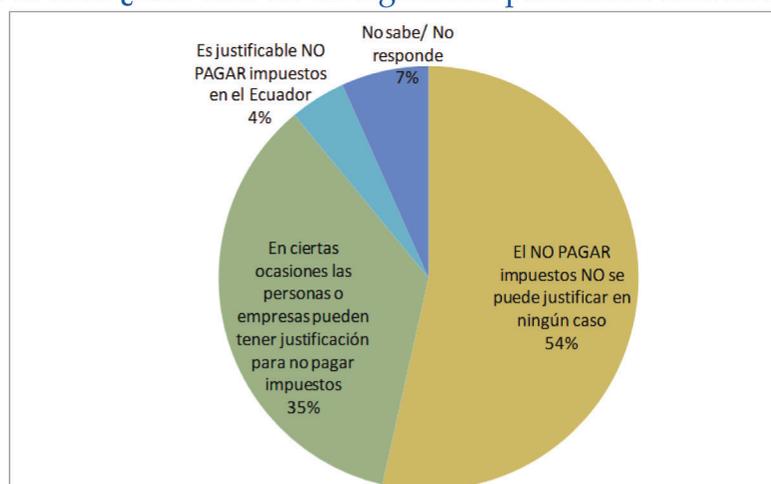
Elaboración: Consultora

Fuente: Informe final ‘Encuestas de Moral Tributaria’.

#### 4.2.1 Proxy de Moral Tributaria $MT = f(\cdot)$

La moral tributaria significa hacer explícito el conjunto de valores que determinan un adecuado comportamiento de los ciudadanos respecto a sus obligaciones con el Estado (Tipke, 2002). De ahí que para tratar de identificar comportamientos ‘morales en los tributos’ se consideró la pregunta C10. En la que se consultaba a los hogares “¿Con cuál de las siguientes posiciones está de acuerdo?” y se los enfrentaba ante las opciones de: 1) “El no pagar impuestos NO se puede justificar en ningún caso”; 2) “En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos” y; 3) “Es justificable NO PAGAR impuestos en Ecuador” (véase Gráfico 3).

**Gráfico 3: C10. ¿Con cuál de las siguientes posiciones está de acuerdo?**



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final ‘Encuestas de Moral Tributaria’.

Frente a esta pregunta que refleja la Moral Tributaria en Ecuador se medirán el resto de factores. Además, este enunciado es comparable a lo que se plantea en las *World Values Survey* (WVS) realizadas en varios países del mundo (especialmente OCDE), en las que se evalúan las propensiones morales hacia el pago de impuestos y que son el *proxy* utilizado para identificar los niveles de moral tributaria en el ámbito internacional.

Se construye entonces una variable categórica en la que se identifican tres niveles (véase Cuadro 3):

1. A quienes responden “*El no pagar impuestos NO se puede justificar en ningún caso*”, es decir el 54%, se los denomina categoría de ‘alta moral tributaria’ y se les asigna el número 3;
2. A quienes responden “*En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos*”, es decir el 35%, se los denomina categoría nivel ‘medio de moral tributaria’ y se les asigna el número 2;
3. A quienes responden “*Es justificable NO PAGAR impuestos en el Ecuador*”, es decir el 4%, se los denomina categoría de ‘baja moral tributaria’ y se les asigna el número 1.

**Cuadro 3: Distribución de la frecuencia para la Categoría Moral Tributaria**

Orden	Categoría Moral Tributaria	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
3	El NO PAGAR impuestos NO se puede justificar en ningún caso	2,227	53.53	53.53
2	En ciertas ocasiones las personas o empresas pueden tener justificación para no pagar impuestos	1,474	35.43	88.97
1	Es justificable NO PAGAR impuestos en el Ecuador	179	4.3	93.27
9	No sabe/No responde	280	6.73	100.00
<b>Total</b>		<b>4,160</b>	<b>100</b>	

Elaboración: Autores

Fuente: Informe final ‘Encuestas de Moral Tributaria’.

En base a estas categorías, se establece un modelo probit ordenado que relaciona a la moral tributaria con los valores, la percepción social y económica, la reciprocidad, el riesgo, la facilidad de pago y el conocimiento y finalmente, con las características socio-demográficas y socio-económicas. Los resultados de estas relaciones se presentan más adelante<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>En la depuración de la base se excluyeron las respuestas irrelevantes ‘no sabe/no responde’ y en algunos casos la categoría ‘otros’.

#### 4.2.2 Valores $\theta_1$

En la mayoría de estudios sobre ‘cumplimiento tributario’ y ‘evasión’, los principales determinantes en el comportamiento de los ciudadanos y los contribuyentes son las diferencias en sus instituciones, su Administración Tributaria, sus actitudes con respecto al gobierno, entre otras. Sin embargo, poco se ha discutido sobre la inclusión de los valores y la cultura como posibles determinantes del pago de los impuestos. Esto sucede principalmente porque la cultura y los valores son difíciles de medir ya que están relacionados con las

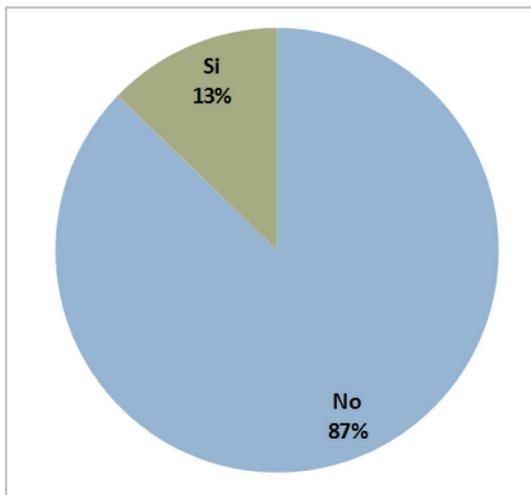
[...] ideas, creencias, modelos de percepción y estructuras mentales que se encuentran en el cerebro de cada individuo [...] y que pueden ser aprendidas de otros a través de la imitación, observación, interacción o discusión [...] (Henrich et al., 2001)

Con el fin de incorporar estas variables al estudio, se diseñó un módulo de preguntas relacionadas a la cultura, las normas sociales, los sentimientos morales y a los valores, tanto individuales como colectivos, que se pueden presentar en una sociedad. Se consideraron conductas relacionadas con: la honestidad-honradez, patriotismo, sociabilidad, respeto, y sentimientos como culpa, vergüenza e indiferencia. Según Scheler (2001), los valores pueden tener polaridad en cuanto a si son positivos o negativos, y jerarquía en cuanto son superiores o inferiores de ahí que a través de las respuestas de los encuestados, es posible identificar las tendencias que podrían darse frente al cumplimiento tributario. Por ejemplo, se esperaría que quienes se consideren menos honestos o suelen actuar de forma deshonestas, estén más propensos a caer en evasión, lo que en términos de moral tributaria, reflejaría una ‘baja moral’.

Inicialmente se pregunta de forma general si: ¿cuándo hay una situación difícil está bien pasarse sobre la ley? Con esto se intenta comprender la propensión de los encuestados ante el cumplimiento. El 87% contestan que NO está bien pasar por encima de la ley y el 13% contestan que SÍ (véase Gráfico 4).

Acto seguido se coloca a las personas en el papel de veedores de los otros y se consulta ¿qué tan común es que las personas tengan conductas como: cruzarse un semáforo en rojo, no pagar la cuenta de un restaurante, no entregar factura, no pagar impuestos, entre otras? y finalmente se pregunta ¿cuáles de estas acciones podrían justificarse?

Gráfico 4: F2. ¿Cree usted, que cuando hay una situación difícil está bien pasarse sobre la ley?

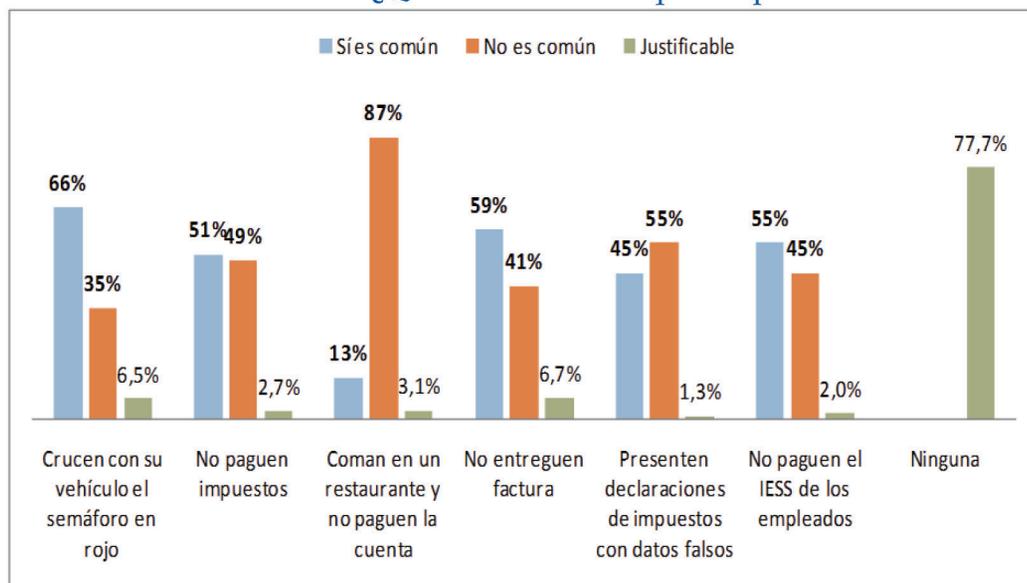


Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

Aunque el 77% de los encuestados afirman que estas acciones no son justificables, se observa que sí es común que se incurra en estas conductas, siendo la más común 'cruzarse un semáforo en rojo' con 66%. Le siguen 'no entregar factura' con 59% y 'no pagar el IESS a los empleados' con 55% (veáse Gráfico 5).

Gráfico 5: F3a. ¿Qué tan común es que las personas?

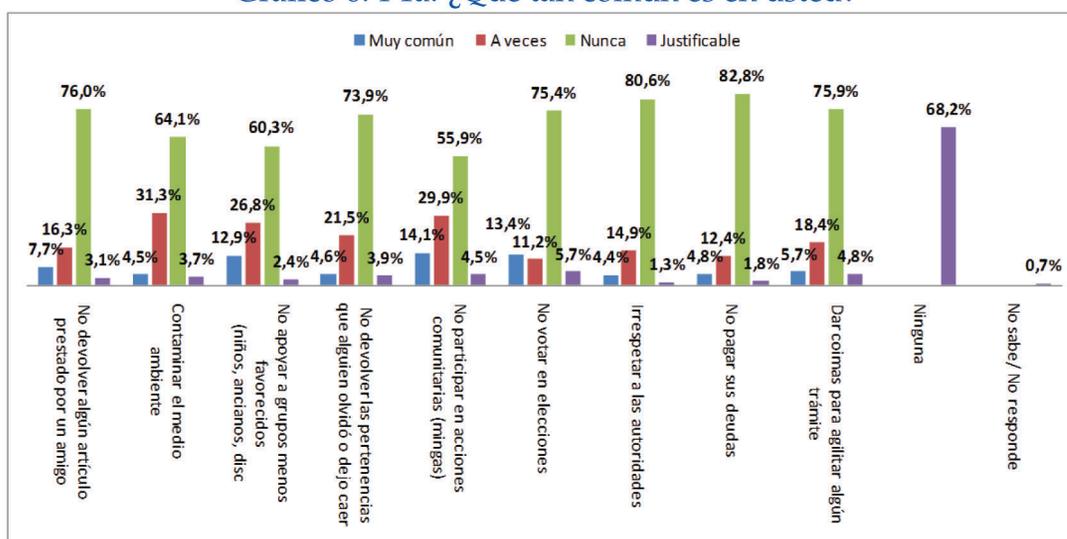


Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

Para medir las acciones personales se preguntó a cada uno ¿qué tan común es en usted? y se dio una lista de actividades entre ellas: no votar en elecciones, no pagar sus deudas no apoyar a grupos menos favorecidos, contaminar el medio ambiente. No es sorprendente que más del 50% digan que nunca realizan estas acciones, puesto que lo que se percibe moralmente como inadecuado o incorrecto tiene un alto componente de ocultamiento para evitar ser juzgado. Lo interesante es identificar que de un 77% que se ubican divididos entre un 40% que ‘no apoyan a los grupos menos favorecidos’, un 35% que ‘contaminan el medio ambiente’ y un 26% que ‘no devuelven las pertenencias que alguien dejó caer’; solo el 68% dicen que no justifican estas acciones, un porcentaje nueve puntos menor al 77%. Esto demuestra que cuando las conductas se refieren a las propias (autoevaluación), los umbrales de la moral bajan (véase Gráfico 6).

Gráfico 6: P1a. ¿Qué tan común es en usted?



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final ‘Encuestas de Moral Tributaria’.

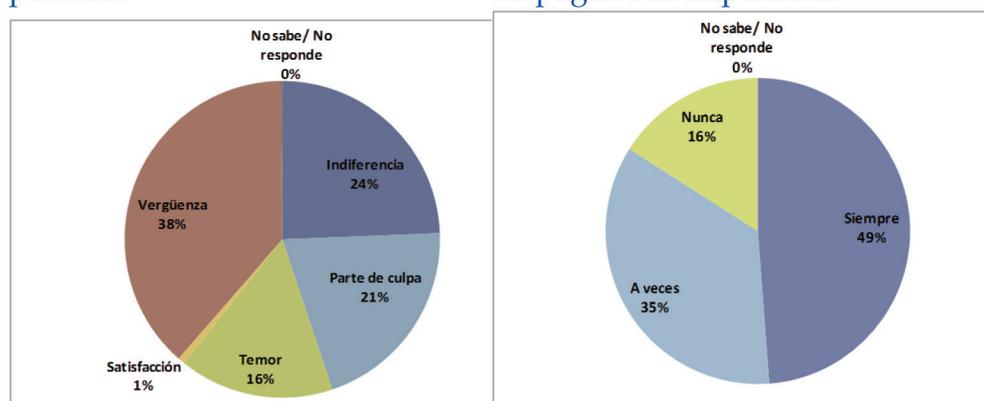
Finalmente se efectuó dos preguntas en las que se confrontan los juicios morales individuales frente a los juicios morales colectivos (sociales). Estas preguntas están relacionadas con el ‘contagio’ o ‘influencia del comportamiento de los otros’ sobre las conductas de cumplimiento individuales.

