

LOS PLANES ESTRATÉGICOS Y LA MORAL TRIBUTARIA

Anders Stridh
Estratega de Cumplimiento
Agencia Tributaria
(Suecia)

Sumario: *Resumen – 1. Planes estratégicos y meta general – 2. ¿Qué factores influyen en el cumplimiento? – 2.1 Contribuir a la motivación interna - nuestros hallazgos – 2.2 Confianza – 2.3 Comunicación – 2.4 Justicia procesal – 2.5 La distinción entre el caso y la persona 3. La opinión pública sobre la agencia tributaria sueca – 4. Comprender la situación del contribuyente – 5. Conclusión*

RESUMEN

La moral tributaria consiste en la motivación interna del contribuyente para el pago de impuestos. Tiene que ver con lo que una persona considera que es la forma correcta de manejar una situación. Como resultado de ello, no es posible forzar a alguien a tener una determinada moral respecto a los asuntos tributarios.

Lo que nosotros podemos hacer como administraciones tributarias, no obstante, es crear un entorno y una relación que contribuyan a un cumplimiento voluntario que se base en el conocimiento de qué es lo que motiva a los contribuyentes a cumplir. Es inspirados en ello que hemos diseñado nuestras estrategias en la Administración Tributaria sueca.

Contamos con una visión: “Una sociedad en la que todos estén dispuestos a pagar una proporción justa”, y con metas sobre la confianza y una buena relación con el contribuyente. Nuestra intención es hacerlo correctamente “desde el comienzo”.

Son muchos los factores de motivación que inciden en el cumplimiento tributario de los contribuyentes, y una nota recientemente publicada por la OCDE proporciona una amplia descripción general de las investigaciones realizadas en este respecto. Los hallazgos indican que

son numerosas las circunstancias que afectan el comportamiento de los contribuyentes, tales como la disuasión, las normas y la equidad.

Nuestros hallazgos en la Agencia Tributaria sueca señalan que en el pasado subestimamos la importancia de la equidad y la confianza percibidas cuando se trata de la moralidad tributaria y la motivación interna. Nos centrábamos demasiado en qué estábamos haciendo y no reflexionábamos lo suficiente acerca de cómo llevábamos a cabo nuestras actividades y cómo nuestras acciones eran percibidas por los contribuyentes.

Creemos que podemos contribuir a un entorno favorable al cumplimiento y aumentar la motivación interna para cumplir tratando de comprender las cosas desde la perspectiva del contribuyente. En este sentido, nos enfocamos en temas tales como la confianza, la forma en que nos comunicamos y la justicia procesal.

La forma en que las agencias llevan a cabo su labor afecta la percepción y la confianza que las personas tienen respecto de la agencia. No es que las agencias como la agencia tributaria sueca que reciben dinero de las personas son menos populares que las que otorgan dinero a través de diversos aportes. En Suecia, el resultado es al revés: la agencia tributaria es mucho más apreciada en comparación con la Agencia Nacional de Seguros que otorga diferentes tipos de apoyo monetario.

En un estudio realizado por un instituto de investigación externo en el cual las personas calificaban a 14 agencias de la sociedad sueca en base a su propia experiencia, la Agencia Tributaria sueca ocupaba el puesto más alto en el ranking del año pasado según el público sueco, entre la policía, universidades, la Agencia Nacional de Seguros y otras instituciones.

Adoptar el conocimiento es un desafío en sí mismo porque el cumplimiento tributario es un comportamiento humano mucho más complejo que la mera respuesta a la disuasión. Nuestros hallazgos nos han llevado a repensar y revisar las estrategias, obligándonos a centrarnos mucho más en el resultado de nuestras actividades. Lo que implica tratar de comprender y ver las cosas desde la perspectiva del contribuyente.

Somos conscientes de que la forma en que hacemos nuestra labor tiene un enorme impacto en la motivación de los contribuyentes. No

cabe decir aquí que la legislación es demasiado compleja o que los contribuyentes deben ser más conscientes. A nuestro entender, es nuestra responsabilidad facilitar al máximo posible el cumplimiento de los contribuyentes y tratarlos con el máximo respeto.

1. PLANES ESTRATÉGICOS Y META GENERAL

Introducción

La mayoría de las administraciones tributarias buscan aumentar el nivel de cumplimiento. Para lograrlo, es de enorme importancia asegurar que las actividades que se realizan promueven realmente una conducta de cumplimiento y que no se trate simplemente de esperanzas y buenas intenciones.

La moral tributaria tiene que ver con la motivación interna de una persona. No se puede forzar a alguien a tener una cierta moral y la mayoría de las personas consideran que tienen una alta moral. Sin embargo, creemos que como administración tributaria podemos incentivar a los contribuyentes a cumplir comprendiendo su situación y ayudando a crear un entorno afín al cumplimiento. La motivación interna es uno de los factores más importantes que contribuyen al cumplimiento, pero desde luego existen otros factores.

Conocer qué incide en cumplimiento y el no cumplimiento es crucial para priorizar las acciones. A lo largo de la década pasada en la Administración Tributaria sueca nos enfocamos mucho en tratar de comprender los factores de motivación desde la perspectiva del contribuyente. Esto ha sido, y todavía es, un desafío. Otro reto es adoptar el conocimiento en el seno de nuestra organización, lo que no ha sido fácil en vista de que ello ha modificado y continúa modificando nuestra propia cultura organizativa.

Hacer lo correcto y hacerlo correctamente son igualmente importantes a fin de lograr un resultado en el cual los contribuyentes se sientan motivados a cumplir. Sin embargo, nuestros hallazgos en este tema nos han enseñado que no existe una única solución.

Visión y misión

En la Administración Tributaria sueca tenemos una visión: “Una sociedad en la que todos quieran pagar una proporción justa”. También

tenemos metas que apuntan a lograr confianza, una buena relación con el contribuyente y la minimización de la brecha tributaria.

Los planes estratégicos consisten en nuestras políticas y acciones combinadas con nuestra visión y metas, y tienen una perspectiva de largo plazo. Forjar relaciones de confianza y positivas con los contribuyentes lleva tiempo y debe involucrar a toda la organización.

Los planes son sólo papeles y lo que cuenta es el resultado logrado con ellos y no los planes en sí.

Tratamos de diseñar soluciones y llevar a cabo actividades de manera económicamente rentable, tanto desde nuestra perspectiva como desde la del contribuyente. Nuestro enfoque estratégico consiste en hacer las cosas bien desde el comienzo. Construir una relación de confianza con los contribuyentes nos permite establecer las mejores condiciones para tener un diálogo temprano y solucionar los problemas. En esta situación todos se benefician, puesto que las auditorías son mucho más costosas y los costos de cumplimiento también pueden reducirse.

A nivel estratégico, tratamos de trabajar en un amplio sentido, incluyendo políticas para fijar salarios, cómo medimos el resultado de nuestras actividades, cómo nos comunicamos con el personal y con los contribuyentes.

Gran parte de la labor consiste en cambiar y mantener una cultura organizativa centrada en los efectos de nuestro trabajo más que en la mera cantidad de auditorías.

Nuestra tendencia ha apuntado a comprender qué es lo que contribuye e influye para lograr un comportamiento de cumplimiento. Asimismo, nos hemos esforzado en gran medida en comprender situaciones y la motivación desde la perspectiva del contribuyente, llevando a cabo extensos estudios sobre diferentes grupos de contribuyentes y situaciones. Los resultados obtenidos fueron utilizados para debatir en el seno de nuestra organización a fin de ampliar nuestra propia perspectiva.

También se ha modificado la forma en que medimos los resultados. Actualmente nos enfocamos mucho más en la percepción de los contribuyentes sobre nuestros servicios y las actividades de auditoría. Por ejemplo, si los contribuyentes creen que no los tratamos

adecuadamente durante las auditorías, eso nos lleva a mejorar. Es la percepción del contribuyente lo que ahora cuenta.

Buscamos un enfoque colaborativo en lugar de una mentalidad de “nosotros contra ustedes”. Desde un punto de vista estratégico, la cooperación con otras organizaciones, como las asociaciones industriales, es la tendencia hacia el futuro. El diálogo con estas organizaciones nos ayuda a llevar a cabo las acciones correctas. El enfoque más colaborativo nos ayuda a resolver las cuestiones tributarias más tempranamente, lo que aumenta la posibilidad de hacer las cosas bien desde el inicio.

2. ¿QUÉ FACTORES INFLUYEN EN EL CUMPLIMIENTO?

Aunque se han realizado varias investigaciones científicas sobre el cumplimiento tributario y el comportamiento de los contribuyentes, éste es un campo de estudio relativamente nuevo. La nota informativa de la OCDE¹ publicada en noviembre de 2010 ofrece una amplia descripción general de las investigaciones realizadas, así como una descripción, basada en la investigación, de cómo diversos factores inciden en el cumplimiento tributario. Estos factores descritos en el informe de la OCDE son:

- La disuasión, por ej., auditorías, el riesgo percibido de detección y la gravedad de las sanciones.
- Las normas, tanto personales como sociales.
- La oportunidad, tanto de cumplir (por ej., costo bajo de cumplimiento, normas fáciles) como de no cumplir (por ej., oportunidades de evasión).
- La equidad, tanto de los resultados y los procedimientos, y la confianza, tanto en el gobierno como en la autoridad tributaria y en otros contribuyentes.
- Factores económicos que contienen factores económicos generales y factores relacionados con el negocio o la industria y el monto del impuesto adeudado.

¹ OCDE, *Nota Informativa, Comprender e influir en el cumplimiento de los contribuyentes*, noviembre de 2010.

Desde luego, existen muchas circunstancias que inciden en el comportamiento y que también se relacionan entre sí. El resultado señala la complejidad del comportamiento humano pero también subraya la importancia de las reacciones humanas básicas como consecuencia de la desconfianza.

Aún cuando queda demostrado que el comportamiento humano es complejo y que el cumplimiento depende de los diferentes factores mencionados en la nota de la OCDE, creemos que los hallazgos indican que una administración tributaria debe tener una amplia comprensión y tomar en consideración diferentes motivadores y perspectivas.

En la Administración Tributaria sueca hoy entendemos que hemos confiado demasiado en la disuasión como herramienta principal para mantener y aumentar el cumplimiento, algunas veces incluso sin conocer los efectos de nuestras actividades.

2.1 Contribuir a la motivación interna – nuestros hallazgos

Nos hemos dado cuenta de que en el pasado subestimamos la importancia que tiene la percepción de la equidad y la confianza en la moral tributaria o la predisposición interna para cumplir. Estábamos demasiado concentrados en qué hacíamos y no reflexionábamos lo suficiente acerca de cómo realizábamos nuestras actividades y de cómo éstas eran percibidas por los contribuyentes.

2.2 Confianza

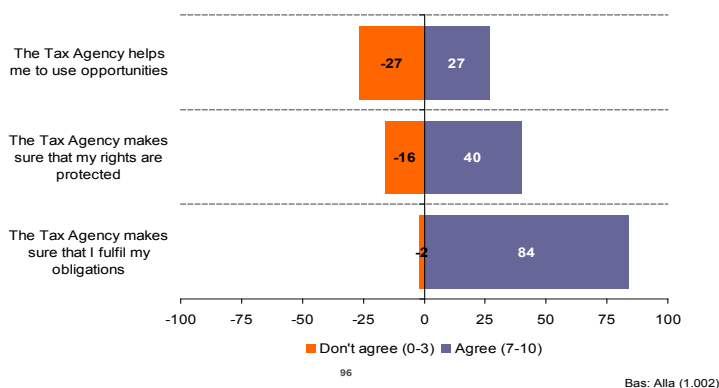
La mayoría de los contribuyentes suecos confían en la Agencia Tributaria sueca y menos del 10 por ciento desconfía de la entidad.

Los contribuyentes que confían en la Agencia Tributaria sueca están más dispuestos a cumplir que aquellos que no confían en nosotros. Un 12 por ciento de los contribuyentes suecos que confían en la Administración Tributaria sueca afirman que evadirían impuestos si tuvieran la posibilidad de hacerlo, en comparación con un 28 por ciento de los que no confían en la agencia.

La confianza es algo que se gana y no puede darse por sentado. Podemos ver claramente que nuestras acciones pueden afectar a nivel individual la confianza entre nosotros y los contribuyentes.

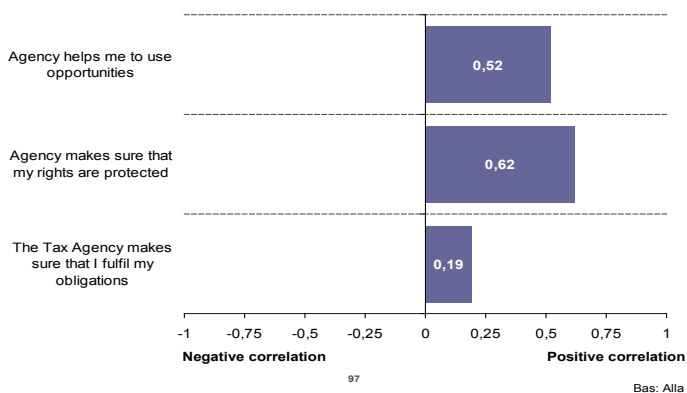
Nuestros estudios muestran que los contribuyentes nos consideran muy buenos en asegurarnos de que ellos cumplan con sus obligaciones, pero cuando se los indaga sobre sus derechos y oportunidades, no piensan que nosotros contribuyamos a ello. Esto está demostrado claramente en un estudio encargado por la Agencia Tributaria sueca sobre pequeñas y medianas empresas.

Rights, obligations and opportunities



La correlación con la confianza, en el mismo estudio, indica que la consideración de las oportunidades y derechos de los contribuyentes es un aspecto que debe mejorarse.

Rights, obligations and opportunities Correlation to trust



La mayoría de los contribuyentes en Suecia están predispuestos a cumplir siempre y cuando todos los demás, o una amplia mayoría, también lo hagan. La comparación con los otros es muy importante. Según nuestros estudios, la mayor parte de los contribuyentes en Suecia cree que está mal engañar al fisco; sólo el cinco por ciento piensa que está bien. Sin embargo, muchos otros afirman que otros contribuyentes probablemente piensen que está bien engañar al fisco. Creemos que el panorama que muestran los medios de comunicación en muchos casos describe una visión más sombría que la real. Sabemos que aproximadamente el 90 por ciento del total del impuesto se paga y se declara correctamente desde el comienzo.

2.3 Comunicación

Comunicar la imagen correcta y fortalecer la visión de que la mayoría de las personas cumplen contribuye a generar un entorno de mayor cumplimiento.

Un ejemplo es la comunicación de los resultados de las actividades de auditoría. ¿Comunicamos de una manera que apoya y alienta el cumplimiento de los contribuyentes, o no? En un momento dado transmitimos el mensaje de que había una gran evasión en el negocio de taxis. Algunos contribuyentes nos contactaron y nos transmitieron su enojo y decepción. Uno de ellos comentó: “Yo trabajo en el negocio de taxis desde hace más de 30 años y siempre pagué mi impuesto, apoyo sus actividades de auditoría; entonces ¿cómo es que nos señalan como evasores?”. Hemos modificado la forma en que comunicamos y estamos tratando de fortalecer a los contribuyentes que cumplen emitiendo mensajes tales como “nos parece inaceptable que contribuyentes que pagan sus impuestos se vean impedidos de competir de manera leal por la evasión impositiva en el negocio de taxis”.

Es nuestra tarea administrar el sistema tributario de manera eficiente y los contribuyentes tienen derecho a recibir una comunicación que sea fácil de comprender. Los derechos de los ciudadanos conciernen a todas las agencias de Suecia y están amparados en la Ley de Procedimientos Administrativos de 1986. En algunos extractos de esta ley se establece claramente que es responsabilidad de las agencias facilitar los trámites tributarios.

“Artículo 4

Cada autoridad deberá brindar información, orientación, asesoramiento y asistencia similar a todas las personas sobre asuntos que estén comprendidos dentro del alcance de sus funciones. La asistencia debe prestarse en la medida en que se considere apropiada en función de la naturaleza del asunto, la necesidad de asistencia de la persona y la actividad de la autoridad. Las consultas efectuadas por las personas deben responderse lo antes posible. Si alguien por error se dirige a la autoridad equivocada, la autoridad debe hacérselo saber y corregirlo”.

“Artículo 7

Todo asunto que involucre a una persona debe resolverse lo más simple, rápido y económicamente posible, sin poner en peligro la seguridad jurídica. En el manejo de sus asuntos, la autoridad debe aprovechar la oportunidad de obtener información y opinión de otras autoridades, si fuere necesario. La autoridad debe en todo momento expedirse y hacerse entender de manera clara y sencilla. Asimismo, la autoridad debe buscar otros medios para facilitarle los asuntos a las personas con quienes trata”.

Pero, ¿qué significa ‘hacerse entender de manera clara y sencilla’? Nuestros estudios muestran que no siempre se nos percibe como una entidad con la cual se puede comunicar fácilmente, aún cuando algunos de nuestros empleados así lo crean.

El resultado de un estilo comunicacional demasiado burocrático puede generar una distancia entre la agencia y los contribuyentes. Una distancia que puede llevar a disminuir la confianza y a su vez la motivación para cumplir. Una comunicación que sea fácil de comprender y que está abierta a consultas posteriores puede fortalecer la relación. Si enviamos un comunicado sobre declaraciones juradas, la mayoría de los contribuyentes querrán que expliquemos de qué se trata al comienzo de la carta.

Querrán saber a quién dirigirse si tienen alguna pregunta, qué responder, cuánto pagar y cuándo. Sin embargo solíamos comenzar los comunicados haciendo referencia a una ley de la cual muy pocos ciudadanos estaban al tanto, y estos nos dicen que si quieren saber lo que dice la ley, prefieren que se lo escribamos al pie del comunicado o en otra página.

Si tienen alguna consulta, quieren sentirse libres de poder contactar a la administración tributaria.

2.4 Justicia procesal

Hacer una correcta interpretación de la ley es desde luego importante, pero no suficiente. El procedimiento en sí mismo también es algo que debe llevarse adelante de manera profesional.

La justicia procesal tiene que ver con la equidad percibida en los procedimientos (cómo se manejan los casos). Las personas tienden a juzgar a la autoridad más en función de la justicia procesal que del resultado.

Un estudio encargado por la Agencia Tributaria sueca sobre cómo la confianza se ve afectada por las actividades de fiscalización mostró claramente que la actitud respetuosa de un funcionario es importante a los fines de mantener y aumentar la confianza.

La correlación entre la percepción de parte del contribuyente de que se ha realizado un tratamiento justo y la opinión de los contribuyentes en el sentido de que la administración tributaria ha actuado correctamente es muy fuerte. La correlación entre la confianza y la justicia percibida también es fuerte. El factor más importante para una mayor confianza es la actitud de la administración tributaria.

Este estudio subraya la importancia de la forma en que las administraciones tributarias llevan a cabo su labor. No es suficiente hacer lo correcto sino que también es importante llevarlo a cabo con profesionalismo y respeto.

2.5 La distinción entre el caso y la persona

Los contribuyentes suecos pueden ver la diferencia entre el sistema tributario y la administración tributaria. La mayoría de las personas aceptan la legislación y comprenden que los impuestos son necesarios para que la sociedad funcione. También aceptan las consecuencias de la legislación siempre que perciban que reciben un tratamiento justo equitativo.

Aun los contribuyentes que evaden intencionalmente merecen un tratamiento profesional. La sanción por evasión debe ajustarse a

lo que dice la ley y no consistir en una actitud irrespetuosa de los empleados de la administración tributaria.

El impacto de las sanciones se explica en el informe *“Right from the start”*.²

“Las sanciones y expresiones de desaprobación pueden estar dirigidas contra un individuo (“usted es una mala persona”) o contra el acto (“usted actuó mal”). Las sanciones tienen un efecto rehabilitante cuando condenan el acto en lugar del individuo, y estigmatizador cuando condenan al individuo en lugar de al acto.

Este razonamiento es plausible por cuanto la estigmatización personal influye en la dignidad de una persona. Para evitar este tipo de emociones negativas, el individuo traslada la culpa a la persona que impuso la sanción. El individuo se ve así mismo como una víctima y ve con buenos ojos desafiar la autoridad y convertirse en un rebelde, lo cual puede originar sentimientos de orgullo. En lugar de verse a sí mismo como equivocado, se ve como un héroe, ya que esto es positivo para su dignidad. La prolongación del desafío a la autoridad confirma al individuo en el papel de héroe. Y así aumenta entonces la inclinación a cometer delitos.

Si las sanciones pueden imponerse de manera tal que el infractor las perciba como legítimas, justas y respetuosas, éstas tendrán un efecto positivo. Por lo tanto, las sanciones deben imponerse de manera tal que permitan al infractor mantener su dignidad. Esto quizás no sea siempre fácil de conseguir, ya que puede existir una falta de predisposición natural a tratar a un delincuente con respeto: se necesita el temperamento de un ángel. Sin embargo, un análisis final de ello podría revelar que se trata de una cuestión de profesionalismo. El comportamiento profesional de la autoridad debería lograr el resultado óptimo y los resultados serán mejores si se mantiene la dignidad del infractor. La sanción debe estar dirigida contra el acto y no contra el individuo.”

Nuestra conclusión es que la forma en que imponemos y gestionamos las sanciones tiene un gran impacto en la confianza que afecta a la predisposición o no de la persona a cumplir.

² *Right From The Start, Investigación y estrategias, Informe 2005:1B, Agencia Tributaria sueca.*

3. LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA AGENCIA TRIBUTARIA SUECA

La cuestión de la actitud profesional de nuestros empleados ha sido uno de nuestros desafíos en los últimos años. Hemos pasado de una mentalidad de “nosotros contra ustedes” a una mentalidad más colaboradora y abierta. Las personas en Suecia comprenden que las agencias se rigen por la legislación, pero esto puede hacerse de diferentes formas.

La forma en que las agencias realizan su labor afecta la percepción y la confianza de las personas en la agencia. No se trata de que las agencias como la agencia tributaria sueca que reciben dinero de las personas sean menos populares que las que otorgan dinero a través de diversos aportes. En Suecia, el resultado es al revés: la agencia tributaria es mucho más apreciada en comparación con la Agencia Nacional de Seguros que otorga diversos tipos de apoyo monetario.

Un instituto de investigación externo llevó a cabo un estudio³ en el cual las personas calificaban a 14 agencias de la sociedad sueca en base a su propia experiencia. El estudio se basaba en entrevistas efectuadas a 8.500 personas que habían mantenido con las agencias un contacto más amplio que la sola presentación de una declaración jurada. El resultado fue un Índice de satisfacción de los clientes.

La Agencia Tributaria sueca ocupaba el lugar más alto en el ranking del año pasado según el público sueco, entre la policía, universidades, la Agencia Nacional de Seguros y otras entidades.

En otro estudio sobre la opinión de pequeñas y medianas empresas acerca de la relación con las agencias en Suecia, la Agencia Tributaria ocupaba el segundo lugar entre las agencias más populares, detrás de la Dirección del Registro de Sociedades Suecas.

4. COMPRENDER LA SITUACIÓN DEL CONTRIBUYENTE

Se puede advertir claramente que existe una diferencia entre cómo los contribuyentes perciben la relación con la Agencia Tributaria sueca y cómo nosotros pensamos que somos percibidos. Esta diferencia es de suma importancia ya que puede inducirnos a actuar y a concluir equivocadamente. Es por ello que hemos puesto mucho énfasis en llevar a cabo estudios que, por un lado, aumentan nuestros

³ Calificación EPSI, Índice de Satisfacción de Clientes, servicios gubernamentales 2010

conocimientos y, por el otro, constituyen una valiosísima herramienta para educar a nuestros empleados y modificar la cultura dentro de la organización.

Un ejemplo es una investigación encargada por la Agencia Tributaria Sueca con la finalidad de comprender más la situación de los contribuyentes a través de entrevistas profundas con las empresas. Estas entrevistas se filmaron y la filmación se exhibió a todos los funcionarios tributarios que trabajan con empresas. Lo que se buscaba era educar al personal y ayudarlo a entender mejor a los contribuyentes y a cómo estos perciben los impuestos y la agencia tributaria. Los filmes tienen un impacto mucho mayor y presentan la realidad mucho mejor que un informe escrito.

Hacer las cosas “bien desde el comienzo” requiere un cambio cultural de nuestro personal y de la forma tradicional de trabajar y pensar. Es un cambio del trabajo del pasado al trabajo del presente; de trabajar mayormente con casos individuales a atender patrones de comportamiento de grupos de contribuyentes; de tener un enfoque mayormente de herramienta única a una estrategia de múltiples tratamientos que combina diferentes métodos; y de trabajar aisladamente a explorar las sinergias y las posibilidades de la cooperación. Esto nos obliga a comprender mejor a los contribuyentes y los medios de influir en ellos. También pone un fuerte énfasis en la importancia de medir los resultados.

5. CONCLUSIÓN

Son muchos los factores que afectan el comportamiento de los contribuyentes. La moral tributaria consiste, en nuestra opinión, en la motivación interna. Para priorizar las acciones correctas es importante conocer aquello que afecta el comportamiento de los contribuyentes.

Adoptar el conocimiento constituye un desafío en sí mismo, porque el cumplimiento tributario es un comportamiento humano mucho más complejo que la mera respuesta a la disuasión.

Nuestros hallazgos nos han llevado a repensar y revisar las estrategias, obligándonos a centrarnos mucho más en el resultado de nuestras actividades. Lo que implica tratar de comprender y ver las cosas desde la perspectiva del contribuyente.

Sabemos que la forma en que hacemos las cosas tiene un gran impacto en la motivación del contribuyente. No cabe decir aquí que la legislación es demasiado compleja o que los contribuyentes tienen que ser más conscientes. A nuestro entender, es responsabilidad nuestra facilitar al máximo posible el cumplimiento de los contribuyentes y tratarlos con respeto.

Podemos contribuir a un entorno afín al cumplimiento aumentando la confianza y motivando a los contribuyentes, o bien podemos aumentar la distancia entre éstos y nosotros haciendo que nos vean como el enemigo y socavando así la motivación.

El camino hacia delante requiere en gran medida cambiar la cultura en el seno de nuestra organización y promover la cooperación con otras organizaciones. Hemos avanzado algunos pasos en esta dirección, pero sabemos que todavía nos queda mucho más por comprender y mejorar.