



**“ANÁLISIS DE LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA
INCORPORAR COMO UN TEMA PROGRAMÁTICO LA
CONSTRUCCIÓN DE LA CULTURA TRIBUTARIA EN EL
PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SUNAT
PERIODO 2009-2019”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Rocío Infantas Palomino

Sandra Cecilia Lazo Herrera

Ursula Mercedes Gonzales Ybáñez

Asesor: Flavio Ernesto Ausejo Castillo

[0000-0003-3144-0319](tel:0000-0003-3144-0319)

Lima, setiembre 2020

A mis adorados hijos, Marcelo, Hugo y Valeria, por comprender a su mamá y por su apoyo incondicional; a mi madre, que en todo momento me dio ánimo para perseverar en el logro de mis metas, y a la memoria de mi recordado y querido padre.

Rocío Infantas Palomino

Dedico este trabajo a mis queridos padres, hermanos y a mi compañero de vida, por su gran colaboración y apoyo constante.

Sandra Cecilia Lazo Herrera

Dedico este trabajo a mis padres, por su apoyo permanente y el gran ejemplo de vida que me han dado; a mi esposo e hijos, por su amor, paciencia, comprensión, y por siempre darme ánimos cuando lo necesitaba; a mis hermanos, por sus valiosos consejos.

Ursula Mercedes Gonzales Ybáñez

Agradecemos a nuestros maestros de la Universidad del Pacífico por sus enseñanzas, que nos fortalecieron profesionalmente. De manera muy especial, agradecemos a nuestro asesor, profesor Flavio Ausejo Castillo, por su profesional apoyo.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general realizar un análisis de la voluntad política en el planeamiento institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) respecto a la cultura tributaria, en función al modelo de la cadena de valor, entre los años 2009 al 2019. Se busca desarrollar conocimiento de la realidad respecto a la conceptualización de la cultura tributaria, la voluntad política por la que atravesó su desarrollo y, de esta forma, ser útil para la futura planificación de los aspectos relacionados a esta.

Como antecedente del problema, se evidenció que en el Perú existe un alto nivel de tolerancia a la evasión y el incumplimiento fiscal, manteniéndose la cultura tributaria a un nivel aún bajo; surgiendo la interrogante: ¿cómo había abordado la SUNAT el fortalecimiento de la cultura tributaria en los últimos años? Al revisar el marco teórico, se consideró importante evaluar desde la perspectiva de la planificación estratégica mediante el análisis de documentos que revelaron la voluntad política que se tradujo en la gestión institucional de la última década.

Al analizar la realidad de la planificación de la SUNAT desde el año 2009, respecto al enfoque que se le daba a la cultura tributaria, se exteriorizó una voluntad política cambiante y errática; verificando que, en algunos años, hubo intentos para darle prioridad, impulsando objetivos para promover e influenciar en la población la disposición voluntaria para que efectúen su contribución mediante la enseñanza de valores ciudadanos. En otros periodos se consideró que la cultura tributaria estaba subordinada a la promoción de fortalecer la imagen institucional, a la mejora de la calidad de la orientación o a la modernización de los canales de servicio al contribuyente .

Otro aspecto interesante al analizar la voluntad política institucional respecto a la cultura tributaria, fue su correlato en las diferentes alternativas organizacionales que se dieron a través del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para operativizar el concepto, el mismo que fue variando desde la perspectiva de organizar su implementación en las áreas de comunicación e imagen institucional, para promover en la ciudadanía el cumplimiento tributario fomentando la imagen positiva de la institución, hasta posicionar el despliegue de la cultura tributaria a través de las áreas que desarrollan el servicio al contribuyente para -finalmente-, consolidarse en la creación de una unidad orgánica netamente operativa y avocada a la planificación y desarrollo de las actividades relacionadas al fomento de la cultura tributaria.

Todo ello llevó al cuestionamiento de si existía apoyo político en otras instancias externas a la SUNAT; para tal efecto, el análisis tomo en cuenta los lineamientos de política tributaria y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo que permitió comprobar que no apuestan por la cultura tributaria, orientando sus esfuerzos en lograr el cumplimiento fiscal mediante mecanismos de fiscalización (coerción), mejorar los accesos a los servicios de la administración tributaria, (digitalización) y, finalmente, a mejorar la transparencia (grado de información al contribuyente).

Respecto a la participación de otros actores del sector público, salvo el apoyo insuficiente del Ministerio de Educación (MINEDU) por su rol educativo en los niños y jóvenes, el aporte del resto de actores ha sido muy esporádico y marginal, por lo que se pudo apreciar la solitaria actuación de la SUNAT, quedando claro que el fortalecimiento de la cultura tributaria, no debería ser una labor aislada de esta institución, sino un esfuerzo de responsabilidad multisectorial y de otros actores políticos, cuyo apoyo debería materializarse en forma concreta y permanente.

Asimismo, las entrevistas realizadas en la presente investigación contribuyeron con valiosos aportes para entender el camino sinuoso emprendido por la SUNAT para promover la cultura tributaria en la ciudadanía, por lo que las autoras de la presente investigación consideraron que el recuento y análisis realizado será de utilidad para que -en observancia al camino que tuvo la planificación institucional respecto a la cultura tributaria-, permita traducir la voluntad política institucional en un instrumento de gestión alineado, que genere valor público para crear y robustecer en la ciudadanía la cultura tributaria, y así mejorar la efectividad de la recaudación tributaria.

Es preciso señalar que, para la presente investigación, se tuvo acceso a información reservada de la SUNAT institución que, en mérito de las Normas de Transparencia, puso a disposición la documentación requerida, lo que significó una fuente valiosa de información.

Índice

Índice de tablas	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos	x
Resumen ejecutivo	iv
Capítulo I. Introducción	1
1. Antecedentes del problema	1
2. Preguntas de investigación.....	6
3. Hipótesis	6
4. Objetivo general.....	6
5. Objetivos específicos	6
6. Justificación de la investigación	7
7. Viabilidad de la investigación.....	7
8. Limitaciones de la investigación.....	7
9. Alcances de la investigación	8
10. Marco metodológico	8
Capítulo II. Marco teórico	9
1. Modernización de la gestión pública del Estado.....	9
1.1 Relación entre la moral tributaria, el cumplimiento tributario y la gobernanza	11
1.2 Gestión por Resultados para el Desarrollo.....	12
2. Gestión por procesos.....	12
2.1 Cadena de Valor	13
2.2 Cadena de Resultados	15
3. La voluntad política	17
4. Las políticas públicas.....	19
4.1 Las políticas públicas en la legislación peruana	19
4.2 Marco Macroeconómico Multianual (MMM)	21
5. Instrumentos de planeamiento	22
5.1 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEND)	22
5.2 El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2022 del MEF	22
5.3 El planeamiento institucional.....	24

6. La cultura tributaria.....	25
Capítulo III. Experiencias de interés internacional sobre cultura tributaria.....	30
1. Experiencia en Colombia.....	31
2. Experiencia en Chile.....	33
Capítulo IV. Conceptualización de la cultura tributaria en la planificación institucional de la SUNAT.....	37
1. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2009 al 2011.....	38
2. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, año 2012.....	40
3. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2013 al 2014.....	42
4. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2015 al 2016.....	47
5. Planificación de la cultura tributaria en el PEI, POI y SIP, años 2017 al 2019.....	47
5.1 Objetivo Estratégico Institucional OEI.02.....	48
5.2 Las Acciones Estratégicas Institucionales AEI del OEI.02.....	50
5.3 El Plan Operativo Institucional POI y el Set de Indicadores y Proyectos SIP.....	52
5.4 Consistencia de la Cadena de Valor.....	54
Capítulo V. Análisis de la voluntad política respecto a la cultura tributaria.....	57
1. Voluntad de las políticas públicas respecto a la cultura tributaria.....	57
2. Voluntad política institucional respecto a la cultura tributaria.....	59
3. El proceso de la cultura tributaria en la estructura de SUNAT-ROF.....	60
4. Compromiso de los diferentes actores.....	61
Conclusiones y recomendaciones.....	64
1. Conclusiones.....	64
2. Recomendaciones.....	65
Bibliografía.....	68
Anexos.....	81
Nota biográfica.....	84

Índice de tablas

Tabla 1.	Nivel de confianza de las instituciones del país	2
Tabla 2.	Comportamiento de las personas en cuanto a sus deberes ciudadanos	3
Tabla 3.	Prácticas corruptas personales.....	4
Tabla 4.	Tolerancia a la corrupción.....	4
Tabla 5.	Modelos de administración pública.....	9
Tabla 6.	La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2009 al 2011	38
Tabla 7.	Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI año 2009-2011.....	40
Tabla 8.	La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2012.....	41
Tabla 9.	Indicadores relacionados a la cultura tributaria en el POI 2012.....	41
Tabla 10.	Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI año 2012.....	42
Tabla 11.	La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2013 al 2014	44
Tabla 12.	La cultura tributaria en el POI 2013 y 2014	46
Tabla 13.	Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI, años 2013-2014	47
Tabla 14.	Evaluación de consistencia del OEI.02 “Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”.....	49
Tabla 15.	Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) del Objetivo Estratégico Institucional OEI.02	50
Tabla 16.	Evaluación de consistencia de la AEI 02.05 “Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera”.....	51
Tabla 17.	Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI, años 2017-2019	54
Tabla 18.	Cadena de valor de la cultura tributaria en la planificación 2018 al 2019.....	56
Tabla 19.	Articulación del PESEM con el OEI.02 del PEI	58

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Nueva Gestión Pública – Gestión de Procesos	10
Gráfico 2.	La cadena de valor y las herramientas metodológicas para su diseño.....	15
Gráfico 3.	Cadena de Resultados SINAPLAN	16
Gráfico 4.	Correlación CVP – Cadena Estratégica – Herramientas de Control	17
Gráfico 5.	Componentes de la voluntad política	18
Gráfico 6.	Articulación de políticas para el Poder Ejecutivo	21
Gráfico 7.	Modelo conceptual del Crecimiento Económico Sostenido – MEF.....	23
Gráfico 8.	Escenario apuesta para la efectividad de la recaudación tributaria	24
Gráfico 9.	Componentes de la conciencia tributaria.....	26
Gráfico 10.	Elementos del cumplimiento fiscal.....	27
Gráfico 11.	Componentes del Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario - Perú.....	29
Gráfico 12.	Ingresos tributarios/PIB en América Latina y OCDE – 2017	30
Gráfico 13.	Componentes del Modelo Gestión de Cumplimiento Tributario - Colombia .	33
Gráfico 14.	Plan estratégico – Chile.....	34
Gráfico 15.	Objetivos fundamentales del Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario ...	35
Gráfico 16.	Componentes del Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario - Chile....	36

Índice de anexos

Anexo 1.	Cuestionario de preguntas para entrevistas	82
----------	--	----

Capítulo I. Introducción

1. Antecedentes del problema

La vida en sociedad generó la conformación de los estados modernos, la figura del Estado, el ciudadano y el contrato social, al que estos se adhieren implícitamente al decidir coexistir en sociedad. Según Jean Jacques Rousseau, para vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar su libertad natural, el derecho ilimitado a todo; mientras más derechos invoquen tendrán más deberes, pero ganarán la libertad civil y la propiedad de lo que poseen (Cañas 2008: 137-148).

Para que el Estado cumpla con este pacto social, tiene que ejecutar las funciones relacionadas a prestar o regular servicios públicos a los ciudadanos como la educación, salud, seguridad social, justicia, defensa, telecomunicaciones, transporte, entre otros. Tal es así que, a cada derecho que tenga el ciudadano le corresponderá un servicio público por satisfacer, ordenar o controlar; para que el Estado logre cumplir con su rol necesita, entre otros, que los ciudadanos cumplan con sus deberes, entre ellos el de tributar y, de esta manera, financiar al Estado para que pueda cumplir con el contrato social.

Para Kliksberg (citado en Bedoya y Vásquez 2010), 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, mejoran los servicios (por ejemplo, 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.

¿Cómo está la moral tributaria de los peruanos? Es evidente que los peruanos tienen un bajo nivel de confianza en las instituciones del Estado, y no escapa de esa realidad la percepción que existe sobre la SUNAT, según la encuesta del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a diciembre del 2019 (INEI 2020) sobre el nivel de confianza en las instituciones del país, el 66,3% de los encuestados manifiesta no confiar en la SUNAT frente a un 19,8% que sí confía, percepción que en vez de mejorar ha retrocedido en 2,7 puntos frente al año anterior, lo que refleja el bajo nivel de identidad de la población con la labor que desarrolla la SUNAT.

Tabla 1. Nivel de confianza en las instituciones del país

CUADRO Nº 04 PERÚ: NIVEL DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL PAÍS Semestre: Julio - Diciembre 2018 / Julio - Diciembre 2019 (Porcentaje) <i>Actualmente ¿Tiene usted confianza en las instituciones tales como:</i>						
Institución	Confiable		Diferencia	No confiable		Diferencia
	Julio 2018- Diciembre 2018	Julio 2019- Diciembre 2019	Julio/Diciembre 2018 - 2019 (p-p)	Julio 2018- Diciembre 2018	Julio 2019- Diciembre 2019	Julio/Diciembre 2018 - 2019 (p-p)
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	52,4	53,6	1,3	43,9	42,4	-1,5
Iglesia Católica	46,3	46,6	0,3	52,0	51,4	-0,6
Ministerio de Educación	35,6	36,4	0,8	61,4	60,1	-1,3
Fuerzas Armadas	29,2	31,4	2,1	64,1	62,0	-2,1
Radio y Televisión	24,6	22,5	-2,1	73,0	74,7	1,7
Defensoría del Pueblo	20,0	21,0	1,0	67,5	66,6	-0,9
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria	17,1	19,8	2,6	68,2	66,3	-1,8
Oficina Nacional de Procesos Electorales	16,8	19,6	2,8	74,9	71,5	-3,4
Policía Nacional del Perú	16,6	19,2	2,7	81,1	78,1	-3,0
Municipalidad Distrital	12,2	15,5	3,3	84,6	80,3	-4,3
Jurado Nacional de Elecciones	12,6	14,7	2,0	77,8	75,0	-2,8
Municipalidad Provincial	10,8	14,4	3,6	84,8	80,3	-4,5
Prensa Escrita	16,7	13,9	-2,8	78,9	81,4	2,5
Ministerio Público - Fiscalía de la Nación	11,1	13,8	2,7	75,8	73,0	-2,8
Contraloría General de la República	10,8	13,1	2,3	70,2	68,9	-1,3
Procuraduría Anticorrupción	9,9	12,8	2,9	73,1	71,2	-1,9
Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	9,3	12,1	2,9	69,9	67,4	-2,5
Poder Judicial	9,4	11,4	2,0	85,6	82,5	-3,1
Gobierno Regional	7,9	10,7	2,8	84,9	78,8	-6,1
Congreso de la República	4,1	4,0	0,0	91,3	90,9	-0,4
Partidos Políticos	3,1	3,0	-0,1	93,2	92,8	-0,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares. Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Fuente: INEI, 2020.

De acuerdo con la XI Encuesta Nacional Anual sobre Percepciones de Corrupción (Proética e Instituto de Estudios Peruanos [IEP] 2019), los peruanos identifican claramente como hechos contrarios a la integridad (corrupción) cuando el actor es una autoridad o un político, y consideran que es menos censurable cuando se trata de cualquier ciudadano de a pie, como cuando alguien no pide comprobante de pago para evitar pagar el Impuesto General a las ventas (IGV) o trata de pagar menos impuestos cuando presume que no lo descubrirán.

Respecto al comportamiento de las personas en cuanto a sus deberes ciudadanos para cumplir el denominado pacto social, el 83% de la población de los Niveles Socioeconómicos (NSE) D y E piensa que el no pedir factura para evitar el IGV no es un acto censurable, no es corrupción, tendencia que ocurre en todos los NSE, prevaleciendo una actitud tolerante, ya que solo un 22% de los ciudadanos sí consideraría esta actitud como un acto de corrupción de las personas. Sobre la actitud transgresora respecto a “evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán”, el 27% del

promedio nacional de peruanos considera que sí es un acto de corrupción, lo que quiere decir que el 73% de la población no considera que sea una actitud infractora.

Tabla 2. Comportamiento de las personas en cuanto a sus deberes ciudadanos

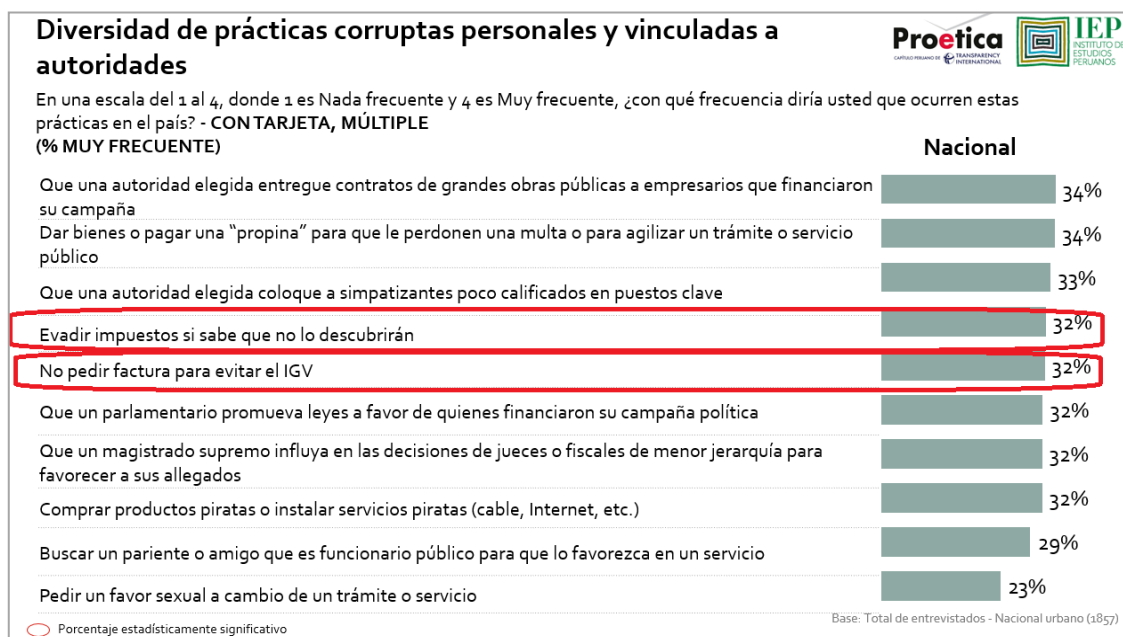


Nota: El resaltado en rojo ha sido realizado por las autoras de la presente investigación.

Fuente: Proética e IEP, 2019.

Según dicho informe, el 32% de los encuestados señalan que no es corrupción “si las personas evaden impuestos si saben que no los descubrirán” y “ el no requerir facturas (entiéndase como comprobantes de pago) para evitar pagar el IGV”.

Tabla 3. Prácticas corruptas personales



Nota: El resaltado en rojo ha sido realizado por las autoras de la presente investigación.

Fuente: Proética e IEP, 2019.

Por otro lado, el 73 % de la población, tiene una tolerancia media; es decir, no se encuentra ni de acuerdo ni en desacuerdo en aspectos como evadir impuestos si sabe que no lo descubrirán y el no pedir factura (comprobante de pago) para evitar el IGV. Mayoritariamente, no rechaza esas actitudes, se mantiene indiferente y hasta complaciente.

Tabla 4. Tolerancia a la corrupción



Nota: El resaltado en rojo ha sido realizado por las autoras de la presente investigación.

Fuente: Proética e IEP, 2019.

En el año 2009, la SUNAT llevó a cabo el Estudio para elaborar el Índice de Conciencia Tributaria en el Perú (SUNAT 2012), donde se demostró que los ciudadanos tienen una actitud cooperativa “disminuida”, principalmente porque le atribuyen poca legitimidad al rol recaudador del Estado y de su administración tributaria, se evidenció que la actitud cooperativa de los peruanos aumentaría en más del 50% si las instituciones públicas se ganaran la confianza de los ciudadanos tomando decisiones justas; respetando el derecho de la persona a la equidad en el intercambio fiscal; si las autoridades del sistema político tuvieran un buen rendimiento; se profundizase la democracia y esta le permitiera al peruano común y corriente obtener mejoras económicas y sociales.

Otros estudios relevados por la SUNAT¹ señalan que el 76% de la población percibe que el no pagar impuestos disminuye los recursos para financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales; el 62% percibe que no pagar impuestos desmotiva a los que sí pagan; el 78% de los ciudadanos pedirían comprobantes de pago siempre y cuando les informen en qué se invertirán los impuestos; y el 56% considera que la SUNAT no representa a los ciudadanos (contribuyentes). Que existe un alto nivel de animadversión a la marca institucional de la SUNAT y hacia la institución en sí. Por otro lado, los estudios también señalan que, para motivar al público para que pida comprobantes de pago, los encuestados sugirieron concientizar a la población a través de los medios, educar desde el colegio, comunicar a los mismos establecimientos, facilitar el acceso a información que rinda cuentas del destino de la recaudación, y acercar al Estado a las necesidades de la ciudadanía.

Se aprecia, que el pago de impuestos es considerado injusto porque el ciudadano no percibe que las obras y servicios públicos sean posibles gracias a sus impuestos, no se percibe que todos aporten lo que corresponde debido a la evasión y la informalidad, y el ciudadano no está dispuesto a contribuir para que se lo lleve la corrupción.

Ante todo, lo relevado se identifica que en el Perú existe un alto nivel de tolerancia a la evasión y al incumplimiento tributario lo que lleva grandes niveles de evasión e informalidad, manteniéndose la cultura tributaria a un nivel aún bajo, por lo que las autoras de la presente investigación consideran que es importante y necesario que la voluntad política desarrollada en la planificación se encuentre comprometida en fortalecer el cumplimiento tributario voluntario

¹ Estudios realizados y referenciados en el Plan de Cultura Tributaria (PCTA) 2019 (Instituto Aduanero y Tributario [IAT] 2019).

como valor que impacte en la efectividad de la recaudación tributaria, y así satisfacer financieramente las demandas de la sociedad.

2. Preguntas de investigación

- ¿Cómo se conceptualiza la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT entre el 2009 al 2019?
- ¿Cuál es la relación que existe entre la voluntad política y el desarrollo de la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT?
- ¿Es posible comprometer a los diferentes actores para los propósitos de la cultura tributaria?
- ¿Es posible analizar la realidad de la voluntad política en el planeamiento institucional de la SUNAT, respecto a la cultura tributaria en función al modelo de la cadena de valor?

3. Hipótesis

Siendo el concepto de cultura tributaria un factor clave para el cumplimiento fiscal, la ausencia de voluntad política ha limitado su incorporación como parte de la política tributaria. En efecto, la voluntad política institucional de la SUNAT, al respecto, ha sido ondulante a lo largo del periodo 2009-2019, lo que se refleja en la limitada incorporación del tema en la planificación institucional, y en la ausencia de una cadena de valor robusta para la construcción de una cultura tributaria.

4. Objetivo general

Analizar la voluntad política en la alta dirección de la SUNAT para incorporar como un tema programático la construcción de la cultura tributaria en el planeamiento institucional, en el periodo 2009-2019.

5. Objetivos específicos

- Describir la conceptualización de la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT.
- Explicar la relación que existe entre la voluntad política y el desarrollo de la cultura tributaria en la planificación estratégica de SUNAT.
- Exponer la importancia de la participación de los actores involucrados para los propósitos de promover la cultura tributaria.

6. Justificación de la investigación

En la presente investigación se analizará cómo se ha tratado la conceptualización de la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT, la que ha sido cambiante. Hace algunos años hubo intentos de darle prioridad, impulsando sus objetivos; en otros lapsos de tiempo se consideró que la cultura tributaria debía estar subordinada al fortalecimiento de la imagen institucional de la SUNAT o a la mejora de la calidad de la orientación y de los servicios que se presta al contribuyente. En varios periodos no hubo claridad en el enfoque, las acciones que se proponían no abonaban necesariamente al objetivo estratégico; en otras ocasiones, no se pudieron medir los resultados de los objetivos propuestos.

Analizar la cultura tributaria desde la planificación justifica la presente investigación porque ello permitirá desarrollar el conocimiento de la realidad respecto al desarrollo de la voluntad política por la que atravesó su conceptualización; de esta forma, la investigación será útil para la futura planificación de los aspectos relacionados.

7. Viabilidad de la investigación

La investigación es viable y factible de ser realizada porque se dispone de los recursos necesarios para desarrollarla, se tiene acceso a la información pública que se encuentra en el portal institucional de la SUNAT y se solicitó a la entidad documentación adicional a mérito de las normas de transparencia. Por otra parte, hay bibliografía suficiente sobre las variables de la presente investigación (cultura tributaria, cadena de valor y planeamiento) finalmente, el costo financiero que implica es alcanzable.

8. Limitaciones de la investigación

El recuento de la planificación realizada por la SUNAT, respecto al fortalecimiento de la cultura tributaria, ha permitido conocer lo ondulante de la voluntad política institucional, lo que podría haber limitado los resultados respecto a los objetivos trazados, lo que no puede ser apreciado porque los indicadores que se desarrollaron para la medición han sido solo de cobertura. Tampoco se cuenta con evaluaciones de impacto que permitan distinguir la evolución del comportamiento ciudadano respecto al cumplimiento fiscal voluntario.

9. Alcances de la investigación

La cultura tributaria puede ser analizada desde diferentes puntos de vista. Si bien la presente investigación hace mención a sus variables, se enfocará en especificar y detallar la voluntad política respecto a la cultura tributaria, a la luz de la teoría relacionada a la planificación y a la cadena de valor público, desarrollando la vinculación entre estos conceptos.

En ese sentido, se evaluarán los diferentes instrumentos de planificación de la SUNAT desde el año 2009 describiendo cómo se han incorporado los objetivos, indicadores y metas respecto a los temas relacionados a la cultura tributaria y la forma cómo se ha ido estructurando la organización para lograr sus propósitos, todo ello con la finalidad de aportar información que guíe a la futura toma de decisiones.

Hay aspectos tales, como el grado de información que tenga el contribuyente en materia tributaria y la accesibilidad a los servicios que ofrece la SUNAT, que complementan el fortalecimiento de la voluntad de contribuir; sin embargo, estos aspectos requieren de un análisis especial, motivo por el cual no serán tomados en cuenta para la presente investigación.

10. Marco metodológico

El enfoque de la investigación es de carácter cualitativo por las siguientes razones: hay una realidad que interpretar y construir en función a un recuento histórico de la planificación respecto a la cultura tributaria en la SUNAT; es de carácter subjetivo; la teoría es un marco de referencia porque permite identificar y verificar la relación entre las variables cultura tributaria, voluntad política, y la planificación; es lógica inductiva porque explora y describe para generar una perspectiva teórica va de lo particular a lo general y deductiva porque comparamos la teoría con la realidad, lo que permite inferir conclusiones; y finalmente, la recolección de datos no es estandarizada ni completamente predeterminada.

En cuanto al diseño de la investigación, esta tiene como finalidad mejorar una práctica concreta. Su propósito es describir una realidad que pueda aportar información que guíe a la toma de decisiones y es práctico porque involucra indagación, y se centra en el desarrollo y aprendizaje de los participantes.

Capítulo II. Marco teórico

En este capítulo se desarrollará el marco normativo que se abordará y que contribuye a identificar los aspectos del problema planteado.

1. Modernización de la gestión pública del Estado

En la actualidad, la administración pública está en constante evolución y existirían según Osborne (2006²) hasta tres modelos o formas dominantes de administración pública: primera, la Administración Pública propiamente dicha y la más prolongada, que se extendió desde fines del siglo XIX hasta principios de los ochenta del siglo XX de enfoque Weberiano; la Nueva Gestión Pública (NGP), que iría hasta los inicios del siglo XXI de enfoque liberal; y una tercera, que es la Nueva Gobernanza Pública o Gobernanza Responsiva, impulsada por las Naciones Unidas.

Tabla 5. Modelos de administración pública

TRES MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			
ENFOQUE	Weberiano	Liberal - NGP	Naciones Unidas
	hasta mediados de los 80s	1990 - a la actualidad	Tendencia
MODELO	Administración Pública	Gerencia Pública	Gobernanza Responsiva
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos Contrata al Funcionario Usuarios	Clientes	Ciudadanos y Stakeholders Derechos y Deberes
Principios rectores	Obediencia a las reglas Manuales, Reglamentos	Eficiencia y Resultados (-Recursos + Logro)	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de Interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza interorganizacional
Raíces teóricas	Ciencia Política y política pública	Teoría de la elección racional/pública y estudios de administración	sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Suk, 2007.

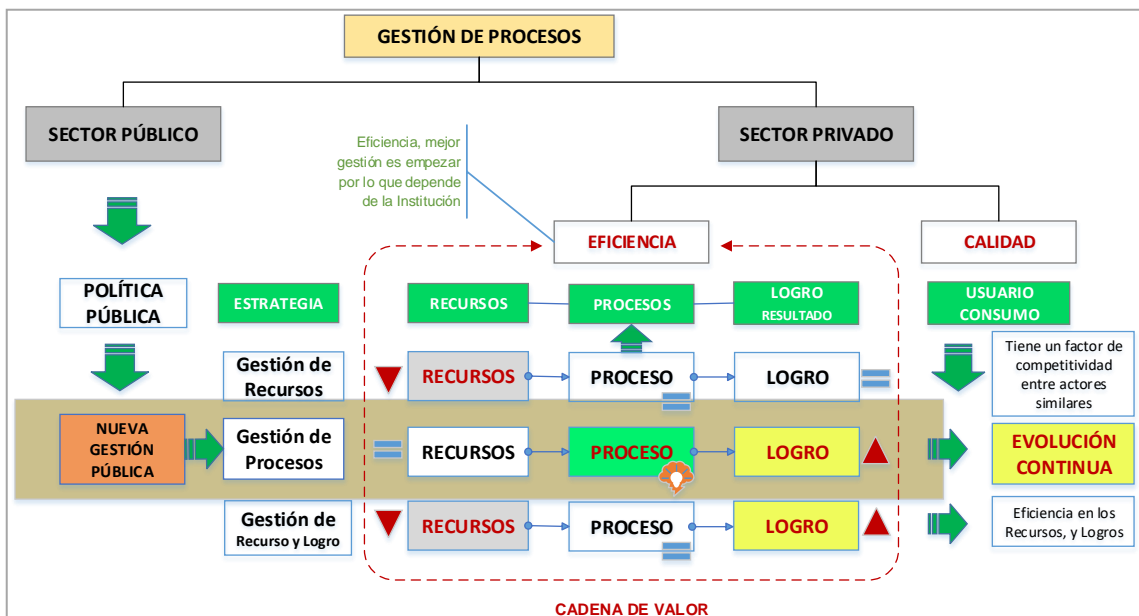
Cada uno de estos modelos tiene características propias, que se identifican en cada uno de los aspectos comparados. Dentro de los más relevantes se puede mencionar un claro cambio en lo

² Citado en Suk, 2007.

que se refiere a la relación ciudadano-Estado; hay un tránsito de la obediencia al reconocimiento de derechos y de éste al empoderamiento ciudadano; así también, respecto a los principios rectores, hay un paso importante que va desde la obediencia a las reglas, a la eficiencia por resultados, y a la tendencia a la rendición de cuentas, transparencia y participación. De igual forma, el tipo de interacción ha cedido el paso de la coerción a la delegación y luego al trabajo colaborativo; por ejemplo, la delegación de funciones a gobiernos locales (ver tabla 5).

En palabras de Suk (2007), es evidente que «[...] el paradigma emergente de la gobernanza proporciona a muchos stakeholders más oportunidades de participación, inclusión, toma de decisiones y acceso a información. No obstante, su costo no deja de tener importancia: diversidad y complejidad crecientes, con múltiples stakeholders, más conflictos o desacuerdos, procesos que llevan tiempo, y responsabilidades que se traslapan». Sin embargo, estas perspectivas vendrían coexistiendo más que transformándose de forma secuencial; en ese orden de ideas, el Perú se ubicaría en el segundo modelo de administración pública o NGP³.

Gráfico 1. Nueva Gestión Pública – Gestión de Procesos



Fuente: Instituto Peruano de Asuntos Públicos, Política y Gobierno, s.f.⁴

³ Suk (2007) dice que «[...] La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno».

⁴ El gráfico se basa en la presentación del Mg. Vlado Castañeda en el Seminario del Diplomado Especializado en Gestión Pública Orientación a los Resultados (Instituto Peruano de Asuntos Públicos, Política y Gobierno, s.f.).

La NGP, entonces, implica gestionar la forma cómo se hacen las cosas; es decir, identificar los procesos involucrados y mejorarlos para obtener los resultados esperados con eficiencia. En ese sentido, se pueden identificar tres tipos de estrategias para obtener eficiencia bajo el concepto de cadena de valor: Gestión de Recursos, donde se buscaría obtener los mismos logros utilizando la menor cantidad de recursos con los mismos procesos; Gestión de Procesos, donde a igual cantidad de recursos, y mejorando los procesos, se obtiene mayor logro; y, por último, Gestión de Recursos y Logros (resultados), donde se busca minimizar la cantidad de recursos, mantener los procesos e incrementar los logros. La NGP se posiciona en el tipo de gestión de procesos.

1.1 Relación entre la moral tributaria, el cumplimiento tributario y la gobernanza

De acuerdo al Grupo Banco Mundial (2011), la gobernanza y la tributación se refuerzan entre sí. La buena gobernanza genera buenos sistemas fiscales porque la recaudación depende de una administración eficiente, del grado de confianza en el gobierno, y de la estabilidad económica; sin todo ello, es difícil lograr regímenes fiscales equitativos, efectivos y eficientes. Mientras que la forma en que se recaudan los impuestos influye en la creación de instituciones estatales efectivas, una eficiente recaudación de impuestos requiere el consentimiento de los contribuyentes. El proceso de negociación política entre el gobierno y los contribuyentes legitima los impuestos y al Estado ante los ojos de los ciudadanos, incrementa la capacidad de recaudación del Estado y de administración de los impuestos, y fortalece la rendición de cuentas públicas. La gobernanza y los sistemas fiscales forjan el clima de inversión y del crecimiento económico, debido a que el pequeño sector formal, por lo general, soporta una pesada carga financiera al momento de cumplir con sus obligaciones tributarias; estas cargas desincentivan la inversión y la participación en la economía formal.

Dicha entidad señala que la legitimidad del Estado es una influencia fundamental en la voluntad de pago de los impuestos; también conocida como “moral tributaria”. En tanto los ciudadanos y los dueños de negocios buscarán evadir el pago de impuestos si desconfían en el Estado. Mientras más legítimo sea un Estado ante los ojos de sus ciudadanos, menos coacción requerirá el régimen fiscal para recaudar impuestos. Esta relación entre legitimidad y moral tributaria es fundamental para la sostenibilidad de cualquier reforma fiscal.

1.2 Gestión por Resultados para el Desarrollo

La Gestión por Resultados o Gestión por Resultados para el Desarrollo (GPR) se define “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país” (García y García 2010).

La modernización de la Gestión Pública del Estado de acuerdo a la Ley y su reglamento⁵ apuesta a una gestión orientada a resultados, entendida como un modelo de gestión que permite identificar y adoptar decisiones sobre todos aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público en las actividades o servicio a cargo de las entidades públicas, el cual se genera cuando el Estado cubre las carencias de las personas, produciendo beneficios a la sociedad en su conjunto, y cuando se optimiza la gestión interna de las entidades a través de un uso eficiente y productivo de los recursos públicos. En esa línea, después de priorizar las necesidades de los ciudadanos para la adecuada satisfacción de sus necesidades, se debe organizar el proceso que le corresponda en una cadena de valor.

En ese sentido, la política Nacional de Modernización de la Gestión Pública⁶, señala los componentes de la Gestión Pública orientada a Resultados, entre los que se encuentran las Políticas de Estado, el Planeamiento Estratégico y la Gestión por Procesos, asimismo, establece entre sus pilares a los planes estratégicos y operativos, y el seguimiento y evaluación.

2. Gestión por procesos

Al respecto, Zaratiegui (1999) argumenta que en un escenario globalizado donde las empresas deben mantener resultados de forma sostenida, estas se deben comprometer a diseñar y estructurar sus procesos pensando en los clientes. Dice también que, en este contexto, los procesos «[...] se pueden definir como secuencias ordenadas y lógicas de actividades de transformación, que parten

⁵ La Ley Marco de la Modernización de la gestión del Estado, aprobado mediante Ley N°27658 del 29 de enero de 2002 (Congreso de la República 2002) y modificatorias, y el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado por el Decreto Supremo N°123-2018-PC publicado el 19 de diciembre de 2018 (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] 2018a).

⁶ La Política de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2013-PCM publicado el 09 de enero de 2013 (PCM 2013), se basa en cinco pilares: las políticas públicas, planes estratégicos y operativos; presupuesto por resultados; gestión por procesos; servicio civil meritocrático, y seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

de unas entradas (informaciones en un sentido amplio -pedidos datos, especificaciones-, más medios materiales -máquinas, equipos, materias primas, consumibles, etcétera-), para alcanzar unos resultados programados, que se entregan a quienes los han solicitado, los clientes de cada proceso». También sostiene que los procesos pueden identificarse como la base de la gestión de las organizaciones: «[...] una adecuada gestión, que tome los procesos como su base organizativa y operativa, es imprescindible para diseñar políticas y estrategias, que luego se puedan desplegar con éxito».

Igualmente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, incorpora los procesos y los define como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros). Los procesos son de dos tipos: los que resultan directamente de la producción de un bien o servicio, denominados “procesos clave” de la cadena de valor y, por otro lado, los denominados “de soporte” que sirven de manera transversal a todas las actividades. Por otro lado, la Norma para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública⁷ señala que los procesos son de tres tipos, operativos o misionales, estratégicos y, de soporte y apoyo. Considerando que los procesos estratégicos, son los que definen las políticas, el planeamiento institucional, las estrategias, los objetivos y metas de la entidad y los procesos destinados al seguimiento, evaluación y mejora de la entidad.

En ese sentido, la gestión por procesos debe ser entendida como una herramienta orientada a identificar y suministrar información para el análisis de la entidad con un enfoque en sus procesos, con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos en el marco de los objetivos institucionales, lo que requiere el compromiso de la alta dirección y del involucramiento de las unidades de organización que participan en los mismos.

2.1 Cadena de Valor

Para el caso concreto y con el fin de identificar la coherencia entre los procesos relacionados a la cultura tributaria dentro de la planificación institucional de la SUNAT, se ha analizado cómo los diferentes modelos o herramientas de gestión que se aplican en la administración pública

⁷ Norma Técnica N°001-2018-SGP para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°006-2018-PCM/SGP publicada el 29 de diciembre de 2018 (PCM 2018).

incorporan el concepto de Cadena de Valor⁸, entendida éste como una herramienta de análisis estratégico que ayuda a determinar las características de ventaja competitiva de una persona, organización, empresa o país. Su utilidad en la gestión de política pública hace que se vaya adaptando, y tomando diferentes denominaciones como Cadena de Valor Público (CVP) (Sotelo 2012).

La CVP es un modelo de descripción y análisis de políticas públicas construida a partir de la cadena de producción pública o cadena de resultados; el núcleo del modelo lo constituye la cadena de insumos, productos, resultados e impacto. Postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo en forma directa al logro de políticas; los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. De esta manera, para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos y, para adquirirlos, se necesitan recursos financieros, dando lugar a la operación del proceso mediante el cual se transforman los recursos en productos.

Sotelo (2012) señala que, sobre esta cadena, convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo, y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso.

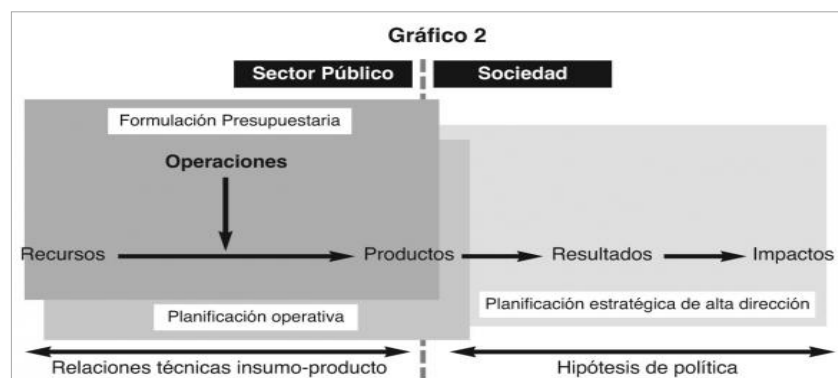
Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política; por lo tanto, la producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. El resultado es un estado donde se encuentra una variable como consecuencia, entre otras cosas, de la producción pública y de las medidas de política que la acompañan. Se denomina impacto a los efectos que los resultados ejercen sobre otras variables; la producción institucional tiene sobre ellas un efecto indirecto a través de los resultados.

⁸ La Cadena de Valor de Michael Porter, es un modelo teórico que gráfica y permite describir las actividades de una organización para generar valor al cliente final y a la misma empresa (Riquelme, 2020).

El producto es todo bien o servicio que constituye un agregado de valor resultante de un proceso de combinación de insumos que tiene lugar dentro de una institución. Se distinguen dos tipos de productos: los productos terminales, que son los que la institución entrega a terceros y que conforman el perfil de producción de una institución –son productos que ya no sufren modificación alguna dentro de la organización y constituyen por tanto el último nivel de la red de producción–; y los productos intermedios, que son bienes o servicios cuya elaboración es requerida para generar la producción terminal –constituyen nodos intermedios de la red de producción institucional–.

La CVP exige identificar las operaciones que aseguren dichos productos. Finalmente, se debe examinar la correspondencia entre la red de producción y la estructura programática presupuestaria para determinar cómo se están asignando los recursos a la producción comprometida en la política en cuestión.

Gráfico 2. La cadena de valor público y las herramientas metodológicas para su diseño



Fuente: Sotelo, 2011.

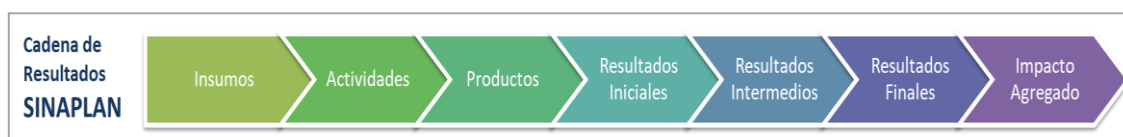
2.2 Cadena de Resultados

Está relacionada con la evaluación de proyectos y gestión basada en resultados, que identifica cada una de las etapas de un encadenamiento de acciones hacia el resultado final deseado. El modelo identifica el área de interés para la organización, para la gestión interna y también para mecanismos de control externo, cuyos eslabones son los insumos, procesos, productos, resultados intermedios; por otro lado, identifica el área de interés para los usuarios y la ciudadanía en general, donde se identifican los resultados finales o impactos⁹.

⁹ Armijo, 2011.

La Cadena de Resultados en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)¹⁰ se configura en siete eslabones: i) insumos, considerado como los factores que intervienen en la producción (financieros, humanos y de capital); ii) las actividades, entendidas como el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos; iii) los productos, son los bienes y servicios provistos por la entidad que se obtienen de la transformación de los insumos a través de las actividades; iv) los resultados iniciales, que representan los efectos generados en la población a corto plazo; v) los resultados intermedios, definidos como los cambios -en el mediano plazo- en las condiciones de vida de la población; vi) los resultados finales, definidos como los cambios -a largo plazo- en las condiciones de vida de la población, y vii) el impacto, que es el agregado que resulta a consecuencia de diversos resultados finales.

Gráfico 3. Cadena de Resultados SINAPLAN



Fuente: CEPLAN, 2019.

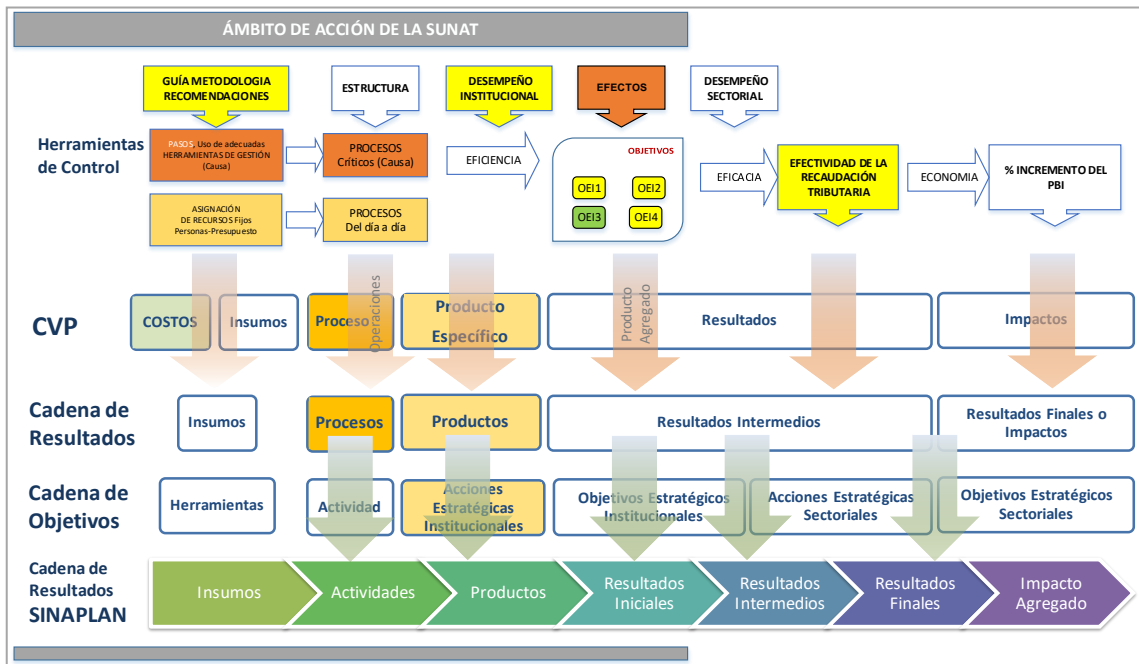
Desde esta perspectiva, el Modelo de Administración Pública en el Perú se enmarca en la “Gerencia Pública”, en el enfoque de la NGP. Los principios rectores se refieren a la Eficiencia¹¹ y a los Resultados; el primero, busca los mejores resultados posibles con los recursos disponibles y, los resultados o logros, son los que estarían asociados a los objetivos estratégicos institucionales, los que se ubican en la Cadena de Objetivos. Del mismo modo, si se toma en cuenta que la estrategia de la NGP es la Gestión de Procesos, estos se sitúan en la Cadena de Resultados que mide la eficiencia institucional.

Por otro lado, la Gerencia por Resultados, cuyo objetivo es «[...] generar el mayor valor público» (Instituto Peruano de Asuntos Públicos, Política y Gobierno s.f.); es decir, optimizar la gestión para el uso eficiente y productivo de los recursos públicos con la finalidad de cubrir las carencias en la población, se relaciona con la cadena de resultados que, a nivel institucional, debería medir los procesos, productos y resultados intermedios (en la cadena de resultados, serían los resultados iniciales).

¹⁰ Guía para el Planeamiento Institucional (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN 2017c).

¹¹ Armijo (2011) conceptualiza a la eficiencia como «[...] producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone» o, bien «[...] alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posibles».

Gráfico 4. Correlación CVP – Cadena Estratégica – Herramientas de Control



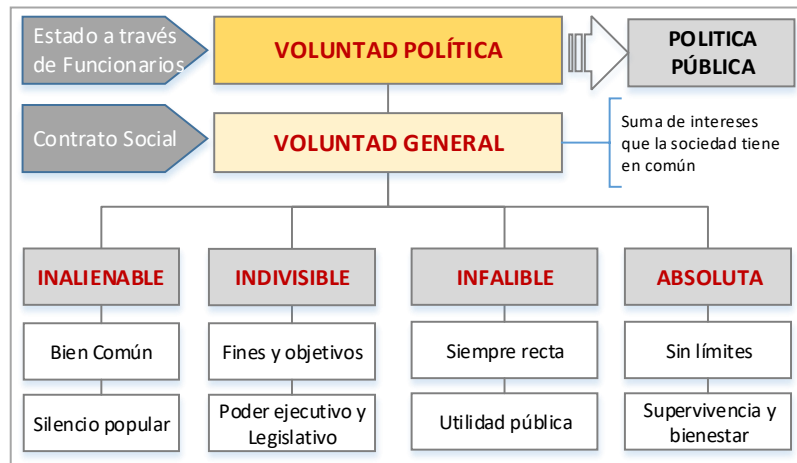
Fuente: Elaboración propia, 2020.

3. La voluntad política

Para abordar este tema es importante tener en cuenta la naturaleza jurídica y política del Estado, cuya jurisdicción y soberanía se ejerce sobre un territorio y una población concreta. Si bien el Estado debía ser dirigido por la “voluntad general”, surge el problema de no saber cuál es en sí misma, por lo que se recurre a un artificio jurídico: De acuerdo con (Diaz 2010:77), los representantes elegidos por el pueblo, al tomar sus decisiones, construyen y manifiestan, en ese momento la voluntad general, que la voluntad política hace referencia a tomar medidas para generar el cambio que se está buscando, bien sea por intereses generales o particulares.

Es por eso, que no hay fuerza más poderosa que la voluntad política a la hora de accionar para lograr los resultados deseados y, generalmente, se circunscribe a la voluntad de los funcionarios del Estado, que como tales tienen injerencia sobre lo público y que el ciudadano percibe como la “voluntad política”.

Gráfico 5. Componentes de la voluntad política



Fuente: Cañas, 2008; Díaz, 2010.
Elaboración: Propia, 2020.

Ahora bien, si la base de la Voluntad Política en la toma de decisiones es la voluntad general (soberanía), se deben tener en cuenta sus características fundamentales que, de acuerdo a Cañas (2008) son: inalienable, indivisible, infalible y absoluta. Es inalienable, en la medida que la voluntad general puede dirigir la fuerza del Estado hacia el bien común y, en el caso de no expresar oposición, a través del silencio popular se entendería su consentimiento; indivisible, si bien esto debería estar claro en la práctica se dividen por sus fines y objeto en Poder Ejecutivo, Legislativo, entre otros; infalible, porque es recta y siempre tiende a la utilidad pública; sin embargo, se debe entender que no siempre guardan la misma rectitud, pues en la práctica está expuesta a maniobras de sociedades parciales que se crean dentro del mismo Estado; absoluta, porque se encuentra sin límites en lo que respecta a su supervivencia y bienestar, por lo que no debería traspasar los límites convencionales.

Como se puede observar, la voluntad general o bienestar colectivo alude al bien común, a la utilidad pública, que a menudo se confunde con el “interés general” que, en opinión de Medina y Ovejero (2012), «[...] el interés general no es innato a la naturaleza del sector público sino que funciona como un instrumento en el proceso de políticas públicas con el que diferentes actores, tanto colectivos como individuales, públicos o privados, tratan de legitimar sus objetivos y definir para ellos una posición preferente en la toma de decisiones; desde esta perspectiva, es cuando se apela al interés público o nacional, de acuerdo con Bealey (1999¹²); es decir, cuando existe la necesidad de legitimar una decisión política por ser conflictiva en el reparto de beneficios». En ese sentido, un acto político que promueve un interés público no necesariamente será del interés

¹² Citado en Medina y Ovejero, 2012.

de todos o de cada uno de los miembros, por lo que estará ligado a constantes enfrentamientos de tipo ideológico, social y profesional.

4. Las políticas públicas

De los conceptos revisados para el presente trabajo, se puede definir que las políticas públicas son un conjunto de decisiones gubernamentales dirigidas a un sector de la sociedad o a un espacio geográfico determinado. Son propósitos que para su implementación requieren de varios procesos y subprocesos; éstos a su vez, requieren de procedimientos que se desarrollan a lo largo de periodos de tiempo y que deben producir un impacto en la sociedad, los que en un lapso deberán ser contrastados con las intenciones de quienes elaboraron las políticas.

Como refiere Sotelo (2011), se debe considerar que una hipótesis de política constituye siempre una demanda de producción al sector público; por ello, estas anteceden a la elaboración o actualización de un plan.

4.1 Las políticas públicas en la legislación peruana¹³

Los principios contenidos en la Constitución Política del Perú son el eje orientador de las políticas públicas; es en base a ella que se articulan las sucesivas políticas y planes que rigen la nación. En ese sentido, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) brinda las orientaciones a largo plazo, de esta se desprenden -sucesivamente- las demás políticas.

- **Políticas de Estado.** Definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo, a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado del diálogo y consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional y se concretó en el PEDN (CEPLAN 2011), con vigencia hasta el 2021. Se aprobaron 35 Políticas de Estado, agrupadas en cuatro grandes objetivos interrelacionados: Democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social, competitividad del país; Estado eficiente, transparente y descentralizado. Actualmente, se está coordinando la implementación de la Agenda 2030 para incorporarla en la actualización del PEDN (CEPLAN 2017a) y en los procesos de definición de las políticas y planes.

¹³ Decreto Supremo N°029-2018-PCM, Aprueban reglamento que regula las políticas nacionales, publicado el 20 de marzo de 2018 (PCM 2018c).

- **La Política General del gobierno**¹⁴. Es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de gobierno (generalmente cinco años), de aplicación inmediata para todas las entidades del Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y Locales, y las entidades dependientes de ellos en el marco de sus competencias. El actual gobierno aprobó la Política General del Gobierno al 2021, la cual se desarrolla sobre cinco ejes: Integridad y lucha contra la corrupción, fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible, desarrollo social y bienestar de la población, descentralización efectiva para el desarrollo.
- **Políticas nacionales**¹⁵. Se sustentan en las Políticas de Estado y en la Política General del Gobierno. Son decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo, y es de competencia de los ministerios. Con el fin de desarrollar la rectoría de dichas políticas, estas pueden tener continuidad más allá de un determinado gobierno, también son fuente para que los Gobiernos Regionales y Locales desarrollen sus propias políticas.
- **Políticas institucionales**¹⁶. Son aquellas que las entidades definen para orientar su accionar hacia el logro de sus objetivos, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Orienta los objetivos y acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional (PEI) y las Actividades Operativas e inversiones del Plan Operativo Institucional (POI). Es una declaración del titular que comprende los objetivos prioritarios, los lineamientos generales, los principios y los valores que deben compartir los servidores de la entidad. El titular de la entidad actualiza la política institucional, por lo menos, al inicio de su gestión.

¹⁴ PCM, 2018d.

¹⁵ CEPLAN, 2018a.

¹⁶ CEPLAN, 2017c.

Gráfico 6. Articulación de políticas para el Poder Ejecutivo



Fuente: PCM, 2018c, 2018d.
Elaboración: Propia, 2020.

4.2 Marco Macroeconómico Multianual (MMM)

El MMM es el documento más relevante que el Gobierno emite en materia económica. Este documento contiene las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en los que estas se basan por un periodo de cuatro años. En dicho documento se encuentra la declaración de la política fiscal y los lineamientos de política tributaria, entre otros.

El último publicado es el MMM 2020-2024 (MEF 2020a) señala que el objetivo principal de la política tributaria es el fortalecimiento del sistema tributario nacional, sobre la base de los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad. Indica que las medidas de política tributaria que se implementen deberán estar orientadas a la generación de nuevos ingresos fiscales de carácter permanente, y que por parte de la administración tributaria se intensificará las acciones de control y fiscalización para alentar el cumplimiento voluntario y combatir la informalidad, generar riesgo sobre quienes incumplen sus obligaciones y reducir la evasión y elusión tributaria. También explica la política tributaria adoptada como consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

La política tributaria para el mediano plazo estará enfocada en procurar la racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, evitar la creación de nuevos beneficios tributarios y evaluar la eliminación o sustitución de los existentes. Respecto al Impuesto a la Renta, se evaluará una propuesta de régimen simplificado orientado a la incorporación de los negocios de menor

tamaño y a la reducción de incentivos a la informalidad. Para la lucha contra la evasión y elusión fiscal por parte de empresas multinacionales, se tomarán en cuenta los estándares internacionales, y se continuará con el intercambio de información con otras jurisdicciones y el uso de herramientas de fiscalidad internacional. También se pondrá énfasis en las actividades de control y fiscalización de la administración tributaria mediante la automatización de sus productos y procesos.

Para promover la atracción de inversiones extranjeras, se continuará con la revisión de la normativa sectorial. En el Impuesto Selectivo al Consumo, se consolidará su función recaudadora de ingresos, y su rol en el combate de las externalidades negativas generadas por el consumo de ciertos bienes y servicios. Respecto al Impuesto General a las Ventas (IGV), se perfeccionarán los sistemas de pago del IGV y las acciones de control asociadas a ellos; y se perfeccionará la normativa tributaria para los nuevos modelos de negocios basados en la economía digital, para su adecuada tributación. Finalmente, en lo concerniente a la tributación municipal, se propondrán mejoras normativas para optimizar la recaudación de los principales impuestos que administran.

5. Instrumentos de planeamiento

5.1 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEND)

Mediante la Directiva para la actualización del PEDN (CEPLAN 2017a) se incorporó un concepto muy importante, que es el Ciclo del Planeamiento Estratégico para la mejora continua, de aplicación en los tres niveles de gobierno, cuyas fases son las siguientes: Fase 1, el conocimiento integral de la realidad; fase 2, el futuro deseado; fase 3, políticas y planes coordinados; y la fase 4, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora.

5.2 El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2022 del MEF¹⁷

Es el documento de gestión que contempla la síntesis del análisis prospectivo. El escenario apuesta al 2021, la descripción de la visión y objetivos estratégicos del sector, la definición de los indicadores y metas al 2022, así como las acciones estratégicas sectoriales y la relación de los proyectos de inversión priorizados, que constituyen la ruta estratégica para la obtención de los

¹⁷ Aprobado por la Resolución Ministerial N°411-2016-EF/41 (MEF, 2016) con las metas actualizadas al 2022 mediante la Resolución Ministerial N°081-2019-EF/41 (MEF, 2019b).

resultados esperados. El modelo conceptual del sector está integrado por dos componentes y cinco subcomponentes.

Gráfico 7. Modelo conceptual del Crecimiento Económico Sostenido – MEF



Fuente: MEF, 2016, 2019b.
Elaboración: Propia, 2020.

En base al modelo conceptual, el MEF realiza el análisis prospectivo identificando y analizando las tendencias, lo que le permite identificar siete variables estratégicas con mayor dependencia e influencia. De las cuales, la pertinente para la presente investigación es la Variable Estratégica 4: Efectividad de la Recaudación Tributaria, considerada como la capacidad de recaudación efectiva del gobierno general por concepto de impuestos, contribuciones y tasas, incluyendo el impuesto a la renta de las empresas dedicadas a las actividades extractivas, distribuido a los gobiernos subnacionales mediante el Canon. Asu vez, esta tiene vinculación causal con cinco variables, de las cuales las SUNAT interviene directamente en tres: i) Efectividad de Control Aduanero ii) Evasión y elusión de obligaciones de los agentes de la actividad económica, y iii) Desarrollo de capacidades y habilidades como ente gestor de la recaudación de tributos.

El MEF construye los escenarios exploratorios para crear y probar sistémicamente las condiciones que influyen sobre el comportamiento de las variables estratégicas del sector, definiendo finalmente el escenario apuesta para la variable Efectividad de la Recaudación Tributaria.

Gráfico 8. Escenario apuesta para la efectividad de la recaudación tributaria



Fuente: MEF, 2016, 2019b.
Elaboración: Propia, 2020.

En base a ello se desarrollaron Objetivos Estratégicos Sectoriales (OES) descritos en el PESEM del MEF, los que constituyen el propósito conjunto del Ministerio y sus organismos públicos adscritos. De los OES se desprenden en forma alineada las Acciones Estratégicas Sectoriales (AES), las que son iniciativas que contribuyen a implementar la estrategia establecida por los OES; cada AES tiene sus propios indicadores. Para verificar su cumplimiento los organismos públicos adscritos y el mismo MEF asumen diversas responsabilidades según la asignación descrita en el PESEM.

5.3 El planeamiento institucional

De acuerdo con la Guía Metodológica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN (CEPLAN 2017c), cada Pliego del Sector Público debe elaborar un PEI y un POI, los cuales orientarán su accionar para el logro de los objetivos establecidos en la política institucional debidamente alineados con las políticas y planes nacionales y territoriales.

- **El Planeamiento Estratégico Institucional (PEI).** El PEI es un instrumento de gestión que vincula los objetivos nacionales, sectoriales y territoriales (según corresponda) con los objetivos y acciones estratégicas de las entidades, en la cadena de valor están expresados a nivel de Resultados iniciales y Productos que se espera lograr. Define la estrategia del Pliego para lograr sus objetivos en un periodo mínimo de tres años mediante iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve.
- **El Plan Operativo Institucional (POI).** Es un instrumento de gestión para implementar la estrategia descrita en el PEI, tal es así que establece las actividades operativas (AO) e inversiones priorizadas vinculadas al cumplimiento de los Objetivos y Acciones Estratégicas

Institucionales aprobadas en el PEI del Pliego. En la cadena de valor su ejecución se encuentra a nivel de actividad. Permite producir bienes o servicios y realizar inversiones, en cada periodo anual.

6. La cultura tributaria

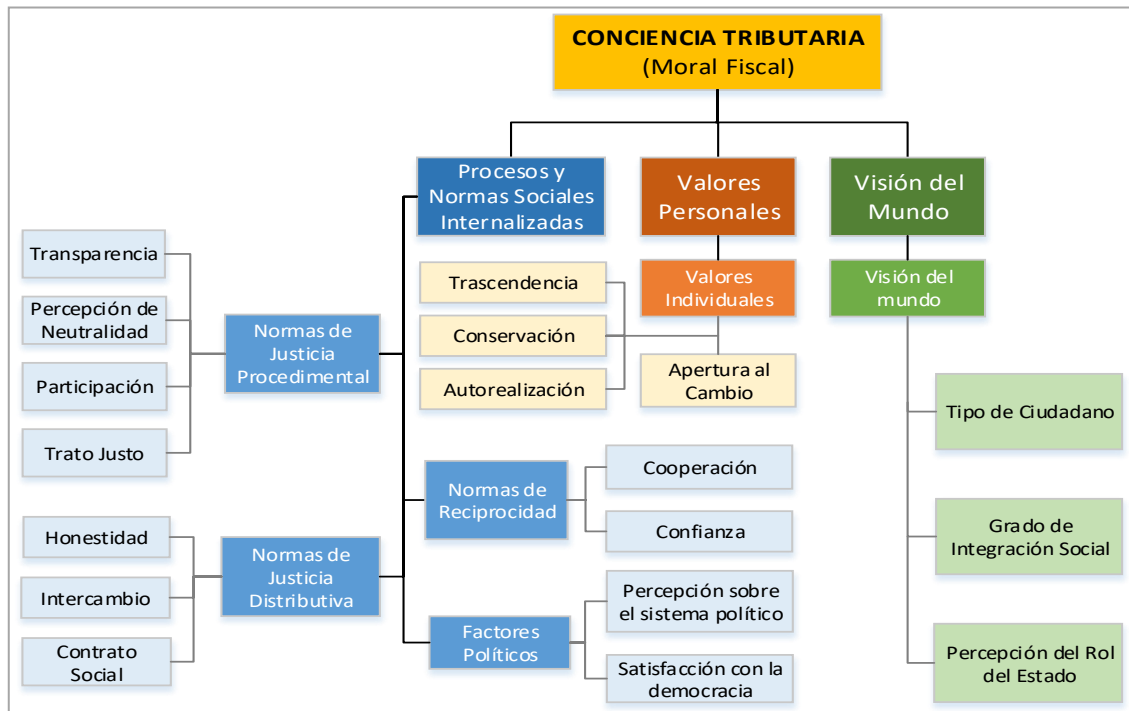
Diferentes autores coinciden en que la cultura tributaria está relacionada a los valores, creencias, conocimiento y actitudes de los individuos. De acuerdo a Méndez (2004)¹⁸ «[...] Se entiende como un conjunto de valores, conocimientos y actitudes compartido por los miembros de una sociedad respecto a la tributación y a la observancia de las leyes que la rigen, esto se traduce en una conducta manifestada en el cumplimiento permanente de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respeto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social de los contribuyentes».

Otros autores señalan que la cultura tributaria es la combinación de información (por qué) y experiencia sobre la acción y el desempeño del Estado (para qué). En ese sentido, Rivera y Sojo (2002) sostienen que «La cultura tributaria no es el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus responsabilidades contributivas y su acción correspondiente, sino la forma en que construyen una imagen de los impuestos a partir de una combinación de información y experiencia sobre la acción y el desempeño del Estado». Entonces, la cultura tributaria es un constructo que se crea respondiendo a dos temas fundamentales: «[...] el por qué y el para qué de la tributación; en otras palabras, sus acciones hacen énfasis en la importancia de tributar y en la finalidad social de los impuestos, dentro del marco de una cultura ciudadana basada en el ejercicio de los valores fundamentales de la convivencia social» (Estrada 2014).

Según la entrevistada Felicia Bravo, “La cultura tributaria es el resultado de un proceso de concientización tributaria que representa la manera cómo un individuo ha construido su disposición de pagar o no los impuestos en un determinado contexto en el que sus valores y su visión del mundo se han contrastado con las creencias o percepciones sobre el cumplimiento de determinados procesos y normas sociales por parte del Estado y la sociedad. En consecuencia, la cultura tributaria tiene tres aspectos fundamentales, que no son coercitivos: los valores, la visión del mundo y el cumplimiento de las normas; considerando que ninguno de los elementos por sí solos pueden lograr un cambio”.

¹⁸ Citado en Lizana, 2017.

Gráfico 9. Componentes de la conciencia tributaria

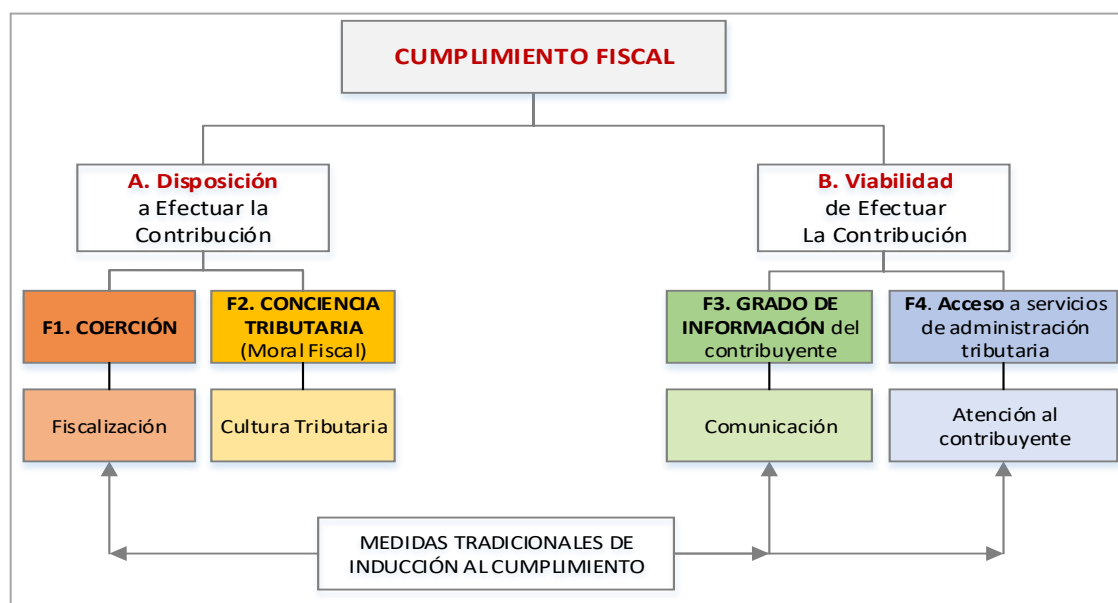


Fuente: SUNAT, 2012d.
Elaboración: Propia, 2020.

La SUNAT, en el libro *La Conciencia Tributaria de los peruanos: Índice de conciencia tributaria y línea de base* (SUNAT 2012d), señala que «[...] La conciencia tributaria se refiere a las actitudes, es decir a los aspectos no coercitivos, que motivan la voluntad de contribuir de los agentes, la cual está condicionada a una cadena de elementos que se activan sucesivamente, de forma directa o indirecta. De manera concreta, las personas combinan sus valores, su visión del mundo (creencias) y sus percepciones respecto del cumplimiento de las normas sociales para construir las actitudes que guiarán sus actos». Cada una de estas dimensiones se descomponen en elementos que pueden ser cualidades, actitudes, acciones y principios que determinarán la formación de cada tipo de ciudadano, según responda a las normas por entendimiento o la conciencia y no a los sentidos; es decir, con moral. Cada uno de estos elementos impacta en la formación del ser humano en un proceso constante de aprendizaje que se da desde la edad temprana; así también, está influenciada por el entorno, que definirá finalmente su comportamiento en la toma de decisiones propias. De allí la importancia de proyectar el tipo de ciudadanos que se quieren formar (educar), dado que la ciudadanía es también un constructo; es decir, se puede influenciar en los procesos de aprendizaje y en la calidad de los mensajes que se quieren interiorizar.

Cumplimiento fiscal. En el mencionado estudio de la SUNAT se identificó que el cumplimiento fiscal es consecuencia de dos componentes: i) la disposición para ejecutar la contribución; es decir, los agentes quieren contribuir, y ii) la viabilidad de ejecutar la contribución, ya que los agentes saben y pueden contribuir.

Gráfico 10. Elementos del cumplimiento fiscal



Fuente: SUNAT, 2012d
Elaboración: Propia, 2020

La primera condición se encuentra determinada por los siguientes factores:

- (F1) la efectividad de la “coerción”, regulada normativamente con el fin de impedir que la personas dejen de pagar sus impuestos o, en su defecto, disuadirlas con la disposición de sanciones o penalidades a los infractores. Para ello, los agentes harán un cálculo sobre la racionalidad económica, su grado de aversión a las penalidades contra el fraude a través de acciones de fiscalización o de control de la deuda.
- (F2) por la “conciencia tributaria” de los agentes, motivación intrínseca para pagar impuestos que determina su voluntad de pago, voluntariedad que es entendida como el cumplimiento de las obligaciones sin intervención del agente responsable de la administración tributaria y que, frecuentemente, es representada por un único indicador denominado moral fiscal o tolerancia al fraude como fruto de los procesos de legitimización, socialización e internalización de las obligaciones tributarias.

Los otros dos factores se ubican en el ámbito de la condición relacionada a la viabilidad:

- (F3) Grado de información del contribuyente sobre las reglas y procedimientos tributarios, considerando la complejidad de los sistemas tributarios, difíciles de entender para la mayoría de la población. Esta información puede darse “de oficio” cuando la iniciativa de la oferta de información corresponde a la administración mediante las campañas de publicidad y comunicaciones generales o personalizadas, que pueden concretarse a través de actividades de capacitación, charlas, medios físicos (folletería), y medios virtuales (correo electrónico, Facebook, WhatsApp, entre otras). También se puede dar la información a “demanda” o requerimiento de los ciudadanos a través de sus consultas en los diferentes canales de atención presencial, telefónico, virtual.
- (F4) Acceso a servicios de administración tributaria, relacionados con la facilidad para efectuar la contribución mediante canales de atención adecuados, simplificación y rapidez en los trámites, trato justo, lo que conlleva a reducir el costo del cumplimiento tributario, mejorando la productividad y la competitividad porque permite a los contribuyentes destinar más recursos a las actividades objeto del giro del negocio.

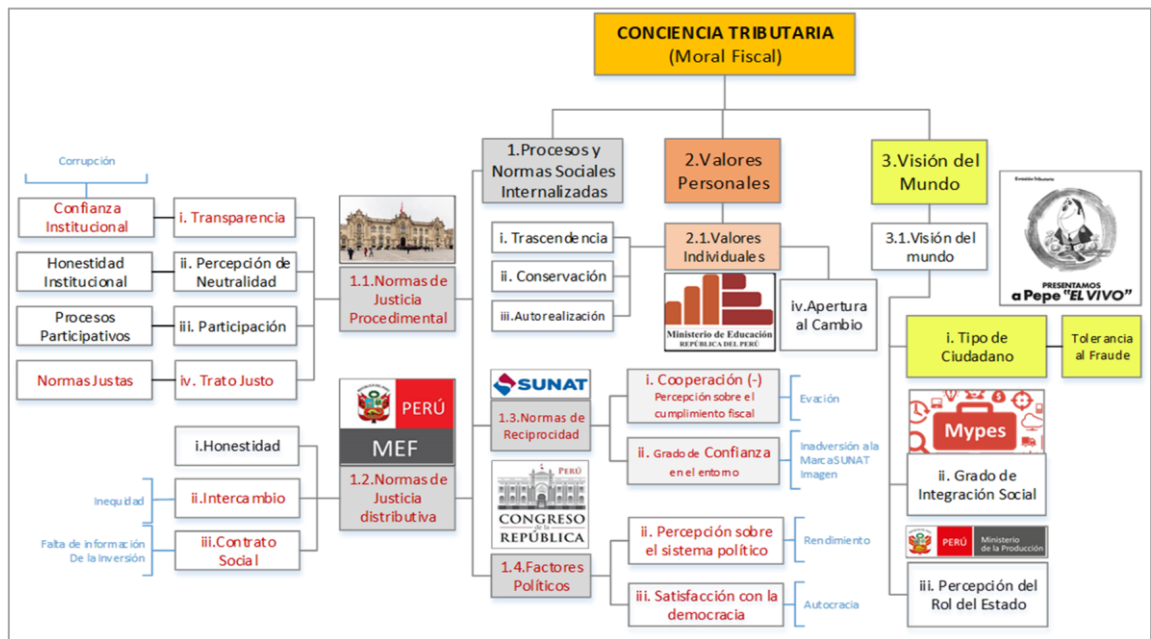
Claro que existen otros aspectos endógenos a la administración tributaria que motivan al incumplimiento fiscal, como la ganancia o utilidad que encuentre el contribuyente al pago de sus tributos, en función a la oportunidad y calidad de los servicios que le brinda el Estado; así como a la percepción del manejo del gasto público afectado por la corrupción. Es probable que esta sea compartida por el pequeño o mediano empresario o por el trabajador independiente en el hogar, lo que generará un impacto negativo en los hijos que vivirán y crecerán con el mismo pensamiento.

La cultura tributaria constituye también una herramienta en el logro del “cumplimiento fiscal”; en ese orden de ideas se realizará un breve recorrido sobre los conceptos que contribuyen a configurar este constructo como son sociedad, cultura, tributos y educación como el eslabón clave en la consecución de los objetivos de la cultura tributaria (ver gráfico 11).

- **Sociedad.** En la presente investigación se entiende como sociedad al «Conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo con unas determinadas reglas de organización jurídica y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados» (EcuRed s.f.).

- **Tributos.** Se definen como la «[...] prestación de dinero que el estado exige en el ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad contributiva en virtud de una ley, y para cubrir los gastos que le demande el cumplimiento de sus fines» (Villegas 2001). Su fin primordial es el de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público, sin perjuicio de su posibilidad de vinculación a otros fines.
- **Educación.** Es el último elemento conceptual a ser estudiado. Según Cañas (2008), la pedagogía moderna se basa en la teoría de Rousseau «[...] en el que la educación está basada desde la infancia en el desarrollo sensorial, en experiencias programadas y en los intereses y necesidades de la persona» Para contextualizarla al ámbito nacional peruano se analizará el artículo 2 de la Ley General de Educación que dice que «[...] la educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad» (Congreso de la República 2003).

Gráfico 11. Componentes del Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario - Perú



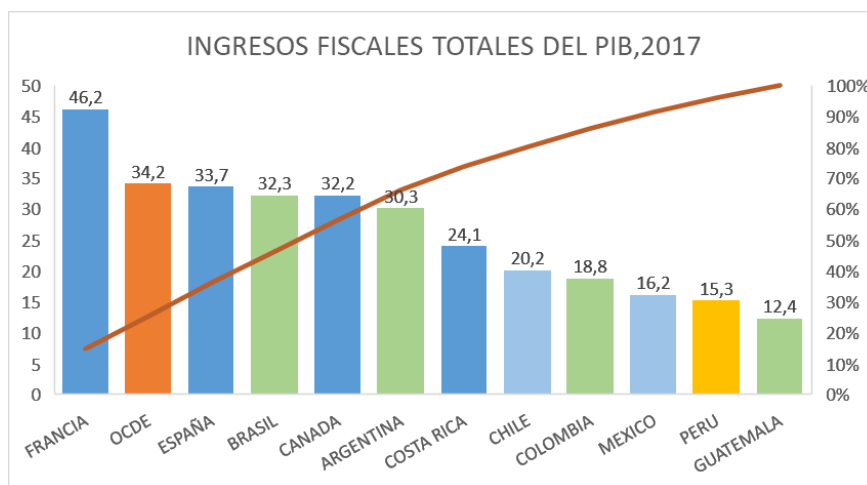
Fuente: Estudio de Línea de Base de Conciencia Tributaria SUNAT, 2009.
Elaboración: Propia, 2020.

- **Capítulo III. Experiencias de interés internacional sobre cultura tributaria**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1961, agrupa a 35 países miembros y tiene como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Esta institución afirma que parte de la fuerza o debilidad de una cultura tributaria va en función de la ética fiscal que los ciudadanos perciban de su país; estudios recientes reflejarían un vínculo directo entre la ética fiscal y la percepción de los ciudadanos, tanto en materia tributaria como en la calidad del gasto público. En otras palabras, se aprecia una mayor predisposición a pagar impuestos entre aquellos segmentos sociales que perciben una mayor calidad de los servicios públicos prestados (OCDE y CEPAL 2011, citado en OCDE y The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies 2015).

En países Latinoamericanos que comparten una simetría en cultura, clima, religión, etcétera, tienen la misma concepción del Estado y de la política, que se condice con una escasa conciencia cívico-tributaria, debido a los problemas de gestión, el nivel de corrupción, y al mal manejo de los fondos públicos, que conlleva a una escasa ética fiscal. De acuerdo con la OCDE y The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies (2015), se necesitan implementar estrategias de lucha contra el fraude fiscal y la corrupción que deben ir de la mano con iniciativas educativas que vinculen el cumplimiento tributario y la vigilancia social del gasto. De acuerdo con el estudio de OCDE (2018) respecto a los ingresos tributarios del 2017, se puede ver que Brasil, el país mejor ubicado en América Latina en cuanto a ingresos tributarios, está por debajo del promedio OCDE.

Gráfico 12. Ingresos tributarios/PIB en América Latina y OCDE - 2017



Fuente: OCDE, 2018.

Según el mismo estudio (OCDE 2018), los niveles de ingreso tributarios para América Latina estarían por debajo de la media de OCDE. En el caso de Perú, la recaudación tributaria es una de las más bajas que el promedio de la región y de la OCDE; en consecuencia es pertinente que se dé mayor impulso a las recomendación de la OCDE (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente 2014:8) respecto a que”«[...] el fortalecimiento institucional de las Administraciones Tributarias y la ampliación de las bases impositivas deberían ir acompañados de esfuerzos para elevar la calidad de los servicios públicos, pero también de iniciativas que mejoren la moral fiscal a través de la educación de los ciudadanos».

1. Experiencia en Colombia

De acuerdo a un estudio sobre el fomento de la cultura tributaria en Colombia (Chía 2018:19-54), se reconoce que existen diferentes factores que contribuyen a la evasión, elusión, y al no pago de las cargas tributarias, entre ellos se menciona el alto índice de desconocimiento sobre el tema por parte de potenciales contribuyentes, y las responsabilidades del gobierno con el bienestar social y el desarrollo sostenible del país, así como, el uso inadecuado de los recursos públicos, como consecuencia de la corrupción.

El estudio concluye que la cultura tributaria necesariamente debe ser implementada en las instituciones educativas colombianas, desde los hogares y con la cooperación de todos los actores sociales ya que, desde temprana edad, los menores conocerán sobre la importancia de respetar al Estado mediante el pago de los tributos que correspondan. Para lograr esto, considera que se debe diseñar un plan para fomentar la cultura tributaria social, que genere un impacto positivo en la población, que permanezca en el tiempo, forme un conocimiento que se transmita de generación en generación, y que pueda generar un cambio en posibles futuros contribuyentes. La herramienta que se propone es la programación neurolingüística (estudia la relación ente el lenguaje y el cerebro) basada en la comunicación. Los beneficios que se puedan generar hacia la cultura tributaria ubican su aplicación en la primera infancia, para lo cual se requiere del diseño de una propuesta pedagógica utilizando como estrategia la narración y la representación visual, cuya principal finalidad sería la formación de programas de enseñanza enfocados en el valor de los recursos públicos, la propiedad pública, y las responsabilidades de todos los actores de la sociedad; es, en ese sentido, que se definen la misión y los objetivos estratégicos en últimos años.

El Plan Estratégico de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) 2019-2022 (DIAN s.f.), tiene como Misión «facilitar y garantizar el entendimiento y cumplimiento de los

deberes tributarios, aduaneros y cambiarios, para contribuir a la seguridad fiscal del Estado y a la competitividad del país». Considerando que la misión expresa el negocio objeto de la entidad, un aspecto importante que declara la administración tributaria colombiana es, lograr que la ciudadanía comprenda y logre el discernimiento respecto a las obligaciones tributarias y aduaneras; aspecto trascendente porque contiene la aspiración de lograr ciudadanos libres y responsables con sus deberes fiscales.

Este concepto descrito en la Misión se basó en la visión de Colombia al segundo centenario 2019 (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2010), donde se define que un ciudadano libre y responsable es quien actúa con plena conciencia y libre albedrío sobre la base de sus derechos y deberes. Su responsabilidad supone que tiene un papel que cumplir en la construcción de ciudadanía en el cumplimiento de las normas, en la creación y consolidación de relaciones sociales basadas en la confianza, en la tolerancia, y en el respeto por los demás. Considera que la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas es limitada; por consiguiente, la corresponsabilidad y la ayuda mutua para que el ciudadano actúe en armonía con la ley es parte de la definición de cultura ciudadana.

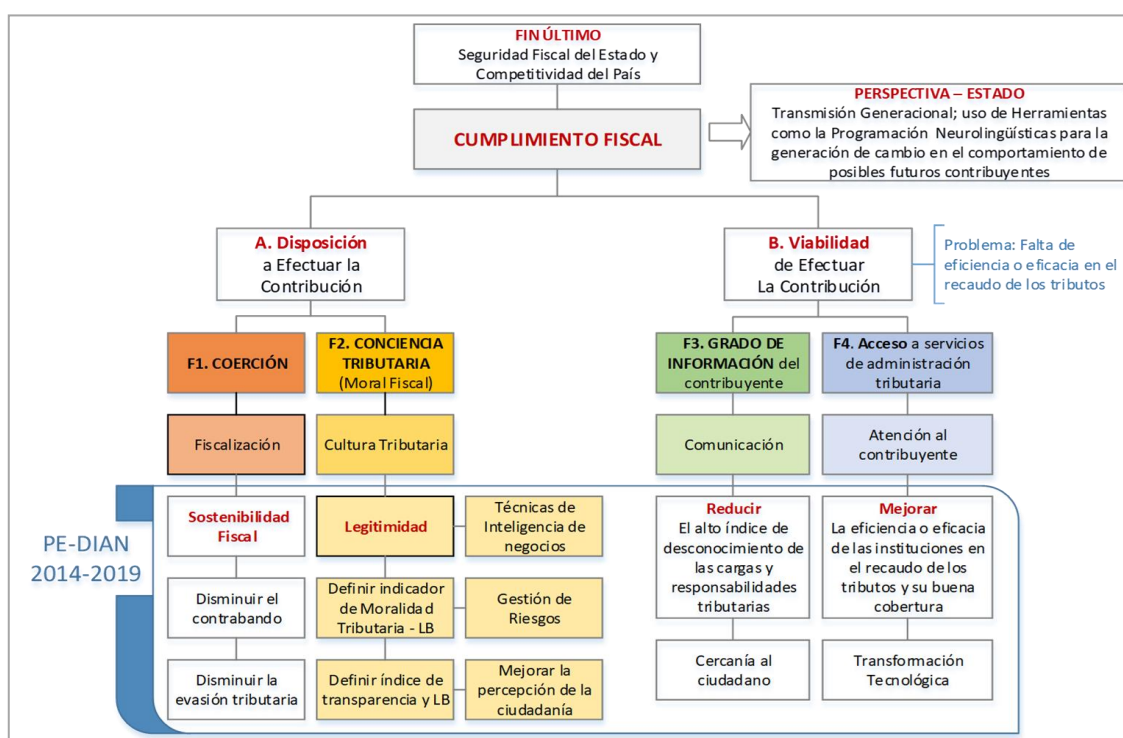
El plan Estratégico de la DIAN se sustenta en cuatro pilares institucionales, y su primer objetivo estratégico plantea «[...] lograr la legitimidad y sostenibilidad fiscal», buscando que con eficiencia y eficacia recaude los tributos nacionales, brinde soluciones a los contribuyentes, y promueva e incentive la contribución promoviendo, tanto en los servidores públicos como en los contribuyentes, valores de honestidad, transparencia, responsabilidad, compromiso y justicia, que aseguren la oportuna y voluntaria contribución y la seguridad fiscal requerida (DIAN s.f.).

Considerando que los objetivos estratégicos son de un amplio espectro y contemplan áreas extensas en su ejecución, su plan establece objetivos de contribución para apalancar los objetivos estratégicos y, de esta forma, se reflejen acciones concretas o específicas. En ese sentido, uno de los objetivos de contribución relacionados a la legitimidad y sostenibilidad fiscal proyecta «Definir el indicador de moralidad tributaria y su línea base» (ver gráfico 13).

Para lograr la visión del Estado Colombiano para fomentar la cultura ciudadana se planteó como meta: «Aumentar la actitud positiva de la ciudadanía respecto a la ley y las normas de convivencia y mejorar su cumplimiento», lo que supuso que se deban realizar las siguientes acciones:

- Construcción colectiva de normas que regulen la convivencia en los municipios. Estas deben permitir armonizar ley, moral, y cultura, y ajustarse a las necesidades de cada territorio. Considera que la discusión colectiva da legitimidad a las normas, contribuye al desarrollo de actitudes positivas frente a la ley.
- Desarrollo de acciones pedagógicas para promover el conocimiento de normas en los distintos sectores, campañas para difundir las normas y capacitar a la ciudadanía en su cumplimiento, con énfasis sectorial, como el caso de tributación. El supuesto de estas acciones es que el incumplimiento de las normas se debe, en alguna medida, al desconocimiento de estas.
- Acciones pedagógicas para aumentar el acatamiento de las normas porque consideran que aparte del desconocimiento, existe la tendencia a justificar las transgresiones por razones morales o culturales y la incomprensión de la necesidad de cumplirlas. Plantean adelantar campañas para disminuir las posibilidades de justificación de las trasgresiones, haciendo evidente las posibles consecuencias de su incumplimiento (DNP 2010).

Gráfico 13. Componentes del Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario - Colombia



Fuente: DIAN, 2019-2022.

Elaboración: Propia, 2020.

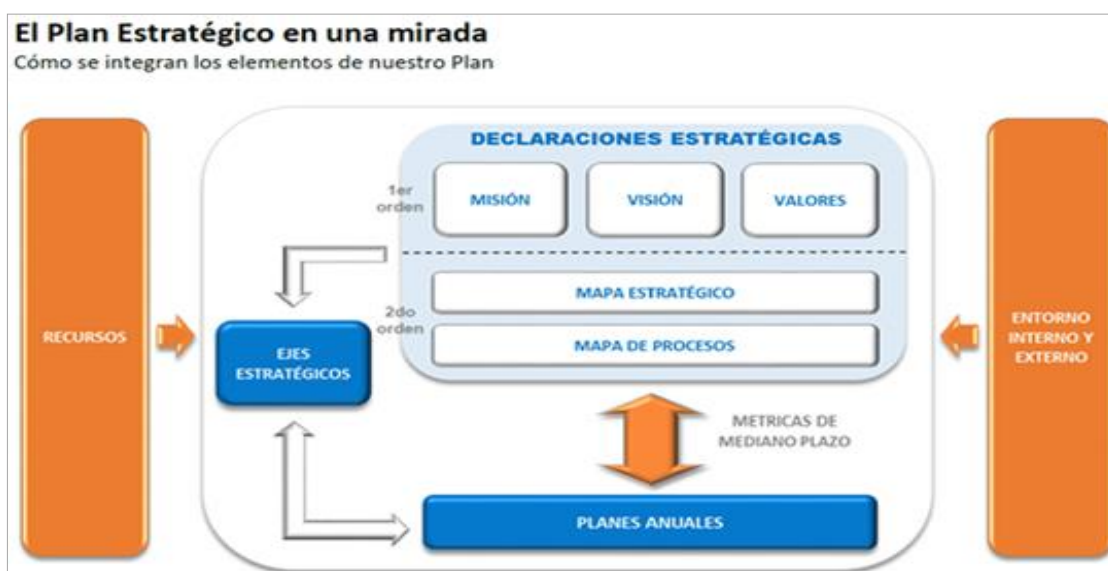
Respecto a aumentar la actitud positiva de la ciudadanía, en referencia a las normas tributarias, la visión Colombia estableció como metas al 2019:

- Aumentar el porcentaje de personas que no acepta hacer trampa en los impuestos si se da la oportunidad, cuya meta era el 95%
- Disminuir el porcentaje de la ciudadanía que considera que muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada, cuya meta era el 20% (DNP 2010).

2. Experiencia en Chile

Chile, a través del Servicio de Impuestos Internos (SII), ha desarrollado el Plan Estratégico 2018-2022 (SII 2018), como instrumento que orienta su labor para el cumplimiento de su misión, la misma que es parte del plan que se resumen en el siguiente gráfico:

Gráfico 14. Plan estratégico – Chile



Fuente: SII, 2018.

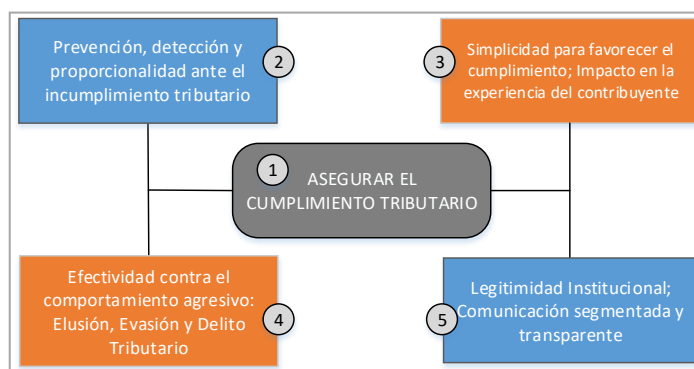
Menciona como elementos condicionantes de la estrategia a los recursos y al entorno (cambiante y dinámico); en este último, destacan seis hechos internos relevantes dentro de cuales, dos están relacionados al cumplimiento tributario (CT): las acciones para asegurar el CT que se materializan con el Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario (PGCT); y la difusión del PGCT, como una práctica que busca captar la atención del ciudadano por la importancia que tiene en toda la comunidad y el país.

Otro elemento es el mapa estratégico cuyo fin es el “Aseguramiento del Cumplimiento Tributario”, en el cual se pueden identificar algunos aspectos relacionados con la conciencia tributaria; específicamente, los concernientes a la perspectiva de los contribuyentes y ciudadanos

cuyas acciones serán la respuesta al servicio recibido, como son la percepción ante la “Prevención, detección y proporcionalidad ante el incumplimiento”, o pago justo de acuerdo a la norma; del mismo modo, la “Efectividad contra el comportamiento agresivo” o percepción ante la sanción; así también, “Legitimidad institucional del SII” dirigida a lograr que la institución se perciba ajena a intereses políticos, sólida en su accionar técnico, dando cuenta de sus acciones de forma transparente, cuyos funcionarios actúen con apego a las normas éticas; que tienen relación con el componente “Procesos y Normas Sociales Internalizadas” como son la transparencia, trato justo, honestidad, y percepción sobre el sistema político, entre otros.

Su planificación incluye cuatro planes anuales; dentro de ellos se encuentra el PGCT 2018, cuyo propósito es cautelar el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Este constituye un plan integral al incorporar un componente preventivo, pues contiene las temáticas relevantes y las causas asociadas a los principales riesgos de incumplimiento detectados en el sistema tributario, y con una proyección multianual. Con esta estrategia se busca impulsar las modificaciones estructurales en el comportamiento de los contribuyentes, que puedan promover el cumplimiento responsable, pues permite la aplicación de diferentes acciones de tratamiento.

Gráfico 15. Objetivos fundamentales del Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario

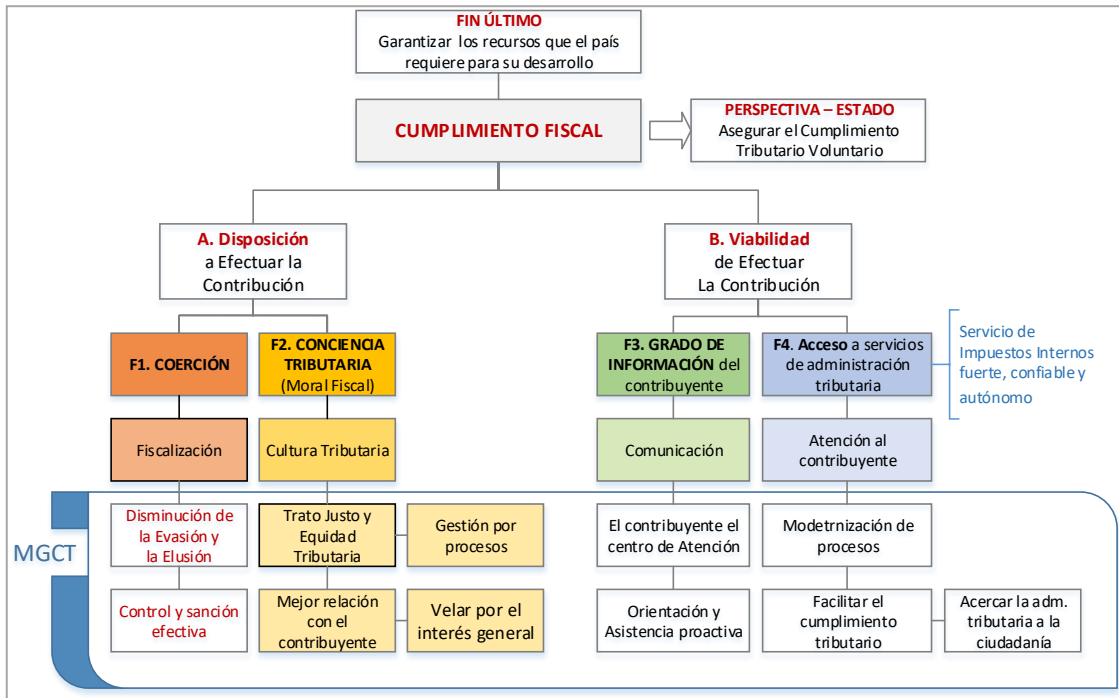


Fuente: SII, 2018.
Elaboración: Propia, 2020.

A partir del 2015 se viene aplicando el Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario (MGCT), que se basa en la gestión de riesgos, de atención y asistencia al contribuyente, que forman parte de una misma estrategia de acción integral junto con el Modelo de Gestión por Procesos, que establece un estándar a nivel nacional, asegurando -de esta forma- la equidad tributaria, evitando cualquier sospecha de discrecionalidad.

Se puede identificar que los componentes relacionados a cultura tributaria, sobre los cuales se actúa, son los relacionados a las normas de justicia procedimental como son el trato justo (equidad tributaria) en la aplicación de normas, percepción de neutralidad y transparencia; así como la percepción sobre el sistema político. Todos estos aspectos se identifican como parte de los procesos y normas sociales internalizados (ver gráfico 16).

Gráfico 16. Componentes del Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario - Chile



Fuente: SII, 2018.

Elaboración: Propia, 2020.

Capítulo IV. Conceptualización de la cultura tributaria en la planificación institucional de la SUNAT

Hay dos momentos cruciales en la vida de la SUNAT desde su refundación en la década de 1990, cuando la institución aparece con fuerza y, mediante operativos audaces, reafirma su legitimidad y cambia la percepción de las personas respecto a que el incumplimiento está mal y puede traerle consecuencias; también se inicia el trabajo de fortalecimiento de la cultura tributaria en colegios y universidades. Luego, en una segunda etapa, se descubre la corrupción del régimen fujimorista y muchos empiezan a preguntarse ¿para eso pago impuestos?; pese a ello, se continúa con los esfuerzos por mejorar la información y los canales de atención y servicio.

Por la coyuntura que se vive actualmente, se podría decir que la institución está entrando a una tercera etapa de auge de la cultura tributaria si luego de la emergencia sanitaria (crisis por el COVID-19), el MEF y la SUNAT, fueran capaces de salir a la palestra pública y decir que todo el dinero redistribuido por el gobierno para mitigar el impacto de la crisis del coronavirus proviene, principalmente, de los impuestos y lo importante que es la formalización para que todos los peruanos sean visibles. Esta posibilidad potenciaría reformas que aseguren la redistribución de la riqueza mediante la recaudación de impuestos que garanticen la calidad de los servicios y bienes públicos, y las transacciones que desarrollan los ciudadanos con todos los niveles del Estado¹⁹.

Entre los años 2009 al 2019 el tratamiento de la cultura tributaria en la planificación estratégica de la SUNAT fue errática; en algunos años se verificó la voluntad política institucional de darle prioridad; sin embargo, no se pudo consolidar y concluir con resultados cuya métrica brinde información sobre la evolución del comportamiento ciudadano respecto al cumplimiento fiscal y su impacto a favor de la efectividad de la recaudación tributaria.

Si bien la cultura tributaria está relacionada a los otros factores del cumplimiento fiscal referidos al grado de información y al grado de accesibilidad a los servicios, no se releva un enfoque integral al respecto; y, en relación con el público objetivo considerado en la planificación institucional de los años revisados, se dirige a la ciudadanía en general con énfasis en los niños y jóvenes.

¹⁹ Entrevista con Felicia Bravo.

1. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2009 al 2011

El PEI vigente para el periodo 2009 al 2011 (SUNAT 2008a) tuvo cuatro objetivos estratégicos (OE), de los cuales se tomará en cuenta el OE1, “Promover el cumplimiento tributario voluntario” en razón a que una de sus estrategias se encuentra dirigida al fomento de la cultura tributaria. Las estrategias descritas en su definición son: i) la facilitación del cumplimiento tributario virtualizando los servicios y reduciendo los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias; y ii) el fomento de la generación de conciencia tributaria en los distintos segmentos de la sociedad (SUNAT 2008a).

Para medir el logro del objetivo se desarrollaron dos indicadores: Indicador I1 Nivel de satisfacción del contribuyente, referido a la calidad de los servicios que recibe el contribuyente relacionados a la demanda de orientación, información, asistencia y trato (durante el periodo de vigencia del PEI este indicador no tuvo metas); y el I2 Nivel de virtualización de trámites, que se sustenta en reemplazar los trámites que realizan los contribuyentes de un entorno físico a un entorno informático.

Tabla 6. La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2009 al 2011

OE		Indicador			
Nombre	Descripción	Descripción	Año	Metas	% de avance de la meta
OE-1 Promover el cumplimiento tributario voluntario.	Mediante la facilitación del cumplimiento tributario, virtualizando los servicios y reduciendo los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, fomentar la generación de conciencia tributaria en los distintos segmentos de la sociedad.	I1 Nivel de satisfacción del contribuyente	2009	ND	-
			2010	ND	-
			2011	ND	-
		I2 Nivel de virtualización de trámites y pagos	2009	37%	104%
			2010	40%	101%
			2011	45%	96%

Fuente: SUNAT, 2008a.

Elaboración: Propia, 2020.

En los POI correspondiente a los años 2009 (SUNAT 2008b), 2010 (SUNAT 2009) y 2011 (SUNAT 2010) no se consideró ningún indicador asociado a la generación de conciencia tributaria; sin embargo, los POI de los años 2010 y 2011 contemplaron la implementación del Programa de Cultura Tributaria²⁰ a cargo del Instituto de Administración Tributaria y Aduanera (IATA). El Programa realizaba actividades como capacitación docente, encuentros universitarios,

²⁰ Un programa es una forma de organización sin personería jurídica que adopta una entidad para resolver un problema o una situación crítica o implementar una política específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece. Decreto Supremo N°054-2018-PCM publicado el 16 de mayo del 2018 (PCM 2018e).

circuitos lúdico-educativos, sorteo de comprobantes de pago, encuentros de cultura ciudadana y fiscal, cursos virtuales, entre otros²¹.

La voluntad política institucional quiso atender la cultura tributaria de manera focalizada, planteando como reto contribuir a reducir la evasión mediante las acciones del Programa de Cultura Tributaria. Para tal efecto, buscaron averiguar cómo estaba la conciencia tributaria del país, cuáles eran sus elementos determinantes, y establecer un índice que mostrara resultados por región. Para ello se creó un nuevo marco teórico analítico y se desarrolló una encuesta de hogares que se aplicó a nivel nacional en zonas urbanas (SUNAT 2012d). Los resultados llevaron a plantear líneas de acción concretas que se plasmaron en el plan estratégico del 2012. La propuesta comprendía el Plan de Marketing Institucional de la SUNAT, Proyecto de Inclusión de Conciencia Fiscal y Aduanera en los procesos de la institución, y el Programa Nacional de Ciudadanía Fiscal, así como una actividad denominada Adopción de una Política de Estado de Conciencia Fiscal y Aduanera²².

Desde el punto de vista de la conceptualización de los componentes del cumplimiento fiscal, se aprecia que el OE1 planteaba sus dos estrategias, en diferentes componentes y factores del cumplimiento fiscal: i) componente referido a la viabilidad de efectuar la contribución (B) mediante el factor acceso a los servicios de la administración tributaria (F4) a través de la facilitación del cumplimiento tributario, virtualizando servicios y reduciendo los costos de cumplimiento, ii) promoviendo la disposición de efectuar la contribución (A) a través del fomento de la generación de conciencia tributaria (F2).

En cambio, los indicadores asociados al OE1: I1 Nivel de satisfacción del contribuyente e I2 Nivel de virtualización de trámites y pagos, solo abordaban el componente del cumplimiento fiscal relacionado a la viabilidad de efectuar la contribución a través de la facilitación del cumplimiento tributario, virtualizando servicios y reduciendo los costos de cumplimiento (F4), dejando desprovista de medición a la estrategia relacionada al fomento de la conciencia tributaria.

Ello significó que la estrategia relacionada al fomento de la generación de conciencia tributaria quedará como un enunciado, sin ningún tipo de indicador que contenga una meta que mida su implementación. De acuerdo con la cadena de valor se aspiraba a un resultado sin productos que

²¹ Según Informe de Evaluación al IV trimestre de 2010, de enero 2011 (Gerencia de Planeamiento Control de Gestión y Convenios INETP 2011); e Informe de Evaluación al IV trimestre de 2011, febrero 2012 (Gerencia de Planeamiento Control de Gestión y Convenios INETP, 2012).

²² Entrevista con Felicia Bravo.

fueran medibles; a nivel de actividad, desde el año 2010 se introdujo en el POI el Programa Cultura Tributaria que comprendía un conjunto de actividades, pero no tenían meta ni medición.

Tabla 7. Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI año 2009-2011

CUMPLIMIENTO FISCAL							
Componente	Disposición a efectuar la contribución (A)					Viabilidad de efectuar la contribución (B)	
Factor	Conciencia Tributaria (F2) Cultura Tributaria					Acceso a servicios de administración tributaria (F4) Atención al Contribuyente	
Instrumento de gestión	PEI				POI	PEI	
	OE		AEI		-	OE	
Conceptos	Nombre	N° Indicador	Nombre	N° Indicador	N° Indicador POI	Nombre	N° Indicador
		OE1	-	-	-	Programa Cultura Tributaria	OE1

Fuente: SUNAT, 2008a, 2008b, 2009 y 2010
Elaboración: Propia, 2020.

2. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, año 2012

Como consecuencia del trabajo realizado por el Programa de Cultura Tributaria, en el PEI 2012 (SUNAT 2011a) se distingue la voluntad de priorizar el fortalecimiento de la conciencia tributaria incorporando su enunciado en la misión. También se le asignó un objetivo estratégico, el OE3 “Liderar el desarrollo de la conciencia fiscal y aduanera en la ciudadanía”, proponiendo las siguientes estrategias: i) generar en la ciudadanía actitudes favorables hacia la tributación, ii) el fortalecer los valores ciudadanos respecto a los tributos, iii) la institucionalización de la conciencia fiscal en la SUNAT; y iv) la inclusión del Estado y de los privados en esa labor. Para tal efecto, se establece como indicador el Índice de Conciencia Tributaria (I12), el cual se desagregó en tres dimensiones, con metas establecidas para los años 2012 y 2015. Conceptualmente era una buena iniciativa, considerando que los objetivos estratégicos del PEI, deben medir los resultados con una adecuada propuesta de indicador que evalúe los logros en el fortalecimiento de la cultura tributaria. Sin embargo, al mes de su aprobación, las metas del indicador fueron modificadas (SUNAT 2012a) estableciendo que para el año 2012 se empezaría definiendo la línea base (LB), pero en el transcurso del año no llegó a definirse, por ello en la evaluación anual del PEI (SUNAT 2013a) se informó que el indicador Índice de Conciencia Tributaria (I12) quedó sin medición. Asimismo, en el PEI se creó el Programa de Cambio de

Conciencia Fiscal y Aduanera con un enfoque de corto plazo en busca de la transformación de los procesos relacionados.

Tabla 8. La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2012

OE		Indicador			Programa
Nombre	Descripción	Descripción	Meta	% de avance de la meta	
OE-3 Liderar el desarrollo de la Conciencia Fiscal y Aduanera en la ciudadanía	Incrementar los niveles de conciencia fiscal y aduanera en la ciudadanía mediante la generación de actitudes favorables hacia la tributación en la ciudadanía, el fortalecimiento de los valores de los ciudadanos en el pago de impuestos la institucionalización de la conciencia fiscal y aduanera en la SUNAT y la inclusión del Estado e instituciones privadas en esta labor.	I12 Índice de Conciencia Tributaria	LB	Sin medición	Programa de Cambio Programa de conciencia fiscal y aduanera Objetivo: Aumentar el cumplimiento tributario voluntario. Contempla conseguir que la sociedad peruana otorgue legitimidad a la tributación y al rol recaudador y fiscalizador del Estado y de su Administración Tributaria.

Fuente: SUNAT, 2011a.

Elaboración: Propia, 2020.

Respecto a los indicadores del POI 2012 (SUNAT 2011b) relacionados al OE3, se planificó un indicador a nivel de propósito, dos a nivel de producto y siete a nivel de acciones. El POI se realizó en función al marco lógico, desplegando los componentes de resultado, producto y actividad. En la tabla siguiente se presenta los propósitos o productos y sus respectivos indicadores asociados al OE3 del POI 2012.

Tabla 9. Indicadores relacionados a la cultura tributaria en el POI 2012

Propósito / Productos		Indicadores			
		Nº	Nombre	Unidad de medida	Meta anual 2012
Propósito 8	Incrementar los niveles de conciencia fiscal y aduanera en la ciudadanía	150	Evaluación de aprendizaje	%	70%
Producto 01	Público en general con cultura tributaria fortalecida	151	Participantes en las actividades de cultura tributaria	%	100%
Producto 02	Procesos y productos normativos	152	Cumplimiento de entregables	%	100%
Acciones Producto 01: Público en general con cultura tributaria fortalecida					
Acción 1.1	Capacitación a docentes	153	Docentes capacitados	Cantidad	3.850
Acción 1.2	Encuentros universitarios	154	Estudiantes de educación superior capacitados	Cantidad	12.100
Acción 1.3	Actividades lúdico-educativas	155	Participantes en actividades lúdico-educativas	Cantidad	35.955
Acción 1.4	Sorteo escolar de comprobantes de pago	156	Colegios participantes	Cantidad	850

Propósito / Productos		Indicadores			
		N°	Nombre	Unidad de medida	Meta anual 2012
Acciones Producto 02: Procesos y productos normativos					
Acción 2.1	Planificación y seguimiento	157	Cumplimiento de entregables	Cantidad	4
Acción 2.2	Desarrollo de productos normativos	158	Cumplimiento de entregables	Cantidad	1
Acción 2.3	Gestión de recursos y otros requerimientos	159	Cumplimiento de entregables	Cantidad	2

Fuente: SUNAT, 2011b.

Elaboración: Propia, 2020.

Si bien metodológicamente, los indicadores de propósito y producto deberían ser contemplados en el PEI, el año 2012 fueron considerados en el POI.

Desde el punto de vista de la conceptualización de los componentes del cumplimiento tributario se aprecia que tanto el OE-3 y su indicador asociado del PEI, así como los indicadores del POI trabajan sobre el componente relacionado a promover la disposición a efectuar la contribución (A) a través de la promoción de la Conciencia Tributaria (F2).

Tabla 10. Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI año 2012

CUMPLIMIENTO FISCAL					
Componente	Disposición a efectuar la contribución (A)				
Factor	Conciencia Tributaria (A2) Cultura Tributaria				
Instrumento de gestión	PEI				POI
	OE		AEI		-
Concepto	Nombre	N° Indicador	Nombre	N° Indicador	N° Indicador
	OE-3	112	-	-	Del 150 al 159
	Programa de Conciencia Fiscal y Aduanera				

Fuente: SUNAT, 2011a, 2011b.

Elaboración: Propia, 2020.

3. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2013 al 2014

El PEI vigente para los años 2013 al 2014 (SUNAT 2012b), se diseñó con la misma misión del periodo anterior, con siete OE y diecinueve Objetivos Estratégicos Específicos (OEE). En relación a la Cultura Tributaria se incorporó el OE3 denominado “Liderar el desarrollo de la cultura fiscal y aduanera y fortalecer la imagen” dicho objetivo consideró como estrategias el diseño y ejecución de un programa de comunicación masiva para posicionar la cultura fiscal, promoverla como política de Estado, generar en la ciudadanía el fortalecimiento de los valores

ciudadanos hacia los tributos, la institucionalización de la cultura fiscal en la SUNAT y la inclusión del Estado y de los privados en esa labor.

A su vez este objetivo contenía tres OEE que fueron los siguientes: el OEE4, el cual buscaba promover una cultura fiscal que genere el cumplimiento ciudadano responsable, su indicador asociado medía el nivel de reconocimiento del liderazgo de la SUNAT en el desarrollo de la cultura fiscal y aduanera; la meta para el año 2013 era establecer la LB, el cual se halló en base al estudio “Bus Express Nacional – diciembre 2013” realizado por la empresa IPSOS Perú, en el cuestionario en la que se basa el estudio, se preguntaba a los participantes respecto a identificar a las instituciones públicas que “están difundiendo conocimiento y valores para que los ciudadanos cumplan con el pago de sus impuestos”. Según la encuesta, le dieron un claro liderazgo a la SUNAT, siendo la institución más mencionada por los ciudadanos con un 68%, estableciendo ese valor como LB (SUNAT 2014e). No obstante, para el año 2014 dicho indicador quedó sin medición debido a la modificación del ROF, que en octubre de ese año desactivó la Gerencia de Cultura Aduanera y Tributaria que se encontraba a cargo de las actividades relacionadas al cumplimiento y medición de los resultados del indicador (SUNAT, 2015c).

El OEE5, el cual buscaba impulsar la imagen institucional de la SUNAT como aliada de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior; su indicador medía el nivel de confianza y reconocimiento de los atributos valorados de la SUNAT, es decir, su legitimidad ante la sociedad; la meta para el año 2013 era establecer la LB, que se obtuvo en base al Estudio de Mercado denominado “Estudio de atributos y posicionamiento de la SUNAT” realizado por la empresa IMASEN, dando como resultado un 9,5% como LB (SUNAT 2014e). Para el año 2014, el mismo estudio fue encargado a la empresa DATUM, obteniendo como resultado 11,6% frente a una meta establecida de 12,5% (LB +3%) (SUNAT 2015c). Como justificación del incumplimiento de la meta, la SUNAT indicó que se debió a su menor exposición publicitaria debido a la reducción del número de campañas proyectadas mediante mensajes en medios masivos (en el 2013 se realizaron nueve campañas versus el año 2014 con cinco campañas). Como se puede apreciar, ambos indicadores de resultado intentaban medir el posicionamiento de la SUNAT en la población respecto a la promoción de valores asociados a la cultura tributaria;

El OEE6, el cual buscaba proyectar a la sociedad una imagen íntegra a través del fortalecimiento de la cultura organizacional, lo que se lograría mediante la gestión de la comunicación interna, buscando robustecer la organización interna de la SUNAT para lograr una imagen institucional sólida desde adentro, lo que le podría permitir una mejor posición de reconocimiento ante la

ciudadanía. Para tal efecto se consideró como un indicador medir la percepción de los colaboradores frente a las herramientas y políticas de comunicación interna que se estaban implementando. Esta medición se realizó el año 2013 con un resultado del 35% que sería la LB, pero para el año 2014 ya no se efectuó dicha medición.

Tabla 11. La cultura tributaria en la planificación estratégica del año 2013 al 2014

OEE			Indicador			Programa de cambio
Nombre	Descripción	OEE	Descripción	Año	Metas	
OEE3: Liderar el desarrollo de la cultura fiscal y aduanera y fortalecer la imagen institucional	Promover una cultura fiscal y aduanera en la ciudadanía que genere el cumplimiento ciudadano responsable mediante: Diseño y ejecución de un programa de comunicación masiva para posicionar la cultura fiscal y Aduanera como prioridad para el desarrollo del país y promoverla como política de Estado, la generación de actitudes favorables hacia la tributación en la ciudadanía, fortaleciendo los valores de los ciudadanos en el pago de impuestos, la institucionalización de la cultura fiscal y aduanera de la SUNAT e inclusión del Estado e instituciones privadas en esta labor, y ser aliados con los ciudadanos a fin de generar el cumplimiento voluntario.	OEE4: Promover una cultura fiscal y aduanera que genere el cumplimiento ciudadano responsable	I10 Nivel de reconocimiento de nuestro liderazgo en el desarrollo de la cultura fiscal y aduanera	2013	LB	68%
				2014	LB+4%	-
		OEE5: Impulsar la imagen institucional de la SUNAT en los ciudadanos, alineada a nuestra visión de ser aliados de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior.	I11 Nivel de confianza y reconocimiento de atributos valorados de SUNAT (legitimidad ante la sociedad, sean usuarios o no)	2013	LB	9,50%
				2014	LB+3%	11,60%
		OEE6: Proyectar a través de la gestión de la comunicación interna una imagen integral que fortalezca la cultura organizacional.	I12 Percepción de las comunicaciones internas en los colaboradores en apoyo al mejoramiento del clima laboral	2013	LB	35%
				2014	LB+5%	-

Fuente: SUNAT, 2012b, 2012c, 2013b, 2014e, 2015c.
Elaboración: Propia, 2020.

En el PEI también se incorporó el Programa de Promoción de la Cultura Fiscal y Aduanera, con el objetivo de conseguir que la sociedad peruana otorgue legitimidad a la tributación y al rol recaudador y fiscalizador del Estado y de su Administración Tributaria, programa que tenía a su

cargo una serie de hitos y entregables para lograr sus fines. Cabe señalar que de acuerdo con la Memoria Anual 2013 (SUNAT 2014a), el programa se venía realizando como parte de las funciones de la Gerencia de Cultura Aduanera y Tributaria que se encontraba redefiniendo la estrategia y formulación, sin embargo, el programa fue desarticulado en junio de 2014²³ porque la voluntad política institucional consideró que las actividades que desarrollaba el programa deberían pasar como funciones de línea, bajo la competencia de la nueva Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico (SNADE), entre cuyas funciones estaba la de promover el cumplimiento tributario y aduanero mediante su facilitación, el fortalecimiento de la conciencia tributaria y la generación de riesgo; no obstante, recién en octubre de 2014²⁴ se crea la División de Procesos de Servicios al Contribuyente y Usuario de Comercio Exterior, unidad orgánica de cuarto nivel organizacional²⁵, dependiente del SNADE que, entre sus diversas funciones, se le asignó la de implementar la estrategia para el fomento de la conciencia tributaria²⁶, la misma que se hace cargo de los temas que articulaba el Programa de Promoción de Cultura Fiscal y Aduanera.

El POI 2013 (SUNAT 2012c) incorpora nueve indicadores asociados al OE3, de los cuales dos inciden en el OEE4 “Promover una cultura fiscal y aduanera que genere el cumplimiento ciudadano responsable”, cinco inciden en el OEE5 “Impulsar la imagen institucional de la SUNAT en los ciudadanos, alineada a nuestra visión de ser aliados de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior” y dos inciden en el OEE6 “Proyectar a través de la gestión de la comunicación interna una imagen integral que fortalezca la cultura organizacional”.

En el POI 2014, (SUNAT 2013b) para el cumplimiento del OEE5, se incorporaron cuatro indicadores de segundo nivel para medir la imagen institucional en la población según las campañas publicitarias que realizaría la SUNAT ese año. Para el cumplimiento del OEE4 y OEE6, no se desarrollaron indicadores ni metas, asimismo, desarticulaban el Programa de Cambio para la Promoción de la Cultura Fiscal y Aduanera; lo que se traduce en la poca voluntad política institucional para continuar dándole énfasis a nivel estratégico al desarrollo de la cultura tributaria.

²³ Mediante Resolución de Superintendencia N°192-2014/SUNAT (SUNAT 2014b), del 20 de junio de 2014, se dejó sin efecto el programa de promoción de la Cultura Tributaria y Aduanera.

²⁴ Mediante Resolución de Superintendencia N°313-2014/SUNAT (SUNAT 2014c), publicada el 11 de octubre de 2014.

²⁵ Dicha división dependía de la Gerencia de Procesos de Servicios y Control del Cumplimiento y esta, a su vez, de la Intendencia Nacional de Desarrollo de Estrategias de Servicios y Control del cumplimiento (INDESCC) bajo el ámbito del SNADE.

²⁶ Hasta esa fecha se encontraba a cargo de la Gerencia de Cultura Aduanera y Tributaria que dependía de la Oficina de Imagen y Comunicaciones, subordinada a la Superintendencia Nacional.

Tabla 12. La cultura tributaria en el POI 2013 y 2014

Año	OEE del PEI	N° de indicador	Unidad	Meta	Ejecución	Nivel de avance de meta
POI 2013	OEE4: Promover una cultura fiscal y aduanera que genere el cumplimiento ciudadano responsable	Indicador: 67 Eventos regionales de cultura tributaria y aduanera	Cantidad	100	126	126%
		Indicador: 68 Capacitación a docentes sobre cultura tributaria y aduanera	Cantidad	4 600	4 946	107,50%
	OEE5: Impulsar la imagen institucional de la SUNAT en los ciudadanos, alineada a nuestra visión de ser aliados de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior.	Indicador: 66 Nivel de percepción positiva de la ciudadanía sobre la contribución de SUNAT en la generación de conciencia tributaria	%	LB	63,0%	100%
		Indicador: 69 Recordación publicitaria y comprensión credibilidad de los mensajes transmitidos	%	35	33,0	94,30%
		Indicador: 70 Tasa de posicionamiento en medios de prensa (escrita, tv, radio, portales de noticias)	Cantidad	90	94,0	94,30%
		Indicador: 71A y 71B, Alcance y frecuencia de las campañas publicitarias (campañas con uso de TV)	% de alcance	70,0	78,7	112
	Cantidad		3,0	10,0	333,3	
	OEE6: Proyectar a través de la gestión de la comunicación interna una imagen integral que fortalezca la cultura organizacional	Indicador: 72 participación de los colaboradores en los contenidos de las comunicaciones internas	Cantidad	36	60,0	166,7
Indicador: 73 publicaciones de comunicación interna (medios y diseños)		Cantidad	96	126,0	131,3	
POI 2014	OEE5: Impulsar la imagen institucional de la SUNAT en los ciudadanos, alineada a nuestra visión de ser aliados de los contribuyentes y usuarios de comercio exterior.	Indicador: 2.047 recordación publicitaria de los mensajes por la SUNAT	%	37%	53,0	143,20%
		Indicador: 2.048 tasa de posicionamiento en medios de prensa (escrita, televisión, radio, portales de noticias)	Cantidad	94%	94,0	100%
		Indicador: 2.049 recordación publicitaria de las principales campañas publicitarias de la SUNAT	%	50%	52,0	104
		Indicador: 2.113 nivel de Gestión de comentarios positivos sobre comentarios negativos (prensa, televisión, radio)	Número	2	2	100%

Fuente: SUNAT, 2012c, 2013b; INETP, 2013; ONP, 2014.

Elaboración: Propia, 2020.

Por otro lado, desde el punto de vista de la conceptualización de los componentes del cumplimiento tributario se aprecia que el OE3 con sus correspondientes OEE e indicadores, así como los indicadores del POI de los años 2013 y 2014, se encuentran alineados para desarrollar

el componente relacionado a la disposición a efectuar la contribución (A) a través de la promoción de la Conciencia Tributaria (F2).

Tabla 13. Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI, años 2013-2014

CUMPLIMIENTO FISCAL					
Componente	Disposición a efectuar la contribución (A)				
Factor	Conciencia Tributaria (F2) Cultura Tributaria				
Instrumento de gestión	PEI				POI
	OEE		AEI		-
Conceptos	Nombre	N° de indicador	Nombre	N° de indicador	N° de indicador POI
Año 2014	OE-3	-	OEE5	I11	2.047, 2.048, 2.049 y 2.113
Año 2013	OE-3	-	OEE4	I10	67 y 68
	Programa de Conciencia Fiscal y Aduanera	-	OEE5	I11	66, 69,70, 71A y 71B
		-	OEE6	I12	72 y 73

Fuente: SUNAT, 2012b, 2012c, 2013b.

Elaboración: propia

4. Planificación de la cultura tributaria en el PEI y POI, años 2015 al 2016

El PEI vigente para los años 2015 al 2016 (SUNAT 2015a) no desarrolló ningún OE destinado a promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a través de la generación de la cultura tributaria; en consecuencia, tampoco se consideró ningún indicador. De igual forma, en los POI vigentes para los años 2015 (SUNAT 2015b) y 2016 (SUNAT 2016a), no se creó ningún indicador relacionado a los aspectos de la cultura tributaria.

5. Planificación de la cultura tributaria en el PEI, POI y SIP, años 2017 al 2019

Para el presente análisis se tomaron en cuenta los PEI vigente para los años 2017 y 2018-2022, los cuales se desarrollaron tomando como referencia las reglas y formalidades previstas en la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento (CEPLAN 2014) vigente a esa fecha. El PEI del 2017 (SUNAT 2016b) contiene tres Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI), seis indicadores estratégicos y doce Acciones Estratégicas Institucionales (AEI); mientras que el PEI del 2018-2022 (SUNAT 2017a) y (SUNAT 2019) contiene cinco OEI, ocho indicadores estratégicos y 31 AEI. Cabe precisar que los tres primeros OEI con sus respectivos indicadores y AEI son similares a lo descrito en el PEI 2017.

Respecto al POI, instrumento de gestión que debe considerar la programación de las Actividades Operativas (AO) necesarias para ejecutar las AEI definidas y orientadas a contribuir el logro de

los objetivos establecidos en el PEI (CEPLAN 2014). Se analizará el POI de los años 2017 (SUNAT 2016c), 2018 (SUNAT 2017b), y 2019 (SUNAT 2018a).

Como un instrumento de gestión que complementa al POI y al PEI, la SUNAT aprobó el Set de Indicadores y Proyectos (SIP) para los años 2018 (SUNAT 2017c) y 2019 (SUNAT 2018b) los cuales contienen los indicadores y metas priorizadas para un ejercicio anual, documentos de gestión que se analizarán en la presente investigación.

En el PEI 2017 y PEI 2018-2022, se aprecia que los aspectos relacionados a la Cultura Tributaria se encuentran en la AEI.02.05 “Fortalecimiento de la Cultura Tributaria”, la que se encuentra subordinada al OEI.02 “Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”; por tanto, se analizarán ambos elementos de la planificación.

5.1 Objetivo Estratégico Institucional OEI.02

Los OEI definen los resultados que la entidad espera lograr (CEPLAN 2017c). De acuerdo con Armijo (2011), los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública espera concretar en un plazo determinado para el cumplimiento de su misión, de forma eficiente y eficaz. Responde a las preguntas “a dónde queremos ir” y “qué resultados queremos lograr”, mientras que la estrategia responde a la pregunta “cómo se logrará lo propuesto como objetivo”.

En ese orden de ideas, en la tabla 14 se evaluará la consistencia del OEI.02, si se encuentra alineado a la Misión de la SUNAT y a las AES y OES del PESEM (MEF 2016); además, se identificará su estrategia, los resultados que se desea lograr, el componente del cumplimiento tributario que aborda, el grupo de usuarios a quien está dirigido; y la identificación de sus variables, indicadores, metas y plazos; aspectos que se considera tomar en cuenta para la evaluación de un objetivo estratégico, según el siguiente modelo con preguntas y respuestas.

Tabla 14. Evaluación de consistencia del OEI.02 “Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”

Misión de la SUNAT	
Servir al país proporcionando los recursos necesarios para la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, contribuyendo con el bien común, la competitividad y la protección de la sociedad, mediante la administración y el fomento de una tributación justa y un comercio exterior legítimo	
OEI.02 “Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”	La SUNAT, como parte del Estado, evitará trasladar sobrecostos a los administrados y se compromete con la simplificación, optimización y automatización de procesos orientados a minimizar costos de cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras, u otras cuyo control está a cargo de SUNAT. Se considera la acepción más amplia de costos.
¿Qué resultado desea lograr el OEI.02?	Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.
¿El OEI.02 se vincula con la misión?	Sí, porque colabora con reducir los costos del cumplimiento de las obligaciones tributarias, contribuyendo a mejorar la competitividad de los agentes económicos.
¿El OEI.02 se encuentra vinculado a alguna AES y OES del PESEM?	Sí, se encuentra vinculado al OES.02 y AES.02, así como al OES.03 y, AES03.02 y AES03.03.
¿Qué componente del cumplimiento fiscal aborda el OEI.02?	Viabilidad a efectuar la contribución a través de la mejora de los accesos a los servicios que presta la SUNAT.
¿Cuál es la estrategia del OEI.02?	La simplificación, optimización y automatización de procesos relacionados a las obligaciones tributarias y aduaneras.
¿A qué grupo de usuarios está dirigido el OEI.02?	A los contribuyentes y usuarios del comercio exterior.
¿Cuáles son las variables relevantes del OEI.02?	- El costo del cumplimiento. - Las obligaciones tributarias y aduaneras. - Simplificación, optimización y automatización.
¿Cuáles son los indicadores del OEI.02?	1. Tiempo Total de Liberación de Mercancías de Importación TTLM. 2. Índice de costo de cumplimiento tributario. 3. Nivel de simplificación, trazabilidad y transparencia de procesos.
¿Sus indicadores están asociados a las variables relevantes del OEI.02?	Sí
¿El OEI.02 tiene metas y plazos?	Sí

Fuente: Elaboración propia, 2020.

De acuerdo con lo evaluado en la tabla 14, se puede evidenciar que hay consistencia en el diseño del OEI.02. Respecto a la cadena de valor o de resultados se encuentra a nivel de resultado inicial porque representa los efectos que se espera generar en la población en el corto plazo en concordancia y alineamiento con las AES y OES.

Desde el punto de vista de la conceptualización de los componentes del cumplimiento fiscal, se aprecia que el OEI.02 busca desarrollar el componente relacionado a la viabilidad de efectuar la contribución (B), incidiendo en el factor relacionado a los accesos al servicio de la administración (F4), porque su finalidad es mejorar los canales de servicio que presta la administración para evitar trasladar sobrecostos en tiempo y en dinero a los contribuyentes o usuarios del comercio exterior, mediante la simplificación, optimización y automatización de los procesos.

Por otro lado, los indicadores que miden el cumplimiento del OEI.02, se encuentran direccionados para evaluar en qué medida se ha cumplido el objetivo de reducir los costos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras para el contribuyente o usuario del comercio exterior.

5.2 Las Acciones Estratégicas Institucionales AEI del OEI.02

Las AEI son iniciativas que contribuyen a implementar la estrategia establecida por los OEI, las cuales se concretan en productos (bienes o servicios) que la entidad entrega a sus usuarios, tomando en cuenta sus competencias y funciones (CEPLAN 2017c); en ese sentido, el OEI.02 comprende cinco AEI asociadas. El detalle se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 15. Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) del Objetivo Estratégico Institucional OEI2

Acciones estratégicas		
Descripción	Definición	Indicador
AEI. 02.01. Facilitación del cumplimiento voluntario de obligaciones a través de una mejora integral, que refleje procesos simples, virtuales, automatizados e integrados.	Mejorar el cumplimiento tributario voluntario mediante la virtualización, automatización, centralización e integración de los procesos y la optimización de sus componentes a fin de reducir los costos de cumplimiento para el contribuyente y usuario de comercio exterior.	Nivel de cumplimiento de entregables
AEI. 02.02. Modernización de los servicios que presta la SUNAT, masificando el uso de servicios no presenciales.	Brindar soluciones orientadas a atender de manera óptima las necesidades de los ciudadanos, facilitando el cumplimiento voluntario de las obligaciones, reduciendo los costos asociados y fomentando la auto asistencia.	Nivel de cumplimiento de entregables.
AEI. 02.03. Mejora del proceso de despacho aduanero.	Reducir tiempos de despacho aduanero, eliminando trámites presenciales mediante la digitalización, implementando despachos diferenciados para OEAs, fortaleciendo el intercambio de información con los operadores de comercio exterior, entre otros; a fin de mejorar la competitividad y contribuir a la mejora de los servicios aduaneros y logísticos.	Nivel de cumplimiento de entregables.
AEI. 02.04. Transparencia y trazabilidad del desempeño logístico en las operaciones aduaneras de ingreso.	Involucrar y sensibilizar a importadores, otras agencias fronterizas y al sector privado mostrando su desempeño en el tiempo total de liberación de mercancías en los diferentes tramos de la cadena logística de comercio exterior con la publicación en el Portal SUNAT e implementación de aplicaciones (o app), a fin de fortalecer las alianzas productivas tanto con el sector privado como público.	Nivel de cumplimiento de entregables.
AEI. 02.05. Fortalecimiento de la Cultura Tributaria.	Desarrollar actividades para fomentar la conciencia fiscal, segmentando según características específicas y diferenciadas por regiones, haciendo énfasis en los jóvenes y escolares, promoviendo su medición y monitoreo.	Nivel de ejecución del Plan de Cultura Tributaria y Aduanera correspondiente al IAT.

Fuente: SUNAT, 2016b; 2017a.
Elaboración: Propia, 2020.

En la tabla anterior se puede verificar que las cuatro primeras AEI (AEI.02.01, AEI.02.02, AEI.02.03 y AEI.02.04, y sus respectivos indicadores) están íntimamente relacionadas al OEI.02;

todas están direccionadas a la facilitación del cumplimiento voluntario y proponen entregar productos vinculados para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras mediante la virtualización y masificación de servicios no presenciales, mejorando el proceso de despacho aduanero y promoviendo la transparencia y trazabilidad de los procesos aduaneros de ingreso los cuales, por sus definiciones, coadyuvan a reducir los costos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.

Desde el punto de vista de la conceptualización de los componentes del cumplimiento fiscal, las cuatro primeras AEI mencionadas se encuentran relacionadas al componente de la viabilidad de efectuar la contribución (B), mediante la mejora de los servicios que presta la administración tributaria y aduanera (B4); por lo tanto, se encuentra en perfecto alineamiento con el OEI.02. Sin embargo, la AEI.02.05 relacionada a la cultura tributaria, no se encuentra en ese mismo alineamiento, por lo que se procederá a evaluar la consistencia de la AEI.02.05, verificando si este contribuye y genera valor al logro del OEI.02 “Reducir los costos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras”, identificando el bien o servicio que entrega, sus características, variables, el grupo de usuarios, y el componente del cumplimiento fiscal que aborda, lo que se describe en la tabla 16.

Tabla 16. Evaluación de consistencia de la AEI.02.05 “Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera”

Objetivo Estratégico OEI2: Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras	
Definición: La SUNAT como parte del Estado, evitará trasladar sobrecostos a los administrados y se compromete con la simplificación, optimización y automatización de los procesos orientados a minimizar los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras, u otras cuyo control está a cargo de la SUNAT. Para estos efectos, se considera la acepción más amplia de costos.	
AEI.02.05. Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera.	Desarrollar actividades para fomentar conciencia fiscal, segmentando por características específicas y diferenciadas por regiones, haciendo énfasis en jóvenes y escolares, promoviendo medición y monitoreo.
¿Cuál es el bien o servicio que entrega la AEI. 02.05?	El servicio de fomentar la conciencia fiscal.
¿Cuáles son las características específicas del bien o servicio que entrega la AEI.02.05?	Presta el servicio de realizar actividades para fomentar la conciencia fiscal, segmentando según características específicas y diferenciadas por regiones.
¿Cuáles son las principales variables de la AEI.02.05?	-Fomentar la conciencia fiscal. -El desarrollo de actividades.
¿Cuál es el grupo de usuarios al que está dirigido la AEI. 02.05?	-Los jóvenes y escolares. -Sociedad segmentada según características comunes.
¿Qué componente del cumplimiento fiscal aborda la AEI.02.05?	Aborda el componente relacionado a la disposición a efectuar la contribución tributaria (A) a través del fomento de la cultura tributaria (F2).
¿Se vincula y contribuye al logro del OEI.02?	No, porque la AEI aborda otro componente institucional diferente al que asume el OEI 02.

Fuente: SUNAT, 2016b, 2017a.

Elaboración: Propia, 2020.

De acuerdo con lo evaluado en la tabla 16, se puede evidenciar que la AEI.02.05 según su definición se enfoca en fomentar la conciencia fiscal mediante el desarrollo de actividades, a nivel

de producto. Sin embargo, cabe resaltar que su enunciado “Fortalecimiento de la cultura tributaria”, no estaría a ese nivel, sino a nivel de resultado, porque manifiesta los efectos que se espera generar en la población.

Respecto al componente del cumplimiento tributario que aborda la AEI.02.05, es la disposición a efectuar la contribución (A) a través de la generación de conciencia tributaria, mediante el fomento de la cultura tributaria (F2), entendidas como promover en la ciudadanía la determinación a tributar en función de haber interiorizado su rol y responsabilidad contributiva al fisco; lo que significa que esta Acción Estratégica, trabaja en un componente del cumplimiento tributario, “diferente” al que desarrolla el OEI.02 el cual busca desarrollar la viabilidad para efectuar la contribución al fisco, incidiendo en el factor relacionado a la mejora de los accesos al servicio de la administración tributaria produciendo el efecto de la reducción de costos para el cumplimiento tributario y aduanero. Fácticamente, la AEI.02.05 no se encuentra subordinada y alineada a su Objetivo estratégico.

Por otro lado, mientras que la AEI.02.05 tiene como grupo usuario al público general con énfasis en los jóvenes y escolares, el OEI.02 tiene como grupo usuario a los contribuyentes y a los usuarios del comercio exterior. Por lo que se puede observar que ambos trabajan en públicos objetivos diferentes. Por tanto, de acuerdo con los aspectos mencionados se considera que la acción estratégica, como producto, no concuerda con el objetivo estratégico al que está asociada, en razón a que ambos trabajan sobre componentes diferentes del cumplimiento fiscal y están destinados a usuarios diferentes.

Por otro lado, es preciso señalar que para el año 2017 el PEI no contenía, ningún indicador que mida la AEI.02.05. Para los años 2018 y 2019, se constituyó como indicador el Nivel de ejecución del Plan de Cultura Tributaria y Aduanera correspondiente al IAT y su meta fue el cumplimiento del 70% de dicho plan.

5.3 El Plan Operativo Institucional POI y el Set de Indicadores y Proyectos SIP

El POI del 2017 (SUNAT 2016c), no contenía ningún indicador que desarrolle y se asocie a la AEI.02.05 Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera. Sin embargo, los POI 2018 y 2019 (SUNAT 2017b y 2018a) si consideraron como AO “La gestión de la cultura tributaria aduanera”, alineada a la Acción Estratégica Institucional, cuyo indicador estuvo definido como “un informe” y su meta un reporte de ejecución física del indicador.

Como instrumento de planificación asociado al POI se encuentran los SIP 2018 y 2019, (SUNAT 2017c y 2018b) los cuales contienen un indicador denominado “Nivel de ejecución del PCTA correspondiente al IAT”, cuya meta es la ejecución al 70% del PCTA; este indicador se encuentra alineado a la AEI.02.05, tal es así que se replica la misma meta de la Acción estratégica Institucional.

El PCTA (IAT 2019) es un instrumento de planificación con el objetivo de programar el conjunto de acciones que la SUNAT realizará para lograr el fortalecimiento de la cultura tributaria y aduanera. Plantea el desarrollo de actividades dirigidas a los estudiantes de Educación Básica Regular (EBR), de educación superior (técnico y universitaria), a las Micro y Pequeñas Empresa (MYPE), emprendedores, a los trabajadores de las instituciones públicas. Entre las actividades planificadas se encuentra el desarrollo de cursos virtuales, presenciales y talleres dirigidos a docentes de EBR, a universitarios para la conformación de Núcleos de Apoyo Fiscal (NAF)²⁷, presentaciones dinámicas lúdicas en los colegios; elaboración de materiales, tales como videos de sensibilización e historietas para escolares; campañas masivas de sensibilización en cultura tributaria a través de redes sociales y medios de comunicación, entre otras actividades.

El PCTA también propone la medición del impacto del desarrollo del plan en función al grado de recordación y claridad de los mensajes; opinión del público frente al servicio, los medios utilizados, y las emociones y sentimientos generados hacia el mensaje. Plantea que, para realizar estas mediciones, se utilizarán encuestas realizadas por la web a través de una encuesta nacional. Sin embargo, no define cuál será la meta para cumplir con ese propósito.

Tabla 17. Alineamiento del componente del cumplimiento fiscal – cultura tributaria con el PEI y POI, años 2017-2019

Componente	Disposición a efectuar la contribución (A)
------------	--

²⁷ Alianza con las universidades del país para que sus estudiantes de las carreras de Contabilidad, Administración, Economía y Derecho puedan dar orientación básica en tributos y aduanas a los ciudadanos y a empresarios de las MYPE.

Factor	Conciencia Tributaria (F2) Cultura Tributaria					
Instrumento de gestión	PEI				POI	
	OEI		AEI		AO	SIP
Concepto	Nombre	N° de indicador	Nombre	N° de indicador	N° de indicador POI	N° de indicador SIP
2019	-	-	AEI.02.05	S/N	19A0000398436	30
2018	-	-	AEI.02.05	S/N	18AO110916049	33
2017	-	-	AEI.02.05	-	-	-

Nota: S/N significa sin número.

Fuente: SUNAT, 2016b; 2017a, 2017b, 2017c, 2018a, 2018b.

Elaboración: Propia, 2020.

5.4 Consistencia de la Cadena de Valor

Respecto a la consistencia de la cadena de valor de los componentes del PEI relacionados a la Cultura Tributaria, se debe considerar que, -de acuerdo con el marco teórico- los OEI deben generar los resultados que espera lograr la institución para cumplir con su misión, los que CEPLAN denomina “resultados iniciales”, mientras que las AEI proporciona los “productos” entendidos como los bienes y servicios previstos por la entidad para entregar a los ciudadanos para quienes está destinado. El POI establece las actividades operativas, vinculadas al cumplimiento de las AEI y por consiguiente, vinculadas a los OEI.

De acuerdo con lo evaluado en la tabla 16 “Evaluación de consistencia de la AEI.02.05 Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera” se infiere que la premisa para asociar al OEI.02 sería: si la población obtiene el servicio del fortalecimiento de la cultura tributaria, los resultados serían la reducción de los costos para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Pero esta es una premisa negada, porque la reducción de los costos en que incurre el contribuyente o usuario aduanero no depende de su nivel de conciencia tributaria. El OEI.02 conduce a la viabilidad de tributar mediante la facilitación, promoviendo la mejora de los servicios que implique una reducción de costos para el cumplimiento del contribuyente o usuario aduanero, mientras la AEI.02.05 está abocada a impulsar la disposición voluntaria de parte de los ciudadanos a contribuir, en función de haber tomado conciencia de su rol y responsabilidad contributiva al fisco. Tal es así que, El OEI.02 y la AEI.02.05 se desarrollan en diferentes componentes del cumplimiento tributario, no habiendo alineamiento en la cadena de valor.

El PEI del 2017 (SUNAT 2016b) no considera ningún indicador que mida el cumplimiento de la AEI.02.05; mientras que en el PEI del 2018-2022 (SUNAT 2017a) sí se incluye un indicador de medición para esta Acción Estratégica, el mismo que se detalla en la tabla 15. Por otro lado, los POI 2018 y 2019 (SUNAT 2017b y 2018a) consideraron como Acción Operativa “la gestión de la cultura tributaria aduanera”, cuyo indicador está definido como “un informe” cuyo cumplimiento se traduce en un reporte de ejecución física del indicador. Al respecto, no hay

información de su contenido que pueda expresar el valor que genera la actividad de elaborar un informe.

Respecto a la AEI.02.05 “Fortalecimiento de la Cultura Tributaria”, su indicador mide el nivel de cumplimiento de las actividades descritas en PCTA. Cabe resaltar que la AEI.02.05 “Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera” se encuentra a nivel de producto; sin embargo, el indicador descrito se encuentra a nivel de actividad, cuando debería figurar en el mismo eslabón de la cadena de resultados, midiendo el nivel de ejecución respecto al producto. Considerando que el público objetivo de la AEI es la sociedad segmentada según características específicas, dando prioridad a los jóvenes y escolares, el indicador de esta AEI podría ser uno que evalúe la eficiencia²⁸ de las actividades desarrolladas, como el porcentaje de participantes en las actividades del PCTA frente a la población prevista; o realizar una medición desde un punto de vista del logro de la calidad del servicio²⁹, que podría ser la medición del índice de recordación en el público objetivo de los mensajes transmitidos en las actividades realizadas del PCTA.

Como instrumento de planificación asociada al POI se encuentran los SIP 2018 y 2019 (SUNAT 2017c y 2018b), los cuales contienen un indicador denominado “Nivel de ejecución del PCTA correspondiente al IAT”. El indicador se encuentra en el mismo eslabón de la cadena de valor de la AEI.02.05, pero a nivel de actividad. Cabe resaltar que este indicador SIP es el mismo indicador asignado a la AEI.02.05, a pesar de que mide elementos de naturaleza metodológicamente diferentes. El indicador SIP mide en porcentaje el número de actividades que se ejecutaron respecto a lo planificado, mientras que el indicador de la AEI debería ser de carácter valorativo, que permita medir si se cumple con el producto, es decir, que mida el grado de fortalecimiento de la cultura tributaria en los sujetos y que añada a la información cuantitativa que da el SIP un juicio de valor que permita explicar si las actividades propuestas en el PCTA fueron las más adecuadas para cumplir con el producto que se ofrece.

²⁸ Según Armijo (2011), la eficiencia puede ser conceptualizada como «[...] producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone».

²⁹ Considerando como calidad del servicio, al conjunto de atributos o características del servicio para satisfacer la necesidad del usuario (Guía para el planeamiento institucional de CEPLAN) (CEPLAN, 2017c).

Tabla 18. Cadena de valor de la cultura tributaria en la planificación del 2018 al 2019

	Actividad (POI/SIP)	Producto (AEI.02.05)	Resultado (OEI.02.05)	Evaluación
Cadena de valor	AO: Gestión de la cultura tributaria y aduanera	AEI.02.05 Fortalecimiento de la Cultura Tributaria y Aduanera	OEI2. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras	La AEI.02.05, la AO y el SIP, no están en el mismo eslabón de la cadena de valor del OEI.02. Se encuentra en componentes distintos del cumplimiento fiscal.
	SIP: Ejecución del PCTA			
Indicadores	POI: Un informe	Nivel de ejecución del PCTA	1. TTLM 2. Índice de Costo de Cumplimiento Tributario 3. Nivel de simplificación, trazabilidad y transparencia de procesos	1. Los indicadores de la actividad y el producto, no se encuentran en el mismo eslabón de la cadena de valor de los indicadores del OEI.02. 2. El indicador de la AEI.02.05 se encuentra a nivel de actividad, no cuenta con un nivel valorativo, que añada un juicio de valor que abone a explicar si las actividades propuestas en el PCTA fueron las más adecuadas
	SIP: Nivel de ejecución del PCTA			
Aplicación de los componentes y factores del cumplimiento fiscal	Promueve la disposición a efectuar la contribución (A)	Promueve la disposición a efectuar la contribución (A)	Promueve la viabilidad de efectuar la contribución (B)	La AEI.02.05 y las actividades que se encuentran en el SIP trabajan en un componente del cumplimiento tributario diferente al que corresponde al OEI.02.
	(SIP) Mediante el fortalecimiento de la Conciencia tributaria (F2)	Mediante el fortalecimiento de la Conciencia tributaria (F2)	Mediante la simplificación y optimización de los accesos a los servicios de la Administración Tributaria que reduzcan los costos del cumplimiento (F4)	

Fuente: SUNAT, 2016b, 2017a, 2017b, 2017c, 2018a, 2018b.

Elaboración: Propia, 2020.

Capítulo V. Análisis de la voluntad política respecto a la cultura tributaria

1. Voluntad de las políticas públicas respecto a la cultura tributaria

Las políticas nacionales son decisiones de voluntad política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo, las que deben alinearse a las Políticas de Estado, establecidas en el Acuerdo Nacional.

La política 26 del Acuerdo Nacional, propone la Promoción de la ética, la transparencia, erradicación de la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas y establece como lineamiento, promover una cultura de respeto a la ley, de solidaridad. Lamentablemente este no ha tenido un correlato claro en la Política General de Gobierno y en la Política Nacional (PESEM del MEF).

Los lineamientos de política tributaria diseñados por el MEF, que se encuentran descritos en el MMM 2020-2024 (MEF 2019a), considera que el objetivo principal de la política tributaria es el fortalecimiento del Sistema Tributario Nacional, con medidas que garanticen la generación de nuevos ingresos fiscales de carácter permanente y que se encuentren orientadas a i) intensificar las acciones de control y fiscalización para alentar el cumplimiento voluntario, ii) generar riesgo sobre quienes incumplen sus obligaciones y; iii) reducir la evasión y elusión tributarias. Para tal efecto, describe una serie de medidas a adoptar para la reducción de beneficios tributarios y el control y fiscalización. Lo que nos permite inferir que la voluntad de la política tributaria está orientada, principalmente, a la coerción.

Respecto al PESEM (MEF 2016) documento de planificación sectorial, para determinar su escenario apuesta, incluye en su estudio a la variable estratégica 4, “Efectividad de la recaudación tributaria” enunciada como la capacidad de recaudación efectiva del gobierno general por concepto de impuestos, contribuciones y tasas, en este sentido, considera que las condiciones que influirán en esta variable serán factores como reservas de liquidez con los recursos excedentes, formalización de MYPE y uso de nuevas tecnologías (ver gráfico 8). En ese contexto, el PESEM desarrolla sus OES y AES, orientados principalmente a promover la disposición (A) para efectuar la contribución fiscal a través de la Coerción (F1) y viabilizar la contribución fiscal (B) a través del fortalecimiento de diversos aspectos de la economía; no contemplan la promoción del cumplimiento fiscal a través del fortalecimiento de la cultura tributaria.

Tabla 19. Articulación del PESEM con el OEI.02 del PEI

Objetivo Estratégico Sectorial	Acción Estratégica Sectorial	Objetivo Estratégico Institucional	Explicación de Relación Causal con OES o AES
OES2. Lograr el funcionamiento eficiente de los mercados y el incremento de la competitividad.	AES2.1. Fortalecer la apertura económica y la armonización del mercado de bienes y servicios.	OEI.02. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.	La reducción de costos de las obligaciones tributarias y aduaneras mejora la competitividad de las empresas, con los beneficios que ello implica.
	AES2.2. Fortalecer la gestión de la cadena de suministro y la eficiencia de la actividad empresarial del Estado.	OEI.02. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.	La reducción de costos de las obligaciones tributarias y aduaneras mejora la competitividad de las empresas; es decir, permite un mercado más competitivo, del que se beneficia también la economía para proveerse de los bienes y servicios necesarios para su adecuado funcionamiento.
OES3. Alcanzar una mayor recaudación de ingresos fiscales.	AES3.1. Fortalecer la política y mecanismos orientados a la estabilidad de los ingresos fiscales.	OEI.02. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras	La reducción de costos de las obligaciones tributarias y aduaneras incentiva y facilita su cumplimiento, lo que también impacta en la recaudación de los ingresos fiscales.
	AES3.2. Fortalecer la capacidad de gestión de la administración tributaria y aduanera; así como de las instancias de recaudación tributaria municipal.	OEI.02. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.	La SUNAT entiende que para lograr sus objetivos y los del Sector, es necesario fortalecer sus capacidades de servicio, de control, y de gestión interna. Es decir, las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos prevén componentes de mejora y fortalecimiento de sus capacidades.
	AES3.3. Impulsar la formalización de la mediana y pequeña empresa, el control del incumplimiento tributario; así como, la lucha contra el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías.	OEI.02. Reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras.	La reducción de costos de las obligaciones tributarias y aduaneras minimiza que estos motiven el incumplimiento; es decir, coadyuva a que el sistema tributario tenga mayor aceptación social, con lo cual se impulsa la formalización y se reduce la propensión al incumplimiento.

Fuente: SUNAT, 2017a.

Elaboración: Propia, 2020.

En consecuencia, la voluntad de la política nacional respecto a la materia tributaria no considera prioritario promover el cumplimiento fiscal a través de la generación de conciencia tributaria, solo considera los otros componentes del cumplimiento fiscal, como la coerción, hacer más eficiente los accesos a los servicios al contribuyente, y mejorar la calidad de la información que se presta. Estos aspectos reditúan resultados inmediatos, mientras que apostar por la cultura tributaria trae resultados a largo plazo.

El MEF tendría que tomar en cuenta que existe una relación directa entre la ciudadanía que necesita saber que el pago de sus tributos está siendo bien utilizado a través de la prestación de los servicios que requiere, para que tengan una mayor predisposición a cumplir con sus impuestos; por lo que debería involucrarse directamente con esa aspiración a través de la incorporación de la cultura tributaria en la política tributaria.

2. Voluntad política institucional respecto a la cultura tributaria

La voluntad política hace viable la implementación de prioridades y cambios, reflejándose a nivel institucional en los diferentes instrumentos de gestión.

En las funciones de SUNAT descritas en la Ley General de la Superintendencia de Administración Tributaria - SUNAT -Presidencia de la República 1988- se encuentra la función de desarrollar programas de información y divulgación en materia tributaria. Por otro lado, la misión de la SUNAT enuncia «Servir al país proporcionando los recursos necesarios para la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, contribuyendo con el bien común, la competitividad y la protección de la sociedad, mediante la administración y el fomento de una tributación justa y un comercio exterior legítimo», las políticas institucionales descritas en el PEI se orientan i) al cierre de brechas para la mejora del cumplimiento fiscal (diferencia entre los que deberían inscribirse, declarar o pagar frente a los que sí lo hacen), ii) la aplicación justa de su accionar, iii) la simplificación de procesos y procedimientos, y iv) la orientación a la eficacia y a la eficiencia, y el repudio a la corrupción.

En los términos detallados, se distingue que solo en el dispositivo que detalla las funciones de la SUNAT se encuentra implícita la vocación institucional de servir desarrollando programas de cultura tributaria hacia el ciudadano; mientras que la misión de SUNAT inicia con la evocación de “servir al país”, cuando la vocación del Estado va dirigida primero a servir al ciudadano teniendo en cuenta que la Constitución Política del Estado tiene como fin supremo a la persona.

En la investigación se ha verificado que en el transcurso de la planificación del 2009 al 2019 la SUNAT ha tenido dificultades en considerar a la cultura tributaria como un tema estratégico, no ha habido claridad respecto al propósito o resultado a lograr y respecto a las intervenciones o productos con los cuales se alcanzará dicho resultado, sin definirse si el sesgo es por generar conciencia fiscal en el ciudadano, por impartir educación tributaria, legitimar la imagen institucional.

También se aprecia que en la planificación hubo dificultades para definir si la cultura tributaria debía ser parte de los procesos de negocio o de apoyo, lo que demuestra la poca claridad que se tenía respecto a la conceptualización de la cultura tributaria; aspectos que deben ser claros, porque

la sociedad le atribuye a la SUNAT toda responsabilidad sobre el cumplimiento o no de las obligaciones tributarias.

Cabe resaltar que entre los obstáculos a la voluntad institucional se encuentra la urgencia e inmediatez del nivel de recaudación que se requiere para cumplir con las metas del MEF, lo que ha llevado a la SUNAT a priorizar medidas de corto plazo frente a los resultados de largo plazo, como el fortalecimiento de la cultura tributaria.

3. El proceso de la cultura tributaria en la estructura de SUNAT-ROF

Producto de la fusión con Aduanas en el año 2002, se dio el primer ROF de la SUNAT³⁰, en el cual los programas tendientes a generar la conciencia tributaria se encontraban a cargo de la Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional, dependiente de la Secretaría General, cuyas principales funciones estaban relacionadas a lograr una imagen positiva de la institución.

En febrero del año 2012³¹ se modifica el ROF y se crea la Oficina de Cultura Aduanera y Tributaria, como órgano de segundo nivel, dependiente de la Superintendencia Nacional, encargada de diseñar políticas, planes, programas y proyectos, así como de coordinar el establecimiento de convenios y alianzas estratégicas de promoción, difusión y formación en cultura aduanera y tributaria orientada a la población en general. De esta manera, se quiso dar un mayor protagonismo al desarrollo de las funciones asociadas a la promoción de la Cultura Tributaria. Empero, en diciembre del mismo año³², se deja sin efecto esa oficina y se crea la Gerencia de Cultura Aduanera y Tributaria, unidad orgánica de tercer nivel, encargada de las acciones relativas a la gestión de la cultura tributaria y aduanera, dependiente de la Oficina de Imagen y Comunicaciones. Por su nivel de alineamiento, se puede advertir que el enfoque dado al tema de Cultura Tributaria volvía a estar supeditado a lograr una imagen institucional positiva.

En abril del 2014 se aprueba el nuevo ROF de la SUNAT³³. En su estructura se crea la Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico (SNADE), cuyas funciones principales eran promover el cumplimiento tributario y aduanero mediante su facilitación, el fortalecimiento de la conciencia tributaria y la generación de riesgo. Como unidad organizacional en la línea de dependencia del SNADE se crea la Intendencia de Gestión Operativa que tenía a su

³⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N°115-2002-PCM, publicado el 28 de octubre de 2002 (PCM, 2002).

³¹ Mediante Decreto Supremo N°029-2012-EF, publicado el 05 de febrero de 2012 (MEF, 2012a).

³² Mediante Decreto Supremo N°259-2012-EF, publicado el 20 de diciembre de 2012 (MEF, 2012b).

³³ Mediante Resolución de Superintendencia N°122-2014/SUNAT, publicada el 01 de mayo de 2014 (SUNAT, 2014d).

cargo la División de Procesos de Servicios al Contribuyente y Usuario de Comercio Exterior³⁴, encargada de elaborar procedimientos dirigidos a facilitar a los usuarios los diversos trámites, asegurar el mejoramiento de la atención de estos servicios, de fortalecer la conciencia tributaria, entre otras funciones; por lo que en octubre del mismo año, se desarticula la Gerencia de Cultura Aduanera y Tributaria³⁵, lo que releva la poca voluntad política de darle prioridad a las labores de fortalecimiento de la cultura tributaria, supeditando a una unidad de cuarto nivel, enfocada a generar procedimientos para facilitar servicios a los contribuyentes.

Al considerar que la anterior estructura no tuvo logros significativos para el fortalecimiento de la cultura tributaria, en julio del 2017 se crea la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera dependiente del IAT³⁶, unidad orgánica de tercer nivel encargada del desarrollo y fortalecimiento de la cultura tributaria y aduanera, de planificar, proponer y desarrollar actividades propias para la formación y promoción de la cultura tributaria, así como de coordinar los temas relacionados con otras entidades públicas, privadas y organismos internacionales. Con la creación de esta gerencia se percibe que la voluntad institucional consideró apropiado volver a impulsar las acciones para promover la cultura tributaria.

Como se puede apreciar, la voluntad política institucional abordó el tema de Cultura Tributaria desde la organización, a través de diferentes modificaciones del ROF de la SUNAT, desde la perspectiva de organizar su implementación como un medio para fomentar la imagen positiva de la Institución, hasta posicionar el desarrollo de la cultura tributaria dentro de las áreas que desarrollan el servicio al contribuyente para finalmente consolidarse en la creación de una unidad orgánica netamente operativa y avocada en forma directa a la planificación y desarrollo de las actividades relacionadas al fomento de la Cultura Tributaria.

4. Compromiso de los diferentes actores

Según lo referido por la SUNAT³⁷, en el año 2006 suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Educación (MINEDU), en el que se establece el marco dentro del cual ambas instituciones ejecutarían los acuerdos que contribuyan a la formación de conciencia tributaria en la ciudadanía en general para desarrollar en los estudiantes aprendizajes relacionados al rol del ciudadano, sus responsabilidades y el cumplimiento de las obligaciones

³⁴ Dicha División dependía de la Gerencia de Procesos de Servicios y Control del Cumplimiento y esta, a su vez, de la INDESCC bajo el ámbito de la SNADE.

³⁵ Mediante Resolución de Superintendencia N°313-2014/SUNAT (SUNAT, 2014c), publicada el 11 de octubre de 2014.

³⁶ Mediante Decreto Supremo N°198-2017-EF publicado el 09 de julio de 2017 (MEF, 2017).

³⁷ En el Plan de Cultura Tributaria y Aduanera 2018 (SUNAT 2018c).

tributarias, así como sensibilizar a los docentes para que se comprometan con el desarrollo de proyectos y actividades que refuercen estos conocimientos e incorporen los aprendizajes relacionados al desarrollo de la conciencia tributaria en los procesos pedagógicos de la Educación Básica Regular (EBR), Educación Superior y Técnico Productiva. En función al referido convenio la SUNAT ha realizado una labor intensa para mejorar los contenidos de carácter tributario en la currícula escolar, realizar diferentes actividades con los estudiantes EBR, docentes y estudiantes de Educación Superior, y logró incorporar en el calendario Cívico Escolar la Semana de la Educación Tributaria y Lucha contra el Contrabando³⁸. Asimismo, la SUNAT efectuó coordinaciones con las Direcciones Regionales Educativas, convocando a mesas de trabajo, pero -salvo el apoyo que estas brindan para algunas actividades de capacitación-, no se tiene conocimiento de logros significativos en este ámbito.

Respecto a los gobiernos locales, el plan de acción para la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010³⁹ señalaba la necesidad de implementar un plan de desarrollo de la conciencia tributaria articulado con los planes de SUNAT en la materia; en razón de ello, la SUNAT solicitó a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que se incluya su participación en los Muni Ejecutivos a realizarse en el 2018 a fin de efectuar las coordinaciones respectivas con los gobiernos locales, pero el pedido fue rechazado con el argumento que debían priorizar los temas de inversión e infraestructura (IAT 2019).

De acuerdo con los resultados obtenidos en el estudio sobre la conciencia tributaria de los peruanos, el Índice de Conciencia Tributaria, y la línea base (SUNAT 2012d), el bajo nivel de conciencia tributaria en el país revela, entre otros aspectos, la existencia de un problema de legitimidad fiscal que, de no corregirse, puede poner en riesgo en el mediano plazo la legitimidad democrática del país, por lo que es necesario el convencimiento de los diferentes sectores políticos de apoyar en generar ciudadanía fiscal, considerando que todos tienen el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos públicos, lo que se distribuye a través de los diferentes sectores y demás entidades públicas; por lo que la SUNAT debería pasar de ser un actor casi solitario y convertirse en una Institución que cuenta con el decisivo apoyo de los otros sectores ministeriales, actores políticos y la sociedad civil a través de los gremios empresariales y colegios profesionales,

³⁸ Aprobado mediante Resolución Viceministerial N°042-2018-MINEDU, del 29 de marzo de 2018 (MINEDU 2018).

³⁹ Aprueban el Plan de Acción actualizado de las propuestas viabilizadas en el “Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas, aprobado por Resolución Ministerial N°037-2016-PCM, del 24 de febrero de 2016 (PCM, 2016).

para integrarlas, comprometerlas y así lograr su participación y responsabilidad en función a la naturaleza de sus competencias.

Si bien la participación del MINEDU es importante por su rol educativo con los niños y jóvenes, también se deben involucrar a los gobiernos regionales, quienes tienen competencias compartidas con la gestión de los servicios educativos de EBR y superior no universitaria; el Ministerio de la Producción (PRODUCE) porque diseña y ejecuta las políticas respecto al desarrollo de las industrias, MYPE, y a otros sectores que desarrollan actividades productivas; así como todos los que reciben financiamiento del tesoro producto de impuestos. Si no se comprometen, ¿porque tendrían que recurrir al MEF por recursos financieros?

Así también, es muy importante la voluntad política del MEF, quien debería incorporar la educación fiscal en la política tributaria, con una visión de largo plazo, para lograr una ciudadanía participativa y consciente de sus derechos y obligaciones; de esta manera, la cobertura de la cultura tributaria podría ser mucho más amplia.

Por tanto, la consolidación del trabajo de SUNAT en colaboración con otros sectores, desde un punto de vista estratégico y, por ende, planificado, amplifica la posibilidad de hacer las cosas bien y lograr resultados que impacten a largo plazo en el fortalecimiento de la conciencia tributaria, principalmente de los niños y jóvenes, quienes serán los futuros contribuyentes.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Los instrumentos de planificación institucional del 2009 al 2019 fueron analizados en función a los contenidos asociados al fortalecimiento de la cultura tributaria, según el eslabón de la cadena de valor en el que se encontraban (actividades, productos y resultados). De la misma forma, se evaluó según el componente del cumplimiento fiscal que abordaban en la planificación (la disposición o la viabilidad para efectuar la contribución) y según los factores tomados en cuenta (coerción, conciencia tributaria, grado de información del contribuyente o acceso a servicios de la administración tributaria).

- Respecto a la voluntad de la política tributaria materializada en el MMM y el PESEM del MEF, la investigación identifica que se orienta a lograr la efectividad de la recaudación tributaria con resultados a corto y mediano plazo, promoviendo aspectos tradicionales del cumplimiento fiscal, tales como la coerción, la mejora de acceso a servicios. La promoción de la cultura tributaria no es tomada en cuenta como estrategia, porque esta demanda esfuerzos cuyos resultados se ven a largo plazo lo que ha limitado su incorporación como parte de la política tributaria.
- Respecto a la voluntad política institucional de la SUNAT con relación a la cultura tributaria materializada en la planificación, la investigación demuestra que tuvo un carácter titubeante y con dificultades en considerar a la cultura tributaria como un tema estratégico, no habiendo claridad respecto al propósito o resultado que se esperaba lograr, al tipo de productos con los cuales se alcanzaría dichos resultados, y si el sesgo era por enseñar conciencia fiscal, impartir educación tributaria o legitimar la imagen institucional.
- Del análisis de la realidad de la planificación se describe la conceptualización de la cultura tributaria entre los años 2009 al 2019, evidenciando el a veces ondulante camino por el que transitó, que se movió entre periodos con acercamientos en busca de darle prioridad a los objetivos de la cultura tributaria, y otros años un tanto confusos cuyos objetivos quedaron en la sola enunciación, sin indicadores que midieran la estrategia propuesta o con indicadores que no fueron medidos al finalizar el tiempo previsto.
- En algunos periodos se ha verificado la ausencia de una cadena de valor robusta para la construcción de una cultura tributaria, tan es así que en el PEI del 2009 al 2011, mientras que uno de sus objetivos estratégicos contemplaba entre sus estrategias la generación de conciencia tributaria, sin embargo, no consideraba ningún indicador que midiera ese aspecto, es decir, se aspiraba a un resultado sin productos y actividades asociados. En los PEI del 2017

al 2019, el OEI.02 -que se encuentra a nivel de resultados- buscaba reducir los costos del cumplimiento tributario para el contribuyente o usuario aduanero, mientras que la AEI.02.05 subordinada a esta y que se encuentra a nivel de producto, buscaba el fortalecimiento de la cultura tributaria en la sociedad en su conjunto con énfasis en niños y jóvenes; evidenciando que ambos desarrollan componentes diferentes del cumplimiento fiscal, no habiendo alineamiento en la cadena de valor entre ambos enunciados. Asimismo, para el 2017, no se establecieron indicadores que midieran las AEI.02.05. Se aspiraba a un producto sin propuesta de actividades asociadas y de medición. Por otro lado, del 2018 al 2019, el indicador de la AEI.02.05 se encontraba a nivel de actividad, “nivel de ejecución del PCTA”, cuando debería tener un indicador a nivel de producto, considerando el mismo eslabón de la cadena de valor al que pertenece, permitiendo generar un juicio de valor que mida si se cumple con el producto propuesto.

- La voluntad política institucional respecto a la Cultura Tributaria, también se reflejó en la estructura de la organización a través de las diferentes modificaciones del ROF de la SUNAT, que fue variando, desde la perspectiva de organizar su implementación dentro de las áreas de Comunicaciones para apoyar en la promoción de la imagen positiva de la Institución, hasta posicionarla dentro de las áreas que desarrollan el servicio al contribuyente; para, finalmente, consolidarse en la creación de una unidad orgánica netamente operativa y avocada en forma directa a la planificación y desarrollo de las actividades relacionadas al fomento de la Cultura Tributaria. También se ha verificado que hubo periodos que se definió al fortalecimiento de la cultura tributaria como parte de los procesos de negocio y, en otros periodos, como parte de los procesos de apoyo.
- Respecto a la importancia de la participación de los actores involucrados para los propósitos de promover la conciencia tributaria, se evidenció que la SUNAT es un actor casi solitario en promover la cultura tributaria en la población, siendo muy reducida la voluntad política de otros sectores y demás actores políticos, que no se percatan que la ausencia de una ciudadanía comprometida y dispuesta a financiar los servicios públicos genera un problema de legitimidad fiscal que de no corregirse, puede perjudicar gravemente el financiamiento del Estado y, por tanto, poner en riesgo la legitimidad democrática del país.

2. Recomendaciones

- El MEF debería tomar en cuenta que existe una relación directa entre la ciudadanía que necesita saber por qué y para qué debe tributar y si el pago de sus tributos está siendo bien utilizado, para que tenga una mayor predisposición a cumplir con sus impuestos, por lo que

debería involucrarse directamente e incorporar como un tema programático la construcción de la cultura tributaria y convertirla en una de las estratégicas dentro de política tributaria.

- La voluntad política institucional de la SUNAT debería considerar como un tema programático, la construcción de la cultura tributaria a través del planeamiento institucional y elevarlo como un quehacer misional en el PEI, para que no haya dudas sobre su importancia y así afirmar el camino para su desarrollo permanente.
- En el proceso de planificación, luego de realizar los diagnósticos necesarios y previos para identificar las estrategias sobre las que se debe estructurar, se sugiere organizar los objetivos en función al componente y elementos teóricos del cumplimiento fiscal que desea abordar y diseñar en función a la cadena de valor, identificando claramente los resultados que se pretende obtener, alinear y organizar a este los productos, procesos o actividades y recursos para lograrlo, así como diseñar los indicadores en función al eslabón de la cadena de valor que se pretende medir; lo que contribuiría a generar valor público y a la satisfacción de las expectativas de la sociedad frente a la labor de la SUNAT.
- Respecto a la métrica, se sugiere considerar la medición del nivel de la cultura tributaria en la ciudadanía desde un punto de vista de percepción sociocultural, lo cual podría desarrollarse en coordinación o convenio con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través de la Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza, específicamente en el módulo de opinión sobre gobernabilidad, democracia y transparencia, lo que tiene una periodicidad bimestral, porque dicha encuesta aborda aspectos relacionados al nivel de identidad de la población con su comunidad y la consolidación de la gobernabilidad y confianza en las instituciones.
- La situación de emergencia generada por la pandemia del COVID19, en la cual todos reclaman ayuda social y beneficios económicos para sobrevivir, podría convertirse en una oportunidad para informar masivamente de dónde provienen los recursos que ha podido disponer el gobierno para todo el gasto social e incidir que podría haber sido mejor si todos hubieran tributado o, por lo menos, colaborado exigiendo comprobantes de pago; así como valorar lo importante que es la formalización para que todos los peruanos puedan ser visibles, lo que significaría un gran apalancamiento de la conciencia tributaria con un certero movimiento estratégico.
- Respecto a la participación de otros actores, es necesario que el MEF lidere la convocatoria para promover el fomento de la cultura tributaria y convoque a los demás sectores como al MINEDU, PRODUCE, a los gobiernos regionales, gobiernos locales, y otros que se financian con el presupuesto público, para integrarlas, comprometerlas y así lograr su participación y responsabilidad en función a la naturaleza de sus competencias, con el propósito de que la

SUNAT deje de ser un actor solitario, y cuente con el decisivo apoyo de los otros sectores ministeriales, actores políticos y la sociedad civil agremiada.

Bibliografía

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [En línea]. Fecha de consulta: 11/02/2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf>.

Bedoya, A., y Vásquez, B. (2010). “Entendiendo la moral tributaria en Ecuador”. En: *Fiscalidad*. Edición N°5. Segundo semestre 2010. [En línea]. Fecha de consulta: 10/10/2019. Disponible en: <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3873>>.

Cañas, R. (2008). “El contrato social de Rousseau: El problema de la natural enemistad entre la soberanía y el gobierno”. En: *Revista Estudios*. N°21. [En línea]. Fecha de consulta: 12/10/2019. Disponible en: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XonLwkXMtmAJ:https://dialnet.uni-rioja.es/descarga/articulo/5556303.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe>>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN. [En línea]. Fecha de consulta: 15/12/2019. Disponible en: <<https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2/>>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2014). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°26-2014-CEPLAN/PCD, Aprueba la Directiva N°001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Lima: CEPLAN. [En línea]. Fecha de consulta: 12/12/2019. Disponible en: <<http://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS%20LEGALES%20VIGENTES%20EN%20LA%20ADM%20PUBLICA/08%20SIST.%20ADM.%20DE%20PLANEAMIENTO%20ESTRATEGICO/02%20Directiva%20General%20de%20Plan.%20Estrat.%20de%20CEPLAN%20con%20cambios%20al%2001-02-2016.pdf>>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2017a). “Directiva N°001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N°026-2017-CEPLAN/PDC”. En: *ceplan.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/12/2019. Disponible en: <<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2017b). *Perú: Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Lima:

CEPLAN. [En línea]. Fecha de consulta: 15/12/2019. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/peru-informenacionalvoluntario/>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2017c). “Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°033-2017/CEPLAN/PCD, Aprobar la Guía para el Planeamiento Institucional, en el marco del ciclo de Planeamiento estratégico para la mejora continua, aplicable para las entidades que integran el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en los tres niveles del gobierno”. En: *ceplan.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/12/2019. Disponible en: <https://www.ceplan.gob.pe/documentos_internos/resolucion-n033-2017ceplanpcd/>.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2018a). “Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°00047-2018/CEPLAN/PCD, Aprueban Guía de Políticas Nacionales”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. 14 de septiembre de 2018. Fecha de consulta: 13/12/2019. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-guia-de-politicas-nacionales-resolucion-no-00047-2018ceplanpcd-1692756-1/>>.

Chía, M. (2018). “Hacia el fomento de la cultura tributaria desde la primera infancia”. En: *Revista Activos*. Vol. 16, N°30, enero-junio de 2018. [En línea]. Fecha de consulta: 19/02/2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.15332/25005278.5059>>.

Congreso de la República. (2002). “Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”. En: *congreso.gob.pe*. [En línea]. 29 de enero de 2002. Fecha de consulta: 11/02/2020. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\\$FILE/02A08.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/$FILE/02A08.pdf)>.

Congreso de la República. (2003). “Ley N°28044, Ley General de Educación”. En: *minedu.gob.pe*. [En línea]. 29 de julio de 2003. Fecha de consulta: 06/07/2019. Disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Visión Colombia II Centenario*. Bogotá: DNP. [En línea]. Fecha de consulta: 05/01/2020. Disponible en: <https://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/visionColombiaIIcentenario_2019comple.pdf>.

Díaz, N. (2010). “Incidencia de la voluntad política de los estados en la efectividad del sistema de protección de los derechos Humanos”. En: *Nova et Vetera*. 19(63), 75-80. Enero-diciembre, 2010. [En línea]. Fecha de consulta: 15/09/2019. Disponible en: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjY2oOkxOTpAhWBH7kGHQLhCXcQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3732056.pdf&usq=AOvVaw0j8pgFra7LkbUYRWNALku6>>.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (s.f.). “Plan Estratégico DIAN 2019-2022”. En: *dian.gov.co*. [Presentación en Power Point]. Fecha de consulta: 20/04/2020. Disponible en: <<https://www.dian.gov.co/dian/entidad/PlanEvalInstitucional/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202019%20-%202022.pdf>>.

EcuRed. (s.f.). “CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad)”. En: *ecured.cu*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/05/2020. Disponible en: <[https://www.ecured.cu/CTS_\(Ciencia,_Tecnología_y_Sociedad_\)](https://www.ecured.cu/CTS_(Ciencia,_Tecnología_y_Sociedad_))>.

Estrada, S. (2014). *Cultura tributaria, 50 preguntas y respuestas*. Guatemala: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). [En línea]. Fecha de consulta: 02/03/2020. Disponible en: <<http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1414528405-Cultura%20Tributaria%20-%2050%20preguntas%20y%20respuestas.pdf>>.

García, R., y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [En línea]. Fecha de Consulta: 06/04/2020 Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>>.

Gerencia de Planeamiento Control de Gestión y Convenios INETP. (2011). “Informe de Evaluación al IV trimestre de 2010. Enero 2011”. [Documento reservado].

Gerencia de Planeamiento Control de Gestión y Convenios INETP. (2012). “Informe de Evaluación al IV trimestre del 2011. Febrero 2012”. [Documento reservado].

Grupo Banco Mundial. (2011). *Encuestas de Percepción y Costos de Cumplimiento Tributario Una herramienta de reforma tributaria*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial. [En línea]. Fecha de consulta: 15/02/2020. Disponible en: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/571131495511953676/pdf/91185-Encuestas-de-Percepcion%CC%81n-y-Costos-de-Cumplimiento-Tributario.pdf>>.

Instituto Aduanero y Tributario (IAT). (2019). “Plan de la Gerencia de Cultura Tributaria y Aduanera 2019”. [Documento reservado].

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020). “Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia, y Confianza en las Instituciones”. En: *Informe Técnico*. Julio - Diciembre 2019. N°01 – Febrero 2020. [En línea]. Fecha de consulta: 20/04/2020. Disponible

en:<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_gobernabilidad_febrero2020.pdf>.

Instituto Peruano de Asuntos Públicos, Política y Gobierno. (s.f.). “Seminario del Diplomado Especializado en Gestión Pública por Resultados”. En: *youtube.com*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/01/2020. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=odTp1ZlkAUI>>.

Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento – Gerencia de Planeamiento, Control de Gestión y Convenios. (INETP). (2013). “Informe de Evaluación Anual POI 2013”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/poi/informeEvaluacion-poi/informeEvalua-POI-2013.pdf>>.

Lizana, K. (2017). “La Cultura Tributaria y su impacto en el cumplimiento de obligaciones tributarias de rentas personales de la población de la Región”. Trabajo de Investigación para obtener el grado de Bachiller en Contabilidad y Finanzas. Lima: Universidad de San Martín de Porres. [En línea]. Fecha de consulta: 05/05/2020. Disponible en: <http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/3099/1/lizana_rkl.pdf>.

Medina, I., y Ovejero, M. (2012). “Repensar el Interés General en las Políticas Públicas”. En: *Revista Jurídica*. 2012. [En línea]. Fecha de consulta: 05/04/2020. Disponible en: <<https://repositorio.uam.es/handle/10486/660144>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2012a). “Decreto Supremo N°029-2012-EF, Modifican Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/08/2019. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-reglamento-de-organizacion-y-funciones-de-la-super-decreto-supremo-n-029-2012-ef-749933-2/>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2012b). “Decreto Supremo N°259-2012-EF, Modifican el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/09/2020. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-el-reglamento-de-organizacion-y-funciones-de-la-su-decreto-supremo-n-259-2012-ef-880785-3/>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2016). “Resolución Ministerial N°411-2016-EF/41, Aprueban el Documento Prospectivo al 2030 y el Plan Estratégico Sectorial Multianual”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/10/2019. Disponible en:

<<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-ministerial/15101-resolucion-ministerial-n-411-2016-ef-41/file>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017). “Decreto Supremo N°198-2017-EF, Modifican Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT”. En: *gob.pe*. [En línea]. 09 de julio de 2017. Fecha de consulta: 15/10/2019. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227335-198-2017-ef>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019b). “Resolución Ministerial N°081-2019-EF/41, Aprueban la actualización de metas al 2022 del Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Economía y Finanzas y del Plan Estratégico Institucional – PEI del Sector Economía y Finanzas”. En: *gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2019. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/264995-081-2019-ef-41>>.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2020a). “Marco Macroeconómico Multianual 2020-2024. Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros. 26 de agosto de 2020”. En: *mef.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 27/08/2020. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf>.

Ministerio de Educación (MINEDU). (2018). “Resolución Viceministerial N°042-2018-MINEDU, Disponen que las instituciones educativas públicas y/o privadas incorporen en su Calendario Cívico Escolar, la segunda semana del mes de octubre de cada año, como la “Semana de la educación tributaria y lucha contra el contrabando”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/10/2019. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/disponen-que-las-instituciones-educativas-publicas-yo-priva-resolucion-vice-ministerial-no-042-2018-minedu-1631938-1/>>.

Oficina Nacional de Planeamiento – Gerencia de Planeamiento y Control de Gestión. (ONP). (2014). “Informe de Evaluación Anual POI 2014”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/poi/informeEvaluacion-poi/informeEvalua-POI-2014.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y The International and Ibero-American Foundation for Administration and Public Policies. (2015). *Fomento de la Cultura Tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía – Guía sobre educación tributaria en el mundo*. París: OECD Publishing. [En línea]. Noviembre de 2014. Fecha de consulta:

15/04/2020. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/fomentando-la-cultura-tributaria-el-cumplimiento-fiscal-y-la-ciudadania_9789264222786-es>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). “Los ingresos tributarios siguen en aumento a medida que la mezcla fiscal se desplaza aún más hacia los impuestos sobre las sociedades y al consumo, dice la OCDE”. En: *oecd.org*. [En línea]. Diciembre de 2018. Fecha de consulta: 12/04/2020. Disponible en: <<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/losingresostributariosiguenenaumentoamedidaquelamezclafiscalsedesplazaunmashacialosimpuestossobrelasociedadesyalconsumo.htm>>.

Presidencia de la República. (1988). “Decreto Legislativo N°501, Ley General de la Superintendencia de Administración Tributaria – SUNAT”. En: *oas.org*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/05/2020. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/dl501.pdf>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2002). “Decreto Supremo N°115-2002-PCM, Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 07/02/2020. Disponible en: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/nor_graf/pcm/ds115-2002-ROF-pcm.pdf>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2013). “Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [En línea]. 09 de enero de 2013. Fecha de consulta: 10/08/2019. Disponible en: <<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2016). “Resolución Ministerial N°037-2016-PCM, Aprueban el Plan de Acción actualizado de las propuestas viabilizadas en el ‘Informe Técnico Final que evalúa la implementación de las medidas contenidas en la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal 2010 y elabora el Plan de Acción para dichas medidas’”. En: *busquedas.elperuano.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 17/04/2020. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-plan-de-accion-actualizado-de-las-propuestas-vi-resolucion-ministerial-n-037-2016-pcm-1348145-2/>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018a). “Decreto Supremo N°123-2018-PCM, Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública”. En: *sgp.pcm.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 18/07/2019. Disponible en: <<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/DS-123-2018-PCM-Reglamento-del-Sistema-Administrativo-de-Modernizaci%C3%B3n-de-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica.pdf>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018c). “Decreto Supremo N°029-2018-PCM, Aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales”. En: *spda.org.pe*. [En línea]. 20 de marzo de 2018. Fecha de consulta: 07/12/2019. Disponible en: <<https://spda.org.pe/wpfb-file/decreto-supremo-n-029-2018-pcm-pdf/>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018d). “Decreto Supremo N°056-2018-PCM, Se aprueba la Política General de Gobierno, que incluye los ejes y lineamientos prioritarios de gobierno 2021”. En: *gob.pe*. [En línea]. 24 de mayo de 2018. Fecha de consulta: 07/12/2019. Disponible en: <<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3102-056-2018-pcm>>.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018e). “Decreto Supremo N°054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado”. En: *sc.pcm.gob.pe*. [En línea]. 18 de mayo de 2018. Fecha de consulta: 07/12/2019. Disponible en: <<http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/DS-N-054-2018-PCM.pdf>>

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (2014). *Cultura contributiva en América Latina*. México: Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. [En línea]. Fecha de consulta: 15/04/2020. Disponible en: <<https://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/direitos-e-deveres/educacao-fiscal/publicacoes/publicacoes-em-ingles-e-espanhol/cultura-contributiva-en-america-latina-livro-mexico.pdf>>.

Proética e Instituto de Estudios Peruanos (IEP). (2019). “XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción. Informe especial preparado para Proética”. En: *proetica.org.pe*. [Presentación en Power Point]. Fecha de consulta: 01/02/2020. Disponible en: <<https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>>.

Riquelme, M. (2020). “Cadena de Valor de Michael Porter ¿Qué es y cuál es su importancia?”. En: *webyempresas.com*. [En línea]. 09 de julio de 2020. Fecha de consulta: 02/05/2020. Disponible en: <<https://www.webyempresas.com/la-cadena-de-valor-de-michael-porter/>>.

Rivera, R., y Sojo, C. (2002). “Capítulo 7. Cultura Tributaria”