Cuando se pregunta a los encuestados ¿Qué siente usted, si alguien de su hogar decide no pagar impuestos? se observa que un 25% es ‘indiferente o se siente satisfecho’, el 21% ‘siente parte de culpa’, el 38% ‘vergüenza’ y solo el 16% ‘temor’. Por otro lado, en la pregunta ¿Cuándo considera usted que se debe denunciar a los que no pagan sus impuestos? el 49% dice que ‘siempre’, el 35% que ‘a veces’ y el 16% que ‘nunca’. Llama la atención que a pesar un mayor porcentaje 25% siente indiferencia o satisfacción, solamente el 16% dice que nunca se debe denunciar a quien no paga sus impuestos. Por otro lado

el 85% piensa que se debe denunciar 'siempre o a veces' cuando el 75% siente 'vergüenza, culpa o temor' (véase Gráfico 7).

Las respuestas a estas preguntas nos permiten identificar a las percepciones de los valores y las normas sociales como factores potencialmente significativos en la definición de la moral. En este sentido, se consideran como variables importantes las que se relacionan con la 'honestidad' y la capacidad que poseen las personas para fijar umbrales entre 'lo correcto - justificable y lo incorrecto-injustificable'.

Gráfico 7:  
 F4. ¿Qué siente usted, si alguien de su hogar decide no pagar impuestos?  
 F5. ¿Cuándo considera usted que se debe denunciar a los que no pagan sus impuestos?



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

### 4.2.3 Corresponsabilidad del Estado, reciprocidad $\theta_2$

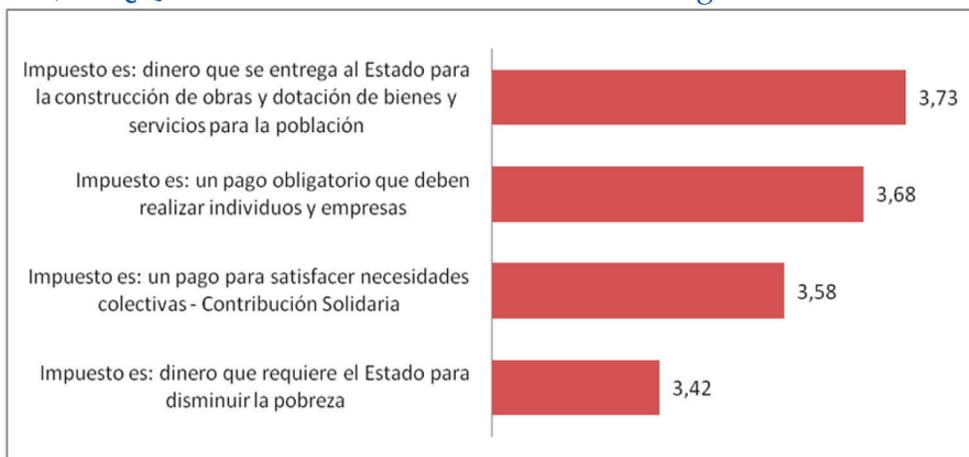
Uno de los principales factores asociados con el nivel de moral tributaria es la confianza de los ciudadanos en las decisiones del gobierno, y la credibilidad en las acciones que este realiza con los ingresos fruto de los impuestos (Torgler, 2005). Las personas perciben su relación con el Estado, no solo desde el punto de vista de la coerción, sino también del intercambio bajo la premisa de que los impuestos corresponden a un pago por los bienes y servicios que otorga el Estado a la sociedad.

Cuando los bienes y servicios provistos se ven como los deseados, y las decisiones sobre la provisión de los estos son transparentes y justas, el cumplimiento tiende a ser mayor. De ahí que si todos los ciudadanos, especialmente los contribuyentes, perciben que sus intereses (preferencias) están adecuada-

mente representados en instituciones políticas y además reciben una adecuada combinación de bienes y servicios públicos, aumentarán su disposición a pagar (Cumplings et al., 2006).

En este módulo se examinó la apreciación de los hogares sobre el uso de los impuestos y el funcionamiento general del sistema tributario. De los resultados obtenidos, se puede observar que en una escala donde 5 representa 'muy de acuerdo', se califica con valores superiores al 3 algunas frases relacionadas al destino de los impuestos. Es claro que lo que más relacionan las personas es el destino de los impuestos para provisión de bienes y servicios públicos (3.73), satisfacción de necesidades colectivas (3.58) y como una herramienta para disminuir la pobreza (3.42). También es evidente que todos entienden que los impuestos son una obligación (3.68). (Véase Gráfico 8).

Gráfico 8: En una escala de 1 a 5, donde 1 es muy en desacuerdo y 5 es muy de acuerdo, B4. ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes frases?



Elaboración: Autores.

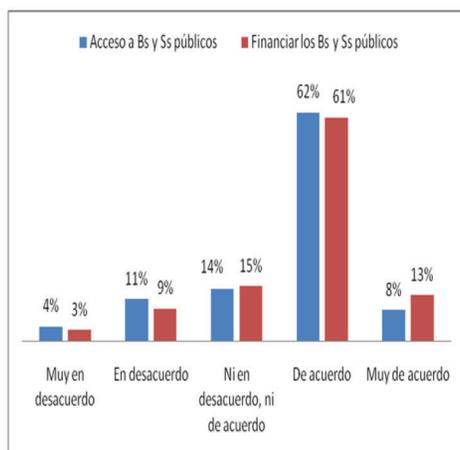
Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

Más del 60% de los encuestados está de acuerdo en que los impuestos permiten que las personas tengan acceso a bienes y servicios públicos y que además son financiados por estos. Esto denota un nivel de conocimiento y confianza sobre el destino y el uso de los impuestos. En el mismo sentido, un 74% percibe que los servicios que han mejorado gracias a los impuestos son la educación, salud y vivienda (véase Gráfico 9).

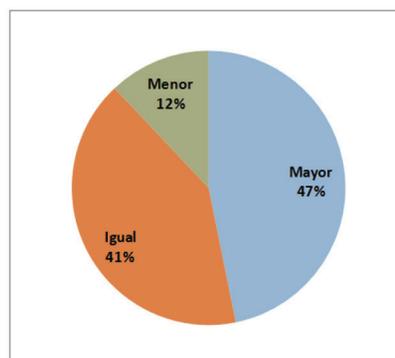
Torgler (2005) sostiene que la política fiscal requiere de un alto nivel de capital social, pues si la gente cree que los demás son honestos, su voluntad de pagar impuestos aumenta; por el contrario, si está consciente de la evasión de los otros miembros de la sociedad, su moral fiscal disminuye. La indisciplina

Gráfico 9:

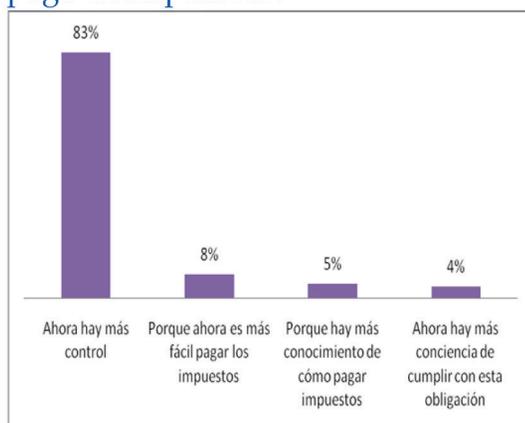
E1. ¿Qué tan de acuerdo está sobre que el cobro de impuestos en el Ecuador?



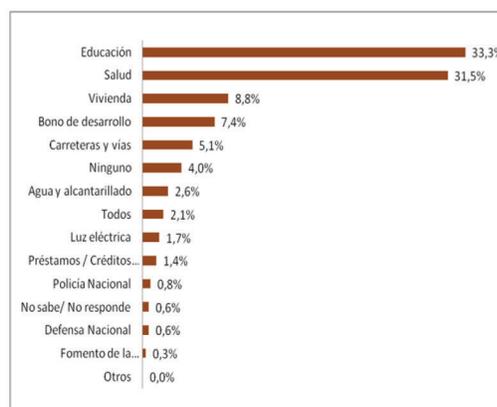
E2. ¿Cree usted que en la actualidad se está cumpliendo en igual, menor o mayor forma con el pago de los impuestos?



E3. ¿Por qué cree que ahora se está cumpliendo más que antes con el pago de impuestos?



E4. ¿De los siguientes servicios, cuáles cree que han mejorado a través del pago de los impuestos?



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

fiscal sería entonces ocasionada, entre otras causas, por la percepción de un sistema tributario injusto, corrupción, falta de transparencia en el gasto y el efecto contagio cuando existe una determinada actitud compartida por el resto de la sociedad.

De acuerdo a los resultados de la encuesta, un 41% actualmente percibe que el nivel de cumplimiento de la sociedad frente al pago de impuestos es igual, el 47% de las personas consideran que existe un mayor cumplimiento y solo el 12% considera que es menor. Cuando se consultó adicionalmente las razones a quienes consideraban que el cumplimiento es mayor, el 83% respondió que existe un mayor control y el 17% restante estuvo repartido entre

mejor conocimiento, mayor conciencia o mayor facilidad para el pago. Todavía se observa una cultura y moral tributaria influenciada fundamentalmente por el riesgo de sanción. El desafío para la Administración Tributaria está entonces en fortalecer sus estrategias de asistencia y servicio a los contribuyentes y ciudadanos.

En función a estos datos se utilizan respuestas que califican la situación actual en lo económico y política en general, la seguridad, la construcción y mantenimiento de vías, calles y carreteras, y la dotación de bienes y servicios públicos (educación, salud y vivienda). Además se construyen condiciones que implican la 'mejora en los servicios' vía ingresos tributarios, la idea del 'beneficio colectivo' como fruto de los impuestos y una variable correspondiente al 'conocimiento por la difusión en medios de comunicación' de las obras realizadas.

#### 4.2.4 Riesgo, facilidad de pago y conocimiento del sistema tributario $\theta_3$

Los estudios efectuados (Torgler, 2005; Torgler & Schneider, 2002; Prinz, 2010; Cummings et al., 2006, entre otros) sobre cómo influyen las normas sociales y morales en el cumplimiento tributario, en la mayoría de los casos concluyen que al existir una gestión transparente de las Administraciones y una normativa clara y simple, es más fácil generar acciones colectivas encaminadas a un mayor cumplimiento (Cummings, 2005). Sin embargo, si bien la evasión tributaria y el fraude fiscal son temas ampliamente discutidos dentro y fuera de la administración pública, existen pocos estudios que correlacionan directamente la evasión / fraude con la moral tributaria.

Los resultados de la encuesta permiten identificar algunas percepciones respecto del cumplimiento, en base a las que es posible establecer una aproximación a las categorías identificados como 'alta', 'media' o 'baja' moral tributaria. Del total de la muestra en la pregunta "¿Las personas que pagan impuestos lo hacen por?", el 43.2% afirman que pagan sus impuestos en el cumplimiento de sus obligaciones, un 20.9% por evitar multas y solo un 6.7% para evitar clausuras. En respuesta a "Considerando los servicios públicos que brinda el Estado, diría que ¿EL PAGO DE SUS IMPUESTOS es?", el 61.7% de la muestra considera que el monto que pagan de impuestos es Razonable (54.8%) o Poco (6.9%) (Véase Gráfico 10).

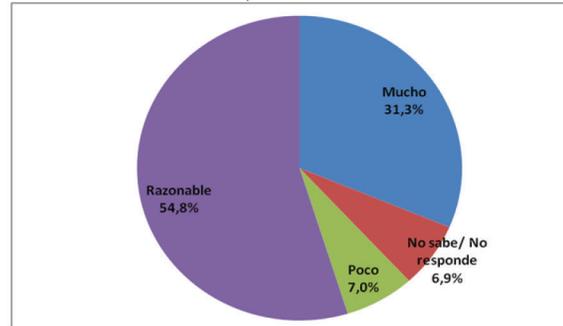
Un 65% del total a nivel nacional concuerda en que la sanción para quienes no pagan impuestos deberían ser las 'multas', el 15% 'las clausuras del negocio' y un 13% la 'cárcel'. Este último dato es llamativo, ya que parecería que los ciudadanos están dispuestos a aceptar sanciones más severas. Del mismo modo se consultó sobre la disposición a denunciar en caso de que las personas no declaren y no entreguen factura. Un 55% no denunciarían a alguien que no declara, pero el 57% sí denunciaría a quien no entrega factura. Se puede observar que las personas han internalizado más la necesidad de entregar facturas que la de declarar impuestos.

Gráfico 10:

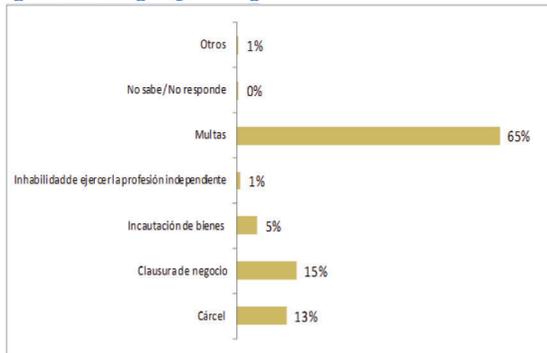
C1. ¿Las personas que pagan impuestos lo hacen por?



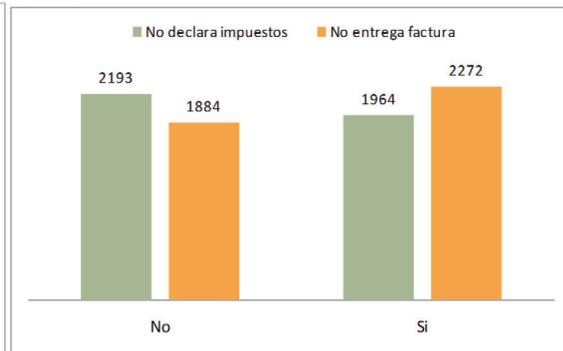
C2. Considerando los servicios públicos que brinda el Estado, diría que ¿EL PAGO DE SUS IMPUESTOS es?



C5. ¿Qué sanción debería recibir quien no paga impuestos?



C6 - C7. ¿Denunciaría usted a alguien qué?



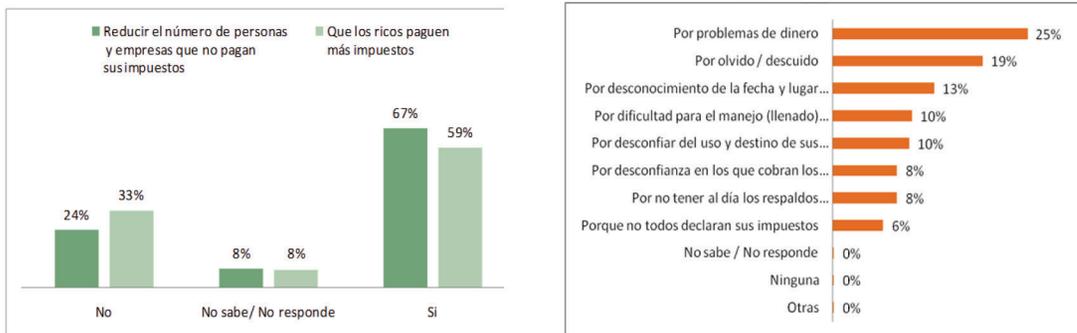
Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

También se consultó a todos los encuestados su percepción sobre los cambios legales y sus efectos, y se observó que la mayoría consideran que los cambios legales han generado, no solo una mayor recaudación, sino también equidad. Un 67% afirma que los cambios en las leyes han logrado reducir el número de personas y empresas que no pagan sus impuestos y un 59% que los cambios han hecho que quienes tengan mayores ingresos tributen más.

Además, como una apreciación de los comportamientos relacionados con el fraude, se preguntó a quienes tenían experiencia tributaria (declararon al menos una vez en su vida) las principales razones por las cuales no se pagarían los impuestos. El 57% del total se dividen entre 'problemas de dinero' con el 25%, 'por olvido/descuido' con el 19%, y; 'por desconocimiento de la fecha y lugar' con 13%. Estos datos permiten realizar conjeturas sobre las estrategias que podría tomar la Administración Tributaria en el área de servicios tributarios (véase Gráfico 11).

Gráfico 11: C11. Los cambios en las leyes de impuestos han permitido D7. ¿Cuáles serían las RAZONES PRINCIPALES por las que usted NO PAGARIA sus impuestos?



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

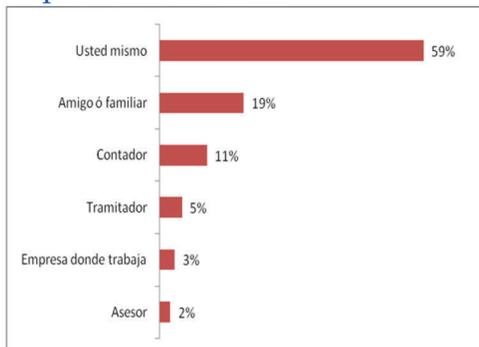
Dentro de este factor, están también los denominados costos de cumplimiento. Un sistema tributario óptimo deber ser simple y fácil de entender (Stiglitz, 2003). La presión fiscal indirecta, entendida como los costos en los que incurre el contribuyente para cumplir sus obligaciones tributarias (costos del formulario, transporte, por transacciones en los bancos, entre otros) pueden ser un factor que determine el cumplimiento. Del mismo modo, la complejidad en el sistema tributario o la normativa, puede resultar en incumplimientos no intencionales, o reducir los costos morales de evadir, generando costos para quienes sí pagan. De acuerdo a qué tan alta se perciba la complejidad, existirá una más alta o más baja moral tributaria y cumplimiento (Schaltegger & Torgler, 2005).

Del 100% de los encuestados, el 49% indicaron no ser contribuyentes por lo que no se les preguntó sobre los costos de cumplimiento. Del 51% restante, que sí son contribuyentes, el 59% llenan sus propias declaraciones y solo un porcentaje mínimo del 2%, contratan los servicios de un asesor tributario. El 34% de ellos no encuentran ninguna dificultad al realizar su declaración. Sin embargo, un 29% indican que su principal dificultad son las largas filas para pagar y la escasez de ventanillas de atención (véase Gráfico 12).

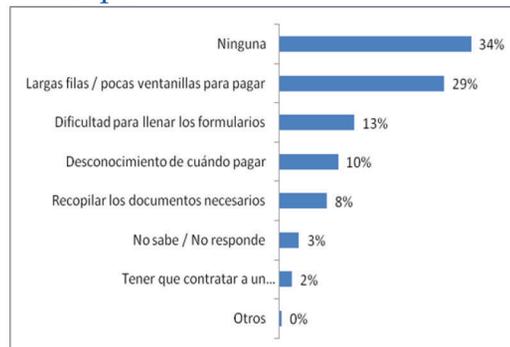
En una escala de 1 a 5, donde 1 representaba 'muy bajos' y 5 'muy altos' se pidió a los encuestados definir: "En relación a SUS INGRESOS ¿cómo consideraba los costos para realizar sus DECLARACIONES DE IMPUESTOS?" En esta

Gráfico 12:

D4. En su caso, ¿Quién llena los formularios para la declaración de sus impuestos?



D5. ¿Cuáles son las mayores dificultades que se le presentan al declarar sus impuestos?



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

escala, el 35% de los contribuyentes se ubicó en la mitad de la escala con 2.93; el 27% se ubicó en el nivel 2 'bajos' y el 10% en el nivel 5 que implica 'muy altos'.

En base a las respuestas obtenidas en la encuesta se configuraron indicadores a través de los cuales se observó: la percepción sobre la 'facilidad de pago' por medio de los diferentes canales de atención, 'el riesgo de detección' que sienten las personas por la historia de la gestión de la Administración Tributaria, la influencia de las 'sanciones (primordialmente multas y clausuras)', la 'complejidad en la comprensión de la ley' y la 'simplicidad del sistema tributario'.

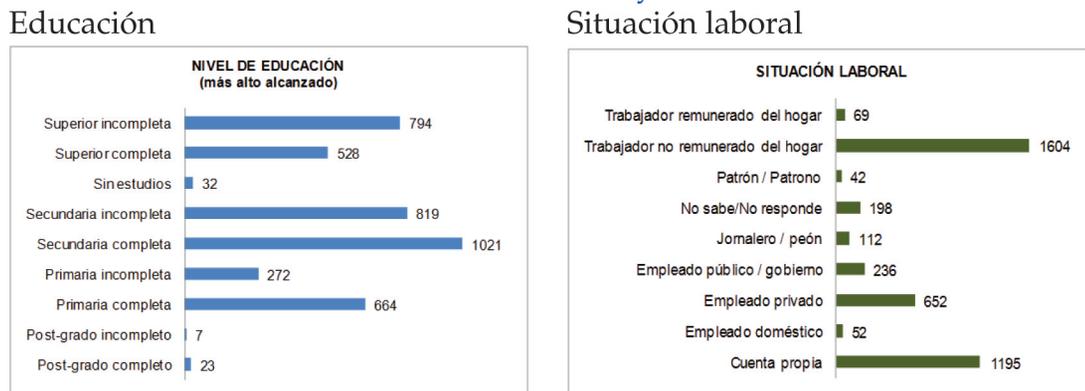
#### 4.2.5 Datos socio-demográficos y socio-económicos $\theta_4$

"Los factores socio-demográficos son importantes determinantes del comportamiento y también en lo que se refiere a la moral tributaria" (Torgler, 2005). Esta categoría describe el perfil de los encuestados: grupo etario, nivel de educación, estrato económico, actividad económica. En todas las preguntas se buscó mantener proporcionalidad en el número de los encuestados para evitar sesgos. En la distribución de género, por ejemplo, se encuestaron un total de 2075 mujeres y 2085 hombres que representan un 49.88% y un 50.12% respectivamente.

De acuerdo a la distribución de la muestra, existe un 51% de los encuestados pertenecen a un estrato socioeconómico bajo, 40% al nivel medio y 9% al estrato socioeconómico alto. El estrato es una variable predeterminada por el censo

2001. Igualmente, del total de la muestra encuestada, solo el 32% manifiesta tener algún grado de educación superior, el 44% educación secundaria y el 23% educación primaria. Cabe resaltar que de la suma total de estos porcentajes, el 45% declaró no haber completado su educación en estas etapas por tanto puede ser relevante dividir a los encuestados entre aquellos que terminaron sus estudios ‘estudios completos’ y aquellos que no ‘estudios incompletos’ (véase Gráfico 13).

Gráfico 13: Nivel de educación y situación laboral



Elaboración: Autores.

Fuente: Base de datos del Informe Final ‘Encuestas de Moral Tributaria’.

Del 68% de los encuestados el 27% son amas de casa, el 15% se dedican al comercio y el 26% a los servicios. El 65% de las amas de casa se identifican como trabajadores no remunerados del hogar, el 45% de los se dedican a comercio trabajan por cuenta propia y quienes trabajan en servicios están distribuidos en su mayoría entre quienes declaran ser empleados públicos-gobierno 87% o empleados privados 72%. Para el análisis posterior se puede considerar importante la característica de ‘cuenta propia’ ya que existe evidencia en la que se asegura que los trabajadores por cuenta propia tienen una moral tributaria más baja que los que trabajan en relación de dependencia (Torgler, 2005).

En este factor se consideran relevantes el estrato social, estado, civil, lugar de realización de la encuesta, género, edad, nivel de estudios, situación laboral, si es contribuyente y su posición en el hogar. Todos estos ítems fueron procesados y probados en el modelo.

Estrato social: Por ser variables predeterminadas con tres niveles: Alto, medio y bajo, en base a parámetros del Censo de Población y Vivienda de 2001.

Estado civil: A pesar de contar con todos los tipos de estado civil (soltero, casado, viudo, unión libre, entre otros) se construye una variable dicotómica asignando 1 a los 'solteros' y 0 'a todos los demás' que pueda ser comparada con los resultados que arroja la teoría de moral tributaria.

Lugar donde se realizó la encuesta: Aunque se prueban algunas categorías (por regiones, por ciudades), finalmente se decide trabajar con las ciudades más grandes de la Sierra y la Costa.

Género: Se construye una variable dicotómica, siendo 1 'femenino' y 0 'masculino'.

Edad: Se identifican las categorías de edad entre: 18 a 25 años, 26 a 39 años, 40 a 54 años y más de 55 años. Estas son categorías probadas por otras encuestas como las que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España. También se genera la variable  $Edad^2$  para eliminar la tendencia creciente propia de la variable y suponer una distribución normal.

Nivel de estudios: Se establecen dos categorías. Estudios completos y estudios incompletos. Para cada una existen niveles que van desde la primaria hasta los estudios de post grado.

Situación Laboral: De acuerdo al tipo de actividad existen varios tipos de situación laboral. Para fines de este estudio se divide a los trabajadores con una variable dicotómica de acuerdo a si trabajan 1 'por cuenta propia' o 0 'todos los demás'.

Es contribuyente (tiene RUC, RISE): Es fundamental identificar si los ciudadanos que contestaron la encuesta tienen obligaciones tributarias. Se los clasifica como 1 si son 'contribuyentes' y 0 si 'no son contribuyentes'.

Es jefe de hogar: Para identificar si existe alguna relación entre la posición en el hogar y la moral tributaria.

### 4.3 Especificación del modelo a través de un 'Probit Ordenado'

De acuerdo a los apartados anteriores, decimos que:

$$MT = f(\theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4) = \theta_1 + \theta_2 + \theta_3 + \theta_4, \quad (3)$$

donde  $\theta_1$  son los valores,  $\theta_2$  la corresponsabilidad y reciprocidad,  $\theta_3$  el riesgo y  $\theta_4$  los factores socio-demográficos y socio-económicos.

Para el análisis empírico de los determinantes de la moral tributaria, se planteó la utilización de un modelo 'probit ordenado' ya que permite analizar variables que tienen categorías discretas y que pueden ordenarse naturalmente de mayor a menor. Sin embargo, al ser un modelo no lineal sólo se puede interpretar el signo de los coeficientes y no su magnitud. Para el cálculo de los efectos marginales que determinan el cambio en la moral de los contribuyentes, se requiere reemplazar los coeficientes en la función probabilística.

Para comprobar la robustez de los resultados, se utilizó errores corregidos por heterocedasticidad. Para evitar el sesgo y la incoherencia de los resultados se mantienen las variables que no son estadísticamente significativas Long (ver 1997). Además se realizó pruebas de sensibilidad con diferentes especificaciones para evaluar la consistencia de las variables principales.

En el Anexo, se detallan los resultados obtenidos en base a las diferentes especificaciones.

## 5 Resultados

Los estudios sobre Moral Tributaria (e.g. Andreoni et al., 1998; Knack & Keefer, 1997; Torgler & Schneider, 2002; Torgler, 2005, 2007, entre otros) demuestran que los valores, los sentimientos morales, la reciprocidad en la relación Estado-ciudadano y los factores socio demográficos; además del riesgo y la facilidad en el pago, son importantes determinantes en las decisiones de cumplimiento tributario. La evidencia empírica recogida en países como Suiza, Inglaterra, Botsuana, Sudáfrica y Costa Rica corroboran las tesis establecidas por la teoría.

Los resultados de la encuesta de 'Moral Tributaria' en Ecuador revelan datos interesantes sobre la situación y percepción actual de los ciudadanos y contribuyentes en lo referente al sistema tributario y el pago de impuestos. Mediante la estadística descriptiva se pueden establecer inferencias sobre las potenciales relaciones entre variables y sus posibles comportamientos en el total de la población, mientras que con el modelo, se demuestra la empíricamente el cómo estos factores influyen en la moral tributaria ecuatoriana.

Considerando la tipología planteada por Prinz (2010) podemos afirmar que existe un 57,4% de 'Contribuyentes Leales' frente a un estado de maximizador del bienestar y un 4,6% de Contribuyentes denominados 'Desleales y Oportunistas' frente a un Estado Leviathan, quienes no aceptan el pago del impuesto a pesar del alto riesgo de detección y sanción. Algo más complejo resulta al definir al segmento de contribuyentes 'Oportunistas', quienes pueden ser del Tipo 'Leal' y 'Desleal' lo cual depende de los factores que afectan a la moral tributaria.

A través de la presentación de estadísticas obtenidas en la encuesta es complejo establecer con certeza el vínculo existente entre los valores y el cumplimiento tributario. A diferencia de los otros factores de estudio no es muy común para los ciudadanos mantener coherencia entre sus consideraciones morales y su real comportamiento frente al pago de impuestos. No obstante, en el modelo planteado se observa una fuerte interacción entre los valores, personales y ciudadanos, y el comportamiento tributario. Los resultados de este componente mantienen un signo coherente con la predicción teórica mostrando una relación directamente proporcional, significativa al 99% y de signo positivo (+) entre este factor y la moral tributaria.

Se concluye de los resultados la asociación positiva presente entre la evasión de impuestos y el delito que perciben los “contribuyentes leales” ya que cuando hay menos predisposición para realizar denuncias se reduce la moral y viceversa. Sin embargo, también es posible argumentar que los valores pueden relativizarse dependiendo de las características de los contribuyentes, tales como su nivel de ingreso o edad y más aún su condición si es o no contribuyente.

En cuanto se refiere a las preferencias de los ciudadanos y los contribuyentes, se evidencia que al menos el 50% de los encuestados tienen una buena opinión acerca del sistema impositivo, su uso y destino especialmente en la provisión de bienes y servicios públicos (salud, educación y vivienda).

En el modelo se evidencian resultados con signo positivo (+) y significativos al 99% para las variables de percepción sobre las necesidades colectivas (si las personas consideran que los impuestos solucionan los requerimientos de la sociedad), el bien común (si se espera mejorar el bienestar común mediante los impuestos) y la mejora de servicios (que se confirma en las estadísticas descriptivas).

Dentro de la conceptualización de Moral del Estado, el conocimiento del destino del gasto es fundamental, por lo cual una adecuada publicidad de la gestión del gasto público influencia positivamente en la Moral del Contribuyente, dados los resultados obtenidos.

Podemos ampliar el concepto Transparencia y Publicidad en lo que en términos anglosajones se denomina *Accountability*, que implica la obligación de reportar, explicar o justificar las acciones de los funcionarios públicos a la sociedad. En este sentido, los ciudadanos que perciben positivamente el destino de su contribución y tienen una mayor probabilidad de pagar sus impuestos, como un acto de corresponsabilidad. Solamente el resultado de la variable seguridad va en contra de lo predicho por la teoría. Con una significancia del 95% y signo negativo (-) se puede definir como hipótesis aceptada que mayor percepción de inseguridad afecta la moral tributaria, siendo importante considerarla como un aspecto coyuntural para el periodo analizado.

La información entregada a los encuestados se manejó de tal manera que la participación del Servicio de Rentas Internas fuera casi imperceptible para no generar sesgos por temor a la autoridad tributaria. De ahí que puede afirmarse que los resultados son bastante imparciales. No se descarta que algunas personas hayan sesgado sus opiniones al percibir que las preguntas estaban relacionadas a los impuestos.

Dentro de los componentes de mayor significación, se encuentran las variables de Endógenas a la Administración Tributaria: Control y Asistencia. En términos generales, todas las variables de servicios, asistencia, capacitación y simplicidad en el pago de impuestos son variables significativas y de alto impacto en la probabilidad de pago.

La variable de 'Confianza en el SRI', es estadísticamente consistente en el modelo y refleja la buena percepción que existe de la administración tributaria, por lo cual apoya también la idea de que una administración eficiente, transparente y eficaz influye en el buen comportamiento de los contribuyentes y que además genera riesgo de detección, tal como se evidencia en la consistencia y signo de la variable 'riesgo de detección'.

Esto contrasta nuevamente con las variables socioeconómicas las cuales tienen un efecto negativo en la moral tributaria. Por ejemplo, se evidencia que en ciertas ciudades existe menor probabilidad para el pago voluntario de impuestos, lo que además se contrasta si tienen la condición de 'contribuyente' y tienen un negocio de cuenta propia.

Una variable interesante y la cual debe ser analizada con mayor detalle es la 'educación' ya que se evidencia que existe una menor probabilidad de pago de impuestos, presumiblemente como menciona Cummings et al. (2006), porque el más educado conoce en mayor detalle las formas de evitar el pago del impuesto, lo que unido al nivel de ingreso, puede ser un factor de análisis importante al momento del diseño de programas de control tributario.

Son significativos el estrato, la edad, la percepción del pago de impuestos, y todos concuerdan con el signo predicho por la teoría. Existe una relación inversamente proporcional y de signo negativo (-) tanto para aquellos que se encuentran en un estrato alto, como los que están en el estrato bajo. Esto implica dos situaciones: quienes detentan ingresos más altos podrían incumplir más si esto está correlacionado con su conocimiento sobre el cómo evadir y quienes están en estrato bajo tendrían una menor moral por desconocimiento o simplemente porque no son sujetos de tributación. En lo que se refiere a la edad, la teoría explica que existe una relación directa y positiva (+) ya que con la edad, las personas de mayor edad se vuelven más adversas al riesgo y mejores en su cumplimiento. A pesar de que la teoría realiza algunas aseveraciones con respecto del género, los resultados no resultan significativos en ninguna de las especificaciones del modelo.

Finalmente, vale la pena resaltar los resultados positivos de la variable 'Pago de impuestos'. Esto demuestra la tesis que sugiere que si las personas perciben que la mayoría cumple con sus obligaciones tributarias en la actualidad, aumenta su motivación para pagar impuestos.

## 6 Recomendaciones de Política Pública

Los resultados obtenidos, tanto en la Encuesta realizada así como en el modelo de Moral Tributaria desarrollado en el presente trabajo, constituyen un aporte importante para la literatura económica sobre comportamiento tributario en Ecuador.

En términos generales, la política pública, y particularmente la tributaria, todavía presenta dificultades en la Asignación y Distribución de recursos. De acuerdo a los resultados, en el ámbito de la Distribución, existe evidencia que la sociedad contribuye equitativa y solidariamente al pago del impuesto cuando percibe la calidad del gasto público y si observa que más personas están cumpliendo con sus obligaciones fiscales. Es evidente que este factor, sumado a los valores individuales y factores socioeconómicos, influye directamente en la construcción del capital social de un país. En este sentido, la política pública debe mejorar los canales de información y de *Accountability* hacia la sociedad, lo cual promoverá a una mayor retribución y cumplimiento voluntario de los contribuyentes respecto al pago de impuestos.

En el ámbito de la Asignación, la Administración Tributaria debe enfocar sus esfuerzos en dos grandes líneas de acción. Primero, mejorar la selección de contribuyentes sujetos a control en el marco de una adecuada segmentación que logre influenciar a que los ‘contribuyentes oportunistas’ tengan suficientes incentivos para que sean ‘leales’. Segundo, fortalecer los servicios al contribuyente para reducir los costos de cumplimiento al mínimo y, al mismo tiempo, ampliar y especializar la capacitación que requiere la sociedad.

## Bibliografía

- Allingham, M. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818–860.
- Antequera, G. & Florensa, M. (2008). Determinantes de la Moral Tributaria en la Provincia de Buenos Aires. *Serie Anales de la Asociación de Economía Política*, Noviembre.
- Aristóteles, A. (1989). *Ética a Nicómaco*. Alborada.
- Bergman, M. & Nevarez, A. (2005). ¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento. *Política y Gobierno*, 1, 9–40.
- Blumenthal, M. & Slemrod, J. (1992). The compliance cost of the US individual income tax system: A second look after tax reform. *National Tax Journal*, 45(2), 185–202.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1977). Towards a constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8, 255–273.
- Brennan, G. & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge Univ Pr.
- Chand, S. & Moene, K. (2002). Controlling Fiscal Corruption. *Abed, George T./Gupta, Sanjeev*, (pp. 89–110).
- Cowell, F. (1985). Tax evasion with labour income. *Journal of Public Economics*, 26(1), 19–34.
- Cummings, R., Martinez-Vazquez, J., McKee, M., & Torgler, B. (2006). Effects of tax morale on tax compliance: experimental and survey evidence.
- Erard, B. & Feinstein, J. (1994). *The role of moral sentiments and audit perceptions in tax compliance*. Carleton Industrial Organization Research Unit.
- Estévez, A. & Esper, S. (2008). Ciudadanía fiscal en América Latina: El contrato incumplido. *Debates Latinoamericanos*, (10).
- Estévez, A. & Esper, S. (2009). Ciudadanía fiscal y nuevas formas de relación entre contribuyentes y administración tributaria. *SaberEs*, (1).
- Fatás, E. & Roig, J. (2004). Equidad y evasión fiscal. Un test experimental. *Revista de Economía Aplicada*, (pp. 17–37).
- Franzoni, L. (1998). Tax evasion and tax compliance. *University of Bologna*.

- Ghura, D. (2002). Tax revenue in sub-Saharan Africa: effects of economic policies and corruption. *Governance, Corruption, and Economic Performance*, (pp. 1819–29).
- Giarrizzo, V. & Sivori, J. (2007). La inconsistencia de la moral tributaria en la Argentina. *Universidad de Buenos Aires*.
- Greenberg, J. (1984). Avoiding tax avoidance: A (repeated) game-theoretic approach\* 1. *Journal of Economic Theory*, 32(1), 1–13.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, 3(1), 23–45.
- Haque, N. & Sahay, R. (1996). Do government wage cuts close budget deficits? Costs of corruption. *Staff Papers-International Monetary Fund*, 43(4), 754–778.
- Henrich, J., Boyd, R., Young, P., McCabe, K., Albers, W., Ockenfelds, A., & Gigerenzer, G. (2001). What is the role of culture in bounded rationality. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, (pp. 343–359).
- Hindriks, J., K. M. y. M. A. (1999). Corruption, extortion and evasion. *Journal of Public Economics*, 74, 395–430.
- James, S. (2006). Taxation, Ethical Investment, and tipping. *Handbook of Contemporary Behavioral Economics*.
- Kaplan, S., Reckers, P., & Reynolds, K. (1986). An application of attribution and equity theories to tax evasion behavior. *Journal of Economic Psychology*, 7(4), 461–476.
- Klikberg, B. (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 69, 85–102.
- Klikberg, B. (2002). Capital social y cultura, claves olvidadas del desarrollo. *Foro internacional*, (pp. 454–496).
- Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have An Economic Payoff? A Cross-Country Investigation\*. *Quarterly journal of economics*, 112(4), 1251–1288.
- Lewis, H. (1971). Shame and guilt in neurosis. *Psychoanalytic Review*, 58(3), 419–438.
- Long, J. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Sage Publications, Inc.
- Martner, R. (2008). El Pacto fiscal y los sistemas tributarios en América Latina. *Versión preliminar*.

- Mayshar, J. (1991). Taxation with costly administration. *The Scandinavian Journal of Economics*, 93(1), 75–88.
- McCaleb, T. (1976). Tax evasion and the differential taxation of labor and capital income. *Public Finance= Finances publiques*, 31(2), 287.
- Mill, J. (2005). *Sobre la libertad*. Edaf Antillas.
- Mookherjee, D. & Png, I. (1989). Optimal auditing, insurance, and redistribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 399–415.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*.
- Musgrave, R. (1999). The nature of the fiscal state: the roots of my thinking. *Buchanan, J. y Musgrave, R., Public Finance and Public Choice. Two contrasting Visions of the State*, The MIT Press, Londres.
- Pigou, A. (1946). *La economía del bienestar*. M. Aguilar.
- Pitt, M. & Slemrod, J. (1989). The compliance cost of itemizing deductions: evidence from individual tax returns. *The American Economic Review*, 79(5), 1224–1232.
- Prinz, A. (2010). IIPF Congress Uppsala 2010.
- Sakí, B. & Ramírez, S. (2006). Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una Revisión Empírica. *Banco Central del Perú, Documento de Trabajo*.
- Sandford, C. (1973). *Hidden costs of taxation*. Institute for Fiscal Studies.
- Sandford, C. (1995). *Tax compliance costs: measurement and policy*. Fiscal Publications Bath.
- Sandford, C., Godwin, M., Hardwick, P., & Collard, D. (1989). *Administrative and compliance costs of taxation*. Fiscal Publications.
- Sandmo, A. (1981). Income tax evasion, labour supply, and the equity–efficiency tradeoff. *Journal of Public Economics*, 16(3), 265–288.
- Sandord, C. (1986). Value-Added Tax-United Kingdom Experience. *Changing the tax mix: papers presented at a conference organised by the Centre of Policy Studies, Monash University*.
- Schaltegger, C. & Torgler, B. (2005). Tax Morale and Fiscal Policy. *CREMA, Working Paper*, 30.
- Scheler, M. (2001). *Ética: Nuevo ensayo de fundamentación de un personalismo ético*. Caparrós editores.

- Segura, S. (2004). *Política y técnica tributarias*. Ministerio de Hacienda.
- Servicio de Rentas Internas (2009). *Modelo de Equilibrio General Tributario*.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Methuen.
- Song, Y. & Yarbrough, T. (1978). Tax ethics and taxpayer attitudes: A survey. *Public Administration Review*, (pp. 442–452).
- Spicer, M. & Becker, L. (1980). Fiscal inequity and tax evasion: An experimental approach. *National Tax Journal*, 33(2), 171–5.
- Spicer, M. & Lundstedt, S. (1976). Understanding tax evasion. *Public Finance= Finances publiques*, 31(2), 295–305.
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público*. Antoni Bosch Editor.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers-International Monetary Fund*, (pp. 559–594).
- Tanzi, V. & Davoodi, H. (2000). *Corruption, growth, and public finances*. International Monetary Fund.
- Tipke, K. (2002). *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*. Marcial Pons.
- Torgler, B. (2003). Beyond punishment: A tax compliance experiment with taxpayers in Costa Rica. *Revista de Análisis Económico*, 18(1).
- Torgler, B. (2004). Moral suasion: An alternative tax policy strategy? Evidence from a controlled field experiment in Switzerland. *Economics of Governance*, 5(3), 235–253.
- Torgler, B. (2005). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1), 133–157.
- Torgler, B. (2007). *Tax compliance and tax morale: a theoretical and empirical analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Torgler, B. & Schneider, F. (2002). *Does Culture Influence Tax Morale?: Evidence from Different European Countries*. Wirtschaftswiss. Zentrum der Univ.
- Usher, D. (1986). Tax evasion and the marginal cost of public funds. *Economic Inquiry*, 24(4), 563–586.
- Weck, H. (1983). *Schattenwirtschaft: eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung?: eine ökonomische Analyse*. Peter Lang, Bern.
- Yitzhaki, S. (1974). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 3(2), 201–202.

## Resultados Econométricos

Moral tributaria	Teórico	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Valores	(+)	0.135*** (0,011)				0.125*** (0.019)
Género	(+)/(-)	-0.025 (0,042)			-0.005 (0.050)	0.063 (0.083)
Edad2	(+)	0.007 (0.004)			0.009* (0.005)	0.014* (0.007)
Estrato alto	(-)	-0.124 (0.084)			-0.197* (0.084)	-0.148 (0.128)
Estrato bajo	(-)	-0.246*** (0.044)			-0.276*** (0.045)	-0.123 (0.073)
Es contribuyente	(+)/(-)	-0.101* (0.048)		-0.175** (0.066)	-0.123* (0.053)	-0.046 (0.076)
Solidaridad	(+)	0.086* (0.043)				0.062 (0.074)
Denuncia	(-)	-0.127*** (0.027)				-0.217*** (0.045)
Sentimientos morales	(+)	-0.011 (0.013)				
Umbral de la ley	(+)	0.071 (0.053)				0.0171 (0.100)
Necesidades colectivas	(+)		0.131*** (0.025)			0.099* (0.041)
Pago de impuestos	(+)		0.036 (0.023)		0.075** (0.025)	. .
Seguridad	(+)		-0.073** (0.024)		-0.075** (0.026)	. .
Bien común	(+)		0.201*** (0.043)			0.268*** (0.071)
Mejora de Servicios	(+)		0.142*** (0.043)			-0.026 (0.071)
Publicidad en obras	(+)		0.177*** (0.045)			0.171* (0.077)

Continúa...

\* p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001.

Elaboración: Autores

Fuente: Informe final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

Continuación...

Moral tributaria	Teórico	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Impuestos/Ingresos	(-)			-0.073* (0.030)		-0.058 (0.034)
Facilidades	(+)			1.330*** (0.156)		1.228*** (0.165)
Declaración falsa	(-)			-0.117*** (0.032)		-0.099** (0.035)
Nivel de estudios	(+)/(-)			-0.057** (0.021)	0.015 (0.016)	. .
Riesgo de detección	(+)			-0.223* (0.108)		0.244* (0.120)
Influencia de sanción	(-)			0.109 (0.066)		0.075** (0.070)
Confianza SRI	(+)			0.083** (0.030)		-0.003 (0.034)
Simplicidad del sistema	(+)			0.059 (0.068)		0.015 (0.072)
Estado civil	(-)				-0.008 (0.016)	0.000 (0.027)
Quito	(+)/(-)				-0.230*** (0.064)	0.122 (0.099)
Guayaquil	(+)/(-)				-0.372*** (0.068)	0.504*** (0.129)
Cuenta propia	(-)				-0.084 (0.050)	-0.089 (0.077)
Estudios completos	(+)/(-)				-0.029 (0.016)	-0.039 (0.026)
Jefe de hogar	(+)/(-)				-0.006 (0.054)	-0.041 (0.087)
Tiene RISE	(+)				-0.034 (0.018)	0.024 (0.027)
Servicios básicos	(+)				0.006 (0.027)	0.022 (0.043)

Continúa...

\* p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001.

Elaboración: Autores

Fuente: Informe final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

Continuación...

Moral tributaria	Teórico	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Situación política	(+)				0.029 (0.025)	0.003 (0.039)
Vías y carreteras	(+)				-0.002 (0.020)	-0.001 (0.032)
cut1-Constante		-2.008*** (0.131)	-1.094*** (0.113)	-1.438*** (0.183)	-1.937*** (0.163)	-1.128** (0.361)
cut2-Constante		-0.443*** (0.125)	0.426*** (0.114)	0.144 (0.179)	-0.405* (0.162)	0.573 (0.364)
N		3,512	3,372	1,497	3,312	1,455
$R_p^2$		0.043	0.018	0.054	0.022	0.118
$\chi^2$		0.043	0.018	0.054	0.022	0.118
Log-Like		-2,740.1	-2,689.7	-1,131.5	-2,628.2	-1,027.36
aic		5,504.2	5,395.3	2,290.2	5,296.4	2,124.7
bic		5,578.1	5,444.3	2,343.3	5,418.5	2,309.6

\* p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001.

Elaboración: Autores

Fuente: Informe final 'Encuestas de Moral Tributaria'.

# APLICACIÓN DE UN INDICADOR DE MORAL TRIBUTARIA AL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE CONTROL Y SERVICIO

---

\*Muman Rojas Dávila

\* Funcionario del Servicio de Rentas Internas de Ecuador. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan la postura oficial del Servicio de Rentas Internas o el Centro de Estudios Fiscales.

# Aplicación de un Indicador de Moral Tributaria al Desarrollo de Estrategias de Control y Servicio

## Resumen

La definición de moral califica los actos humanos en buenos o malos, acertados o erróneos según la guía de un grupo social específico. Este primer análisis descriptivo toma datos de la Encuesta de Satisfacción del Contribuyente, realizada en noviembre del 2007 por el INEC bajo pedido del Servicio de Rentas Internas de Ecuador tomando, entre algunas de sus preguntas, las mediciones asociadas a percepción del contribuyente sobre temas de evasión, control y sanción; así como de la imagen del SRI. Se realizó entonces una reducción de las preguntas relacionadas en términos de dos variables reducidas no observables: La imagen del SRI y la percepción que tienen los contribuyentes sobre su entorno en términos de cumplimiento voluntario. Las variables reducidas se ajustaron entonces al modelo de aprendizaje moral de Kohlberg para asociar etapas de desarrollo moral a las magnitudes calculadas con el supuesto establecido de que si la imagen de la Administración Tributaria y el entorno asociado a los contribuyentes genera calificaciones positivas, se generan condiciones favorables de comportamiento y por ende la etapa de desarrollo moral es mayor. Finalmente se construyen estrategias diferenciadas para cada una de las ciudades que fueron parte de la encuesta en base a la etapa de desarrollo moral que prevalece.

## Abstract

The definition of moral classify human actions into good or bad, correct or incorrect according to the guidance of a specific social group. This first descriptive analysis takes the Tax Payers' Satisfaction Survey, elaborated on November, 2007 by INEC under the request of the Internal Revenue Service. This survey considered questions on measures on the taxpayers' perception about evasion, control and saction; and also on the image of the IRS. Thus, questions were related to two reduced-non observable variables: IRS image and taxpayers' perception on their environment related with non-compulsory compliance. Reduced variables were adjusted to the Kohlberg's Moral Knowledge Model to relate the moral development stages to the established assumption that if the Tax Administration and the Tax Payers' environment generate positive qualifications, then there will exist favorable conditions for good behavior and the development stage will be higher. Finally, differentiated strategies are built for each city included in the survey based on the Moral Development Stage to which each city belongs.

## 1 La Moral en el Pago de Impuestos

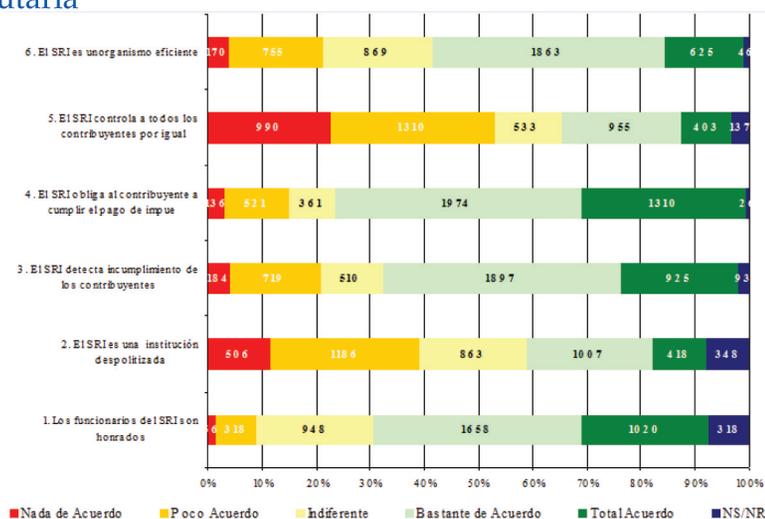
La moral no es una característica innata de los grupos sociales. Contrario a lo que podría pensarse la moral pasa por una serie de estamentos de aprendizaje que la definen por etapas. Kohlberg (1981) planteó que las personas reestructuran su pensamiento acerca de cuestiones sociales y morales en la medida que desarrollan su estructura cognitiva desde lo más concreto hasta lo más abstracto. Basados también en teorías psicológicas, Erard & Feinstein (1994) determinaron que los beneficios percibidos en la función de utilidad del contribuyente se ven influenciados por el temor a la crítica pública o la culpa asociada a la conciencia de la afectación del delito. Myles & Naylor (1995) establecieron que el grupo asociado al contribuyente tiene efecto directo sobre la función de utilidad y que el comportamiento del grupo repercute en una réplica en el comportamiento puntual. Torgler (2005) estableció que una percepción favorable del Estado y sus delegados en materia tributaria genera efectos positivos en el desarrollo moral del contribuyente. Según los autores indicados podría inferirse que un contribuyente que perciba una imagen adecuada de la Administración Tributaria y cuyo entorno favorezca el cumplimiento voluntario generará menores problemas en el proceso moral de aprendizaje y por ende mejorará su cultura tributaria.

Para construir un indicador del estamento de aprendizaje moral tributario en el que se pueden encontrar los contribuyentes de las ciudades del Ecuador se utilizará como fuente la Encuesta de Satisfacción de Usuarios del Servicio Rentas Internas realizada por el Instituto de Estadísticas y Censos de Ecuador

a pedido del SRI en noviembre de 2007. La encuesta, entre las medidas investigadas, recoge el nivel de satisfacción y el grado de mejora que ha tenido la institución en los diferentes servicios a los usuarios del SRI y la percepción de los contribuyentes en torno a temas de evasión, control y sanción. La aplicación del cuestionario asociado a la encuesta se realizó por medio de dos métodos: método Intercept, que consistía en la entrevista directa a personas que fueron atendidas en las diferentes agencias del SRI a nivel nacional y método Call, que consistía en la entrevista telefónica a personas naturales o jurídicas que declararon sus impuestos en los meses de abril y julio de 2007. La base de datos recoge la opinión de 8,553 contribuyentes, 4,328 por entrevista directa y 4,225 por entrevista telefónica, repartidos proporcionalmente de acuerdo al tamaño de las 8 regionales. En el presente análisis se utilizarán únicamente los datos correspondientes a la encuesta realizada por el método Intercept. Del grupo original de preguntas planteadas se utilizará únicamente la sección de 10 preguntas relacionada con la imagen del SRI y la percepción del contribuyente sobre su entorno. El análisis conjunto (partiendo de que no todas las preguntas que en general reflejan las dimensiones requeridas) es mucho más adecuado al momento de establecer conclusiones debido a que existen secciones de evaluación preestablecidas en las preguntas evaluadas. Las preguntas de la sección fueron medidas como variables ordinales de cinco categorías que iban desde el total acuerdo con la aseveración hasta el total desacuerdo con la misma.

En general el Servicio de Rentas Internas de Ecuador se caracteriza por mantener una imagen técnica y de eficiencia. Las preguntas abordadas con la finalidad de determinar la percepción de la imagen institucional incluyen aseveraciones relacionadas con la honradez de sus funcionarios, el nivel de inherencia política percibido, la capacidad de detección de incumplimientos, la capacidad de obligar el pago de impuestos, la percepción de equidad en el control y la calidad general percibida en los servicios y atención (ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Frecuencias absolutas de la percepción de la imagen de la Administración Tributaria**

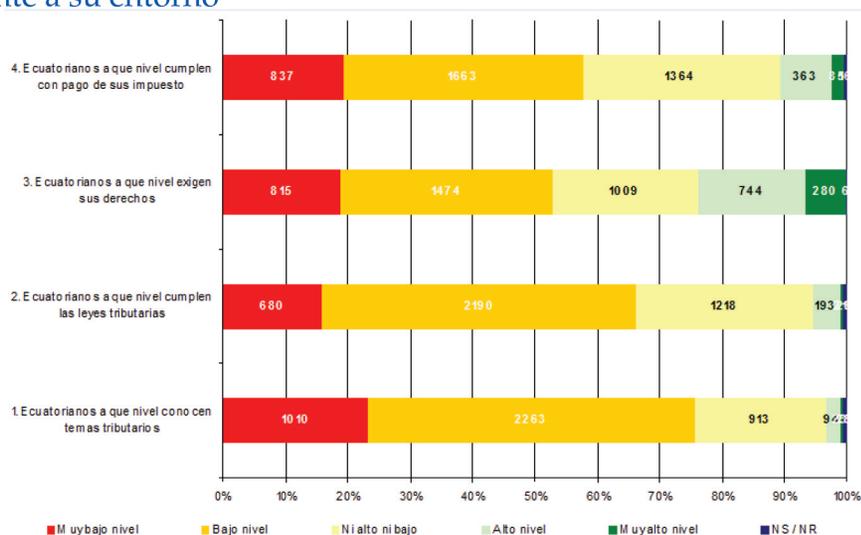


Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios - CEF.

Fuente: Encuesta de Satisfacción INEC-SRI (2007)

Respecto al entorno de los contribuyentes se han establecido muchas líneas de acción para fomentar la cultura tributaria en Ecuador, sin embargo no existe evidencia que permita cuantificar su incidencia en el cumplimiento voluntario. La encuesta contiene preguntas que tratan de evaluar la percepción de cada contribuyente con respecto a su interactuar con la Administración Tributaria y la sociedad en general; entre ellos el nivel de conocimiento de los ecuatorianos de temas tributarios, el nivel en que considera cumplen las leyes, el nivel en que exigen sus derechos y el nivel en de cumplimiento con los pagos correspondientes (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Frecuencias absolutas de la percepción de la actitud de los ecuatorianos frente a su entorno



Elaboración: Departamento de Estudios Tributarios - CEF.

Fuente: Encuesta de Satisfacción INEC-SRI (2007).

Dadas estas condiciones una alternativa es construir la matriz de correlaciones de Kendall & Gibbons (1962) para analizar las relaciones presentes en el conjunto de variables. El estadístico de Kendall (coeficiente  $\tau$ ) establece la

Cuadro 1: Coeficiente  $\tau$  de Kendall. Preguntas asociadas a la sección Imagen y Entorno

	Imagen						Entorno				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	
Imagen	1	1.00*	0.27*	0.19	0.17	0.21*	0.31*	0.08	0.06	0.06	0.03
	2	0.27*	1.00*	0.16	0.15	0.24*	0.26*	0.09	0.11	0.10	0.08
	3	0.19	0.16	1.00	0.43*	0.18	0.28*	0.02	0.06	0.10	0.08
	4	0.17	0.15	0.43*	1.00*	0.20*	0.32*	0.02	0.09	0.17	0.16
	5	0.21*	0.24*	0.18	0.20*	1.00*	0.42*	0.12	0.10	0.07	0.06
	6	0.31*	0.26*	0.28*	0.32*	0.42*	1.00*	0.11	0.12	0.13	0.11
Entorno	1	0.08	0.09	0.02	0.02	0.12	0.11	1.00*	0.44*	0.22*	0.20*
	2	0.06	0.11	0.06	0.09	0.10	0.12	0.44*	1.00*	0.27*	0.40*
	3	0.06	0.10	0.10	0.17	0.07	0.13	0.22*	0.27*	1.00*	0.28*
	4	0.03	0.08	0.08	0.16	0.06	0.11	0.20*	0.40*	0.28*	1.00*

\*Correlaciones superiores o iguales a 0.2 en valor absoluto.

Elaboración: Autor

medida de la correspondencia entre respuestas de dos preguntas. Si las dos preguntas reflejan un acuerdo perfecto (la misma respuesta ordinal) el valor es 1, si difieren al máximo (primero y último por ejemplo) el valor es -1 y cualquier valor entre -1 y 1 según el nivel de acuerdo existente. Si el coeficiente es 0 reflejaría que existe independencia entre las respuestas de ambas preguntas. Es decir:

$$\tau = \frac{n_c - n_d}{\frac{1}{2}n(n-1)} \quad (1)$$

donde  $n_c$  es el número de pares concordantes,  $n_d$  es el número de pares discordantes y  $n$  es el número de elementos considerados en el análisis. El cuadro (1) muestra la matriz de coeficientes calculada para las preguntas correspondientes a la sección Imagen y Percepción del Entorno del cuestionario de la Encuesta de Satisfacción (las preguntas correspondientes se presentan en el anexo).

## 2 Reducción de Dimensiones: Componentes Principales Categóricas

Puesto que las preguntas fueron medidas en escalas ordinales es difícil asumir que las escalas de opinión reflejen la misma distancia entre preguntas, lo que

complica extraer conclusiones sobre el análisis ordinal. La distancia en percepción de un sujeto no es la misma para otro y esto es parte del problema al analizar cada pregunta por separado, por lo que un sujeto puede percibir la distancia entre acuerdo y desacuerdo de forma distinta a otro en igualdad de condiciones. De hecho el estadístico de Kendall no mide este particular entre preguntas sino entre respuestas por lo que, como medida de asociación, su interpretación es limitada únicamente de forma exploratoria. El procedimiento de componentes principales categóricos<sup>1</sup> es, entonces, una opción para analizar la relación conjunta de la variación generada por variables nominales u ordinales. El método de componentes principales tiene como finalidad reducir la dimensión inicial de un vector de variables aleatorias a un vector de menor dimensión, sin sacrificar por ello la explicación de la variación total del conjunto. Dados los supuestos del modelo original de componentes principales (originalmente no puede trabajarse con variables categóricas sino con variables cuantitativas), se ha optado por un método no lineal de componentes principales más adecuado al fin que se persigue en el conjunto actual de variables en términos ordinales (Anexo).

Para evaluar mediante componentes principales categóricos el conjunto original se agrupan las 10 variables consideradas en una dimensión menor. No se considerarán las observaciones en las cuales no se haya registrado respuesta, sin embargo imputaremos las mismas para calcular la correlación entre las variables encontradas. El estadístico  $\alpha$  de Cronbach<sup>2</sup> permite determinar un número óptimo de dimensiones a considerar en la reducción a partir de la participación de cada dimensión en la varianza total. Los valores obtenidos se detallan en el cuadro (2).

**Cuadro 2: Valores del  $\alpha$  de Cronbach para cada dimensión reducida del conjunto de datos original**

Dimensión	$\alpha$ de Cronbach	Varianza Explicada
1	0.68	2.60
2	0.40	1.57
3	0.05	1.04
4	0.00	1.00
5	-0.09	0.93
6	-0.19	0.86
7	-0.50	0.69
8	-0.57	0.66
9	-0.83	0.57
10	-1.03	0.52

Elaboración: Autor.

<sup>1</sup>El problema puede analizarse entonces desde la óptica del escalamiento óptimo. Aún cuando no es parte de las citas bibliográficas Alan Agresti en su libro de 1984 "Analysis of Ordinal Categorical Data" provee la teoría que derivó muchos de los trabajos en variables categóricas que se detallan en esta sección.

<sup>2</sup>Valores más altos del estadístico de Cronbach implican una mejor explicación de la variación del conjunto.

Las dos primeras dimensiones proporcionan niveles altos de explicación. La siguiente tabla y gráfico resume las saturaciones de las dos componentes principales categóricas calculadas. La distancia desde el origen hasta el valor de la saturación refleja la participación de la variable en la dimensión, mientras que si dos saturaciones tienen valores cercanos se puede interpretar su participación en la dimensión reducida como similar. Puede apreciarse que las componentes principales agrupan las preguntas relacionadas con la imagen de la Administración Tributaria y con el entorno de los contribuyentes en las dos dimensiones que se suponían existían previo al proceso de reducción (ver cuadro 3).

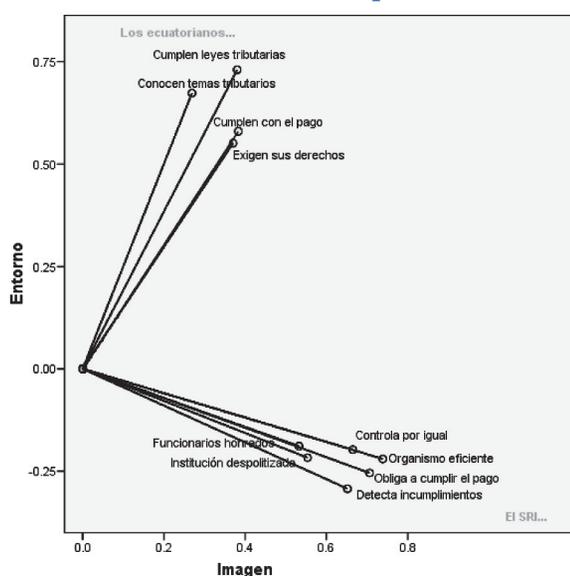
El primer factor se denominará *Imagen* y concentra las preguntas relacionadas a la percepción de la ciudadanía sobre la Administración Tributaria y el segundo factor se denominará *Entorno* y concentra las preguntas relacionadas con la percepción de los contribuyentes sobre su entorno (ver gráfico 3).

Cuadro 3: Saturaciones en los componentes de la matriz de correlación de Kendall determinados

Pregunta	Componente 1	Componente 2	
Imagen	1	0.532	-0.188
	2	0.553	-0.212
	3	0.652	-0.293
	4	0.706	-0.256
	5	0.667	-0.194
	6	0.737	-0.219
Entorno	1	0.266	0.677
	2	0.378	0.733
	3	0.372	0.543
	4	0.382	0.578

Elaboración: Autor.

Gráfico 3: Saturaciones en los componentes determinados



Elaboración: Autor.

### 3 Ajustando el Modelo de Moral de Kohlberg

Una vez realizada la reducción de las variables puede sugerirse ubicar a los contribuyentes en el esquema de Kohlberg basados en las magnitudes de los factores Imagen y Entorno. Mayores magnitudes de Imagen y Entorno implicarían, entonces, un mayor etapa de desarrollo moral. Cada etapa tendrá asociada una estrategia posible de aplicar orientada a sus características de cada segmento. La siguiente tabla ajusta el modelo de Kohlberg respecto a aseveraciones relacionadas con el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria (ver cuadro 4).

La primera (I) y segunda (II) etapa de desarrollo moral corresponderían a contribuyentes que perciben una imagen desfavorable de la Administración Tributaria y de su entorno. Son contribuyentes que en general esperarían un castigo o una retribución a cambio de su cumplimiento voluntario (obediencia al castigo y orientación relativista). La tercera (III) etapa correspondería a contribuyentes con un entorno poco favorable y una imagen de apreciación similar de la Administración Tributaria. Estos contribuyentes evaluarían si su propio entorno social los orienta hacia el cumplimiento de las obligaciones dada la imagen de la Administración Tributaria, es decir reaccionan mucho más en base a que condiciones sociales tiene el evasor en su entorno (concordancia interpersonal). La cuarta etapa (IV) agruparía a contribuyentes que perciben de forma medianamente favorable a la Administración Tributaria y a su entorno como contribuyentes; en esta etapa los contribuyentes esperarían mayores estrategias

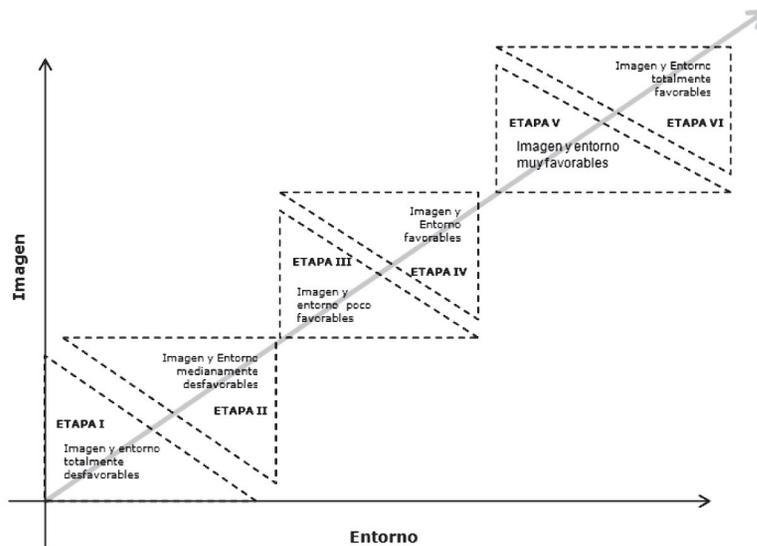
**Cuadro 4: Etapas Morales del Modelo de Kohlberg asociadas al Sistema Impositivo**

	<b>Etapas</b>	<b>Aseveración</b>
I	La orientación a la obediencia por castigo	Los impuestos deben pagarse correctamente porque si no lo hago puede que me impongan una fuerte multa o hasta que me envíen a la cárcel.
II	La orientación instrumental relativista	Los impuestos deben pagarse correctamente porque estoy generando una utilidad de la operación de mi actividad y debo de dar la parte correspondiente al fisco en reciprocidad por darme la libertad de ejercerla.
III	La orientación de concordancia interpersonal	Los impuestos deben de pagarse correctamente porque actualmente hay una mayor conciencia en las personas acerca de su compromiso con el pago de impuestos y no me gustaría que la sociedad me considerara un evasor de impuestos.
IV	La orientación de “ley y orden”	Los impuestos deben pagarse correctamente porque el SRI así nos lo requiere y lo establece muy claramente en la Ley. Como contribuyente debo respetar la Ley y cumplir con ella. Por otra parte si nadie pagara impuestos entraríamos en caos y todo se paralizaría.
V	La orientación legalística o de contrato social	Los impuestos deben pagarse correctamente porque si no pagamos nuestros impuestos estamos reduciendo la posibilidad que tendría el gobierno de mejorar las condiciones sociales de la población.
VI	La orientación de principios éticos universales	Los impuestos deben pagarse correctamente porque primero que todo es nuestro deber hacerlo. No pagarlos o pagar menos es estarle robando dinero al gobierno y esto va contra de mis valores éticos.

Elaboración: Autor.

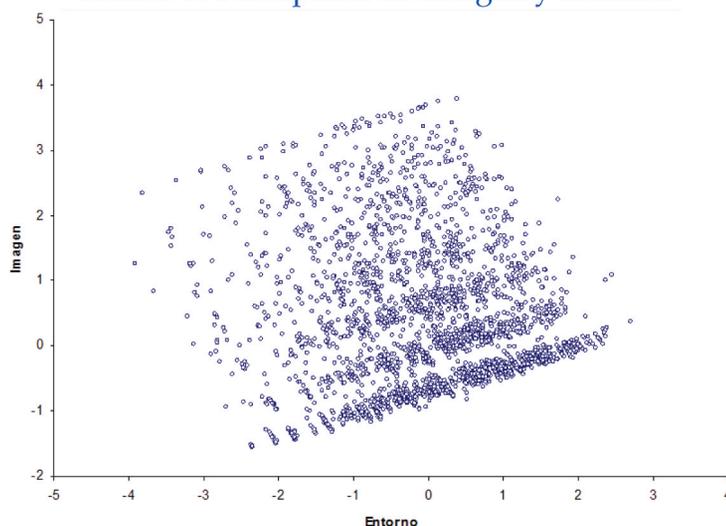
de difusión de las actividades y resultados de la gestión de la Administración Tributaria previo a su cumplimiento. Adicionalmente están al tanto de sus obligaciones como contribuyentes en una etapa inicial (ley y orden). En la quinta (V) y sexta (VI) etapa se tendría a los contribuyentes que perciben un entorno e imagen de la Administración Tributaria mayormente favorables; en esta etapa los contribuyentes esperarían mecanismos que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones y adecuaciones generales a sus realidades puntuales (contrato social y principios éticos), ya que están concientes del aporte del cumplimiento voluntario. No es necesario que una persona pase por todas las etapas de desarrollo moral, sin embargo si son condicionantes los factores percibidos para que se mantenga en dicha etapa. El gráfico (5) presenta las observaciones en términos de los factores Imagen y Entorno calculados previamente (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Etapas de Desarrollo Moral asociadas a la percepción de Imagen y Entorno



Elaboración: Autor.

Gráfico 5: Percepción de Imagen y Entorno



Cada punto equivale a la percepción de un contribuyente.  
Elaboración: Autor.

El problema de puntualizar cada una de estas estrategias es el nivel de incertidumbre que puede asociarse a ubicar a cada contribuyente en una etapa de desarrollo moral basados únicamente en los dos factores de respuesta no observables. La alternativa es realizar una inferencia a niveles significativos para cada una de las ubicaciones geográficas consideradas en la encuesta y a su vez establecer una puntuación adecuada para ubicar el encuestado en una etapa de desarrollo moral. Para evaluar la etapa se establece como supuesto la existencia de 6 grupos definidos en las etapas de desarrollo moral antes mencionadas. Se aplicará entonces el análisis cluster univariado de Fisher<sup>3</sup> para definir una clasificación inicial de la etapa de desarrollo moral tomando como variable única el rango percentil al que pertenece el máximo entre los de los factores determinados<sup>4</sup> para cada observación (ver cuadro 5).

Los centroides se ubican en términos de los percentiles 7, 23, 40, 57 y 91, de allí que es posible asociar cada cluster con una etapa moral, un mayor centroide implicaría un mayor desarrollo moral del grupo. El Cluster 1 se asociaría con la Etapa I y de allí en adelante la correspondencia hasta llegar al Cluster 6 asociado a la Etapa VI (ver gráfico 6).

<sup>3</sup>Fisher (1958). Ver también Espinoza (1997).

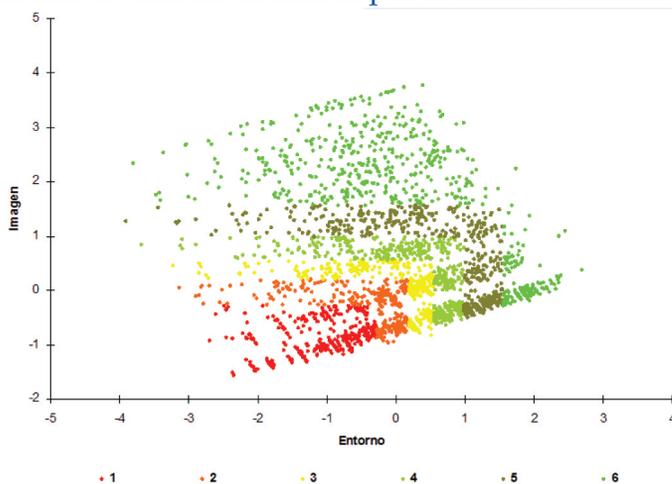
<sup>4</sup>Para establecer la máxima etapa moral supondremos como indicador la jerarquía, en términos de rango percentil de pertenencia, del valor máximo entre el factor Imagen o Entorno. Con ello se penaliza a las observaciones con magnitudes inferiores en ambos casos y se favorece el desarrollo moral más alto ya sea en Imagen o en Entorno.

**Cuadro 5: Cluster Univariado de Fisher: Estadísticos Obtenidos**

Estadísticos	Clusters					
	1	2	3	4	5	6
Inercia intra - grupos	14,765.22	14,658.88	17,829.56	17,679.73	17,548.99	17,793.95
Distancia mínima del centroide	0.494	0.487	0.024	0.019	0.001	0.008
Distancia media del centroide	4.006	3.993	4.268	4.235	4.228	4.256
Distancia máxima del centroide	7.506	7.513	8.024	8.019	8.001	9.008
Centroides (percentil)	7	23	40	57	74	91
Tamaño	693	692	736	736	734	736

Elaboración: Autor.

**Gráfico 6: Cluster obtenido por el método de Fisher**



Cada punto equivale a la percepción de un contribuyente.  
Elaboración: Autor.

Cuadro 6: Prueba de Independencia  $H_0$ : la ciudad y su etapa de desarrollo moral son independientes Vs.  $H_1 : \neg H_0$ .

Ji-Cuadrado	395.73
Grados de libertad	110
Valor p	Menor a 0.01

Elaboración: Autor.

Puede plantearse estadísticamente si existe independencia entre estas etapas de desarrollo moral y la ciudad donde se efectuó la encuesta (ver cuadro 6). De darse el caso de que fueran independientes no habría necesidad de establecer una estrategia segmentada, mientras que de existir algún nivel de dependencia se soportaría entonces el adoptar estrategias geográficamente distintas.

Se tiene entonces que, dado que existe un nivel de dependencia entre la etapa de desarrollo moral y la ciudad investigada, puede sustentarse la construcción de estrategias orientadas a la etapa moral que prevalezca en cada una de ellas. La siguiente tabla resume las frecuencias absolutas correspondientes al número de contribuyentes en la muestra de cantones investigado por cada una de las etapas morales definidas en base al análisis cluster anterior (ver cuadro 7).

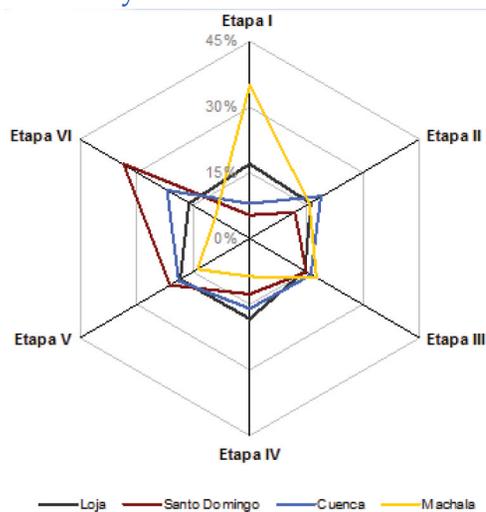
Para ilustrar las diferencias entre las etapas de cada ciudad pueden plantearse los casos de cuatro ciudades con características de desarrollo moral distintas (Ver gráfico 7). Mientras los factores en Machala se orientan en su mayoría a las primeras etapas de desarrollo moral, Santo Domingo tiende a las últimas. Por otra parte Cuenca y Loja tienen similares etapas de desarrollo, aunque en el caso de Cuenca es mayor la concentración en la etapa IV de desarrollo moral y la V en el caso de Loja. Plantear una estrategia idéntica en las cuatro ciudades puede generar entonces resultados distintos. En el caso de Machala la exposición del contribuyentes sancionados y los procesos de clausuras a establecimientos son adecuados, mientras que en el caso de Santo Domingo, dada la etapa moral que prevalece, los contribuyentes esperarían estrategias más orientadas hacia facilitar su cumplimiento.

Cada ciudad tiene entonces una particularidad asociada a su percepción. En el caso en que prevalezca una etapa sobre las demás deberán orientarse los esfuerzos en estrategias de control o servicio hacia dichas áreas. Para poder efectuar comparaciones es necesario construir un indicador adimensional que refleje la siguiente condición: Es más beneficioso para la Administración Tributaria que un contribuyente desarrolle etapas morales superiores a que regrese

al tema de la tributación será determinante para el futuro ejercicio de la Ciudadanía Fiscal. En segunda instancia (6-25 años), encontramos una etapa muy importante, puesto que en gran medida, la postura que se tome al momento de tributar (ya en la tercera instancia), dependerá del desarrollo intelectual que se haya desarrollado en este periodo de tiempo. En las diferentes edades que comprenden este lapso de tiempo, se asume que la mayoría de niños/as y jóvenes está en una etapa formativa continua. En consecuencia, es el lapso en el cual se debe otorgar una educación que comprenda todo la problemática en torno a la ciudadanía democrática aquí tratada. Esto nos garantiza, al menos en la teoría, que una nueva generación se apropie de estas discusiones y, más importante aún, que se entienda como Ciudadanos Fiscales, es decir, con derechos y obligaciones en las esferas política y económica, (tributaria). Para ello el Estado, debe ser consciente de que al ser todavía individuos que no necesariamente tributan, no se obtendrán resultados a corto plazo. Por el contrario, se debe tener en cuenta que los resultados sean mínimos, en tanto el bagaje familiar que estos sujetos llevan consigo es de gran importancia, incluso más que las herramientas que pueda utilizar el Estado. Finalmente nos encontramos con el último grupo social (26 años en adelante) que es el que más contribuyentes presenta. Sin embargo, aún dentro de este segmento no hay un entendimiento pleno de lo que los impuestos son e implican. A pesar de existir personas que cumplen a cabalidad con sus responsabilidades fiscales, no logran concebirse aún como Ciudadanos Fiscales en todo el sentido de la palabra. Esto se debe sobre todo al desconocimiento que existe de la correspondencia entre el debate político y el ámbito económico o fiscal.

Ahora bien, este criterio de clasificación se presenta o se determina como un deber ser, que no necesariamente es palpable con nuestra realidad social. A sabiendas de esta problemática, proponemos el segundo criterio que se basa en las obligaciones legales de los Ciudadanos Fiscales. Dentro de esta esfera encontramos dos grupos bien definidos: por un lado se encuentran todos aquellos individuos que aún no están obligados a pagar impuestos o que lo hacen de manera automática, como es el caso de estudiantes adolescentes, y por otro lado están aquellas personas que realizan acciones económicas y que causan una serie de impuestos. Este criterio de clasificación permite recoger situaciones propias de nuestra sociedad, como el hecho de que gran parte de la gente trabaja una vez terminada la educación secundaria, en el mejor de los casos. Por este motivo se ha considerado necesario hacer énfasis en la esfera de los comportamientos fiscales, en tanto el tiempo en el cual la Administración Tributaria debería emplear estrategias de educación tributaria se vería reducido (a la etapa anterior al inicio de la vida laboral).

Gráfico 7: Etapas de desarrollo moral, porcentaje de pertenencia a las etapas: Loja, Santo Domingo, Cuenca y Machala



Porcentaje con respecto al total encuestado en cada ciudad.

Elaboración: Autor.

sobre la que se encuentra o en su defecto que se mantenga en la etapa más alta en la que pudo ser clasificado.

## 4 Un Indicador del Desarrollo Moral

Para cada cantón que fue parte de la encuesta de satisfacción se generó un grupo que puede ajustarse a una etapa de desarrollo moral. Un indicador del desarrollo moral  $M$  correspondiente a cada cantón podría construirse de la siguiente manera:

$$M = \sum_{i=1}^6 \frac{iE_i}{6} \quad (2)$$

Donde  $E_i$  está dada por el porcentaje de encuestados que se encontraban en la etapa moral  $i$  determinada anteriormente en el cluster univariado. Al calcular el indicador  $M$  para cada ciudad donde fue aplicada la encuesta se tienen los resultados presentados en el cuadro (8).

A mayor magnitud del indicador planteado en (2) tenemos mayor concentración de contribuyentes en las etapas superiores de desarrollo moral, siendo su calificación mínima  $1/6$  y su calificación máxima 1. De allí que el indi-

Cuadro 8: Etapas de desarrollo moral por ciudad: Porcentajes

Ciudad	Etapas de desarrollo moral						Indicador M
	I	II	III	IV	V	VI	
Orellana	2%	2%	11%	28%	21%	37%	80%
Santo Domingo	5%	12%	15%	13%	21%	34%	73%
Latacunga	8%	12%	11%	10%	19%	39%	72%
Puyo	10%	13%	15%	13%	24%	26%	68%
Macas	9%	12%	20%	15%	22%	23%	67%
Portoviejo	11%	13%	11%	24%	21%	21%	66%
Quevedo	14%	10%	17%	17%	21%	23%	66%
Manta	10%	19%	13%	16%	23%	20%	64%
Cuenca	8%	19%	16%	16%	19%	22%	64%
Azogues	10%	12%	23%	18%	21%	16%	63%
Tulcán	10%	11%	29%	12%	20%	18%	63%
Guaranda	7%	12%	26%	25%	16%	14%	62%
La Libertad	17%	13%	17%	19%	12%	23%	61%
Loja	17%	16%	15%	18%	18%	16%	59%
Sucumbíos	12%	20%	18%	23%	13%	14%	58%
Guayaquil	20%	18%	17%	12%	13%	21%	58%
Ibarra	20%	14%	15%	17%	13%	20%	58%
Esmeraldas	15%	20%	19%	13%	19%	14%	57%
Babahoyo	12%	22%	18%	17%	28%	4%	57%
Riobamba	16%	16%	17%	25%	17%	9%	56%
Quito	19%	18%	17%	19%	15%	12%	55%
Ambato	23%	18%	18%	14%	15%	11%	52%
Machala	35%	16%	18%	9%	14%	9%	47%

Porcentaje respecto al total encuestado en cada ciudad

Elaboración: Autor.

Cuadro 9: Prueba de Normalidad Anderson-Darling.  $H_0$  : El indicador  $M$  sigue una distribución normal con  $\mu = 0.62$  y  $\sigma = 0.07$  Vs.  $H_1$  :  $\neg H_0$ .

Estadístico A-D	0.264
Valor p	0.664

Elaboración: Autor.

cador penalice distribuciones concentradas hacia las etapas morales iniciales y favorezca la concentración hacia etapas morales finales. Puede verificarse como dato adicional la normalidad de la distribución de probabilidad del indicador  $M$  basados en el cálculo realizado, particular que será útil al identificar la etapa de desarrollo moral que prevalece y las estrategias correspondientes (ver cuadro 9).

Cada grupo determinado tiene una particularidad que es posible describir basados en los resultados anteriormente obtenidos tanto para las etapas de desarrollo moral como a la percepción de imagen y entorno (ver cuadro 10).

Se tiene entonces que puede inferirse que ciudades como Santo Domingo y Orellana cumplen de forma voluntaria basados en la conciencia del correcto pago de los tributos (prevalecen las etapas V y VI) ; Cuenca y Portoviejo basan su cumplimiento en la normativa vigente (prevalece la etapa IV); Azogues y la Libertad son ciudades donde los procesos masivos de control son más efectivos debido a que el entorno espera la disuasión por la generación de riesgo más que por el control puntual (prevalece la etapa III); que en Guayaquil o en Quito (etapa II) el contribuyente esperaría ver publicitados los beneficios asociados al cumplimiento tributario y como se traslada a su beneficio personal; y que en ciudades como Machala o Ambato (etapa I) el contribuyente aguardaría casos publicitados de cuáles son las consecuencias de no cumplir con la obligación tributaria previo al cumplimiento. Finalmente el siguiente gráfico plantea de forma geográfica la etapa que prevalece en cada una de las capitales provinciales en Ecuador que fueron objeto del análisis en base a los resultados del indicador (ver gráfico 8).

## 5 Conclusiones

Basados en las etapas de desarrollo moral determinadas no todas las estrategias de gestión pueden plantearse de forma general a todos los grupos de contribuyentes en términos geográficos. Existen un sinnúmero de variables adi-

**Cuadro 10: Etapas de desarrollo moral por cantón y estrategias de cumplimiento**

Ciudades	Rangos Indicador <i>M</i> *	Etapas Morales que prevalece	Estrategias sugeridas
Ambato, Machala	47%-52%	La orientación a la obediencia por castigo	Casos publicitados de sanciones, clausuras en lugares de concurrencia masiva, etc.
Sucumbíos, Ibarra, Guayaquil, Esmeraldas, Babahoyo, Riobamba, Quito	52%-58%	La orientación instrumental relativista	Publicitar las sanciones por no cumplimiento y el concepto de que no es posible exigir servicios del Estado si no se cumple antes la obligación tributaria.
Azogues, Tulcán, Guaranda, La Libertad, Loja	58%-63%	La orientación de concordancia interpersonal	Priorizar controles masivos de obligaciones sobre los controles intensivos.
Puyo, Macas, Portoviejo, Quevedo, Manta, Cuenca	63%-69%	La orientación de "ley y orden"	Generar mecanismos de asesoría tributaria general y especializada a disposición gratuita de los contribuyentes
Santo Domingo, Latacunga	69%-74%	La orientación legalística o de contrato social	Ofrecer nuevos canales de servicio alternativos
Orellana	74%-80%	La orientación de principios éticos universales	Proponer servicios segmentados; adecuados a la actividad económica de los contribuyentes.

\*Los rangos fueron determinados en la misma longitud y por debajo de la media muestral determinada para el indicador *M* considerando los valores máximo y mínimo calculados, de tal forma que las Etapas I, II y III se encuentran en los percentiles inferiores de la distribución y las etapas IV, V y VI en los superiores. La normalidad del indicador facilita este tipo de supuesto.

Elaboración: Autor.



## Bibliografía

- Buja, A. (1990). Remarks on functional canonical variates, alternating least squares methods and ACE. *The Annals of Statistics*, 18(3), 1032–1069.
- Erard, B. & Feinstein, J. (1994). Honesty and evasion in the tax compliance game. *The Rand Journal of Economics*, (pp. 1–19).
- Espinoza, J. (1997). Partición óptima: el algoritmo de Fisher. *Revista de Matemática: Teoría y Aplicaciones*, 4(1), 77.
- Fisher, W. (1958). On grouping for maximum homogeneity. *Journal of the American Statistical Association*, 53(284), 789–798.
- Gifi, A. (1990). *Nonlinear multivariate analysis*. Wiley Chichester etc.
- Kendall, M. & Gibbons, J. (1962). Rank correlation methods.
- Kohlberg, L. (1981). Essays on moral development (Vol. 1). *The philosophy of moral development*.
- Myles, G. & Naylor, R. (1995). *Tax Evasion, Social Customs and Optimal Auditing*. University of Exeter.
- Torgler, B. (2005). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122(1), 133–157.

## Preguntas asociadas a la sección Imagen y Entorno

### Preguntas sobre Imagen

1. Los funcionarios del SRI son honrados.
2. El SRI es una Institución despolitizada.
3. El SRI detecta incumplimiento de los contribuyentes.
4. El SRI obliga al contribuyente a cumplir con el pago de impuestos.
5. El SRI controla a todos los contribuyentes por igual.
6. El SRI es un organismo eficiente.

### Preguntas sobre Entorno

1. Ecuatorianos a que nivel conocen temas tributarios.
2. Ecuatorianos a que nivel cumplen con las leyes tributarias.
3. Ecuatorianos a que nivel exigen sus derechos.
4. Ecuatorianos a que nivel cumplen con el pago de sus impuestos.

## Componentes Principales Categóricos Gifi (1990)

Suponga que existe un conjunto de  $N$  individuos a los cuales se les han medido  $k$  variables categóricas y suponga que se define la matriz indicadora  $G_{i \times j}^k$  donde  $i = 1 \dots N$  y  $G_{i \times j}^k$  donde  $c_k$  es el número de respuestas posibles de cada una de las variables categóricas y donde los elementos de la matriz  $G_{i \times j}^k$  son  $g_{i \times j}^k = 1$  si la respuesta  $i$  corresponde a la categoría  $j$  y 0 de otro modo. Adicionalmente, suponga que  $X_{N \times p}$  es la matriz que contiene las coordenadas en la dimensión  $R^p$  que es el espacio euclídeo de menor dimensión al que se desea llegar, y  $Y_{c_k \times p}^j$  la matriz de coordenadas de las categorías asociadas a la variable  $j$ . Se define la matriz  $J$  como la matriz cuadrada de dimensiones  $M_{N \times k \times N \times k}$  formada por las combinaciones de todas las respuestas observadas por los individuos.

Se define entonces la matriz  $G = (G_1, G_2, \dots, G_j)$  como la matriz de adyacencia que representa la construcción binaria de todas las respuestas posibles. La dispersión media establecida entre todas las variables estaría dada por:

$$\begin{aligned} \sigma(X; Y_1, \dots, Y_j) &= J^{-1} \sum_{m=1}^j SCT(X - G_m Y_m) \\ &= J^{-1} tr(X - G_j Y_j)^T (X - G_j Y_j), \end{aligned} \quad (.3)$$

donde  $SCT$  se refiere a la suma de los cuadrados de los elementos de la matriz contenida. Reemplazando el valor original de  $Y$  por su sustituto óptimo<sup>5</sup>  $\hat{Y}_m = D_m^{-1} G_m^T X$  donde  $D_m = G_m^T G_m$  en (.3) se tiene entonces una nueva función de distancia establecida por:

$$J^{-1} \sum_{m=1}^j tr(X - G_m D_m^{-1} G_m^T X)^T (X - G_m D_m^{-1} G_m^T X) \quad (.4)$$

$$J^{-1} \sum_{m=1}^j tr(X^T X - X^T G_m D_m^{-1} G_m^T X). \quad (.5)$$

Sea  $P_m = G_m^T D_m^{-1} G_m$  la proyección ortogonal en el subespacio generado por las columnas de la matriz indicadora y  $\bar{P} = J^{-1} \sum_{m=1}^j P_m$  el promedio de los  $j$  proyectores posibles. La función de distancia (.5) puede escribirse como:

<sup>5</sup> Algoritmo ALS (Mínimos Cuadrados Alternantes). Para mayor detalle sobre el método referirse a Buja (1990).

$$J^{-1} \sum_{m=1}^j \text{tr}(X - P_m X)^T (X - G_m D_m^{-1} G_m^T X). \quad (.6)$$

Las condiciones para no obtener una solución trivial son que  $X^T X = NI_p$  y que  $\xi^T X = 0$ . Maximizando la ecuación de distancia (.6) sujeta a las condiciones mencionadas se tiene  $\max(X^T L P L X)$  donde  $L = I - (\xi \xi^T) / (\xi^T \xi)$  es el operador central que traslada  $LX$  en términos de las desviaciones con respecto al promedio. El  $X_0$  corresponde a los primeros  $p$  eigenvectores de la matriz  $LPL$ . La función de pérdida para este caso puede establecerse como:

$$\sigma(X_0; \hat{Y}_1, \dots, \hat{Y}_j) = N\left(p - \sum_{s=1}^p \lambda_s\right), \quad (.7)$$

donde  $\lambda_s = 1, \dots, p$  son los primeros  $p$  eigenvectores de la matriz  $P$ . De allí que la pérdida de homegeneidad es una función de los mayores eigenvalores que corresponden al proyector medio  $P$ . Basados en lo indicado puede verificarse entonces que es posible una reducción en la dimensión original de  $j$  variables categóricas con correlaciones similares en términos de la distancia final establecida en (.6) y agruparlas en términos del vector proyectado de dimensión  $R^p$  con la pérdida de información establecida en (.7).



# FISCALIDAD

*Revista Institucional del Servicio de Rentas Internas*

Nos complace presentar a nuestros lectores el quinto número de la Revista Fiscalidad del Servicio de Rentas Internas del Ecuador. Un especial agradecimiento a quienes con su aporte al entendimiento de temas tributarios han hecho posible esta entrega.

Los cuatro trabajos que conforman en esta ocasión a Fiscalidad corresponden a las investigaciones realizadas por especialistas nacionales e internacionales con motivo de la 45 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) En el Centro del Mundo, que se llevó a cabo en la ciudad de Quito – Ecuador, del 4 al 7 de abril de 2011. El tema central de la asamblea fue La Moral Tributaria como factor determinante en el mejoramiento de la eficacia de la administración tributaria. Específicamente, se presentan los trabajos de Carlos Marx Carrasco, Director General del Servicio de Rentas Internas de Ecuador; Lars Feld, Bruno Frey y Benno Torgler, catedráticos de las universidades de Marburg, Zurich y Queensland University of Technology respectivamente; Andrea Bedoya y Byron Vásquez, funcionarios del Servicio de Rentas Internas y Muman Rojas, funcionario del Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas.

También queremos extender nuestro agradecimiento a quienes periódicamente apoyan y colaboran en la producción y difusión de la Revista Fiscalidad. Esperamos que este esfuerzo conjunto se vea reflejado en la amplitud y calidad de los estudios publicados.

[www.SRI.gob.ec](http://www.SRI.gob.ec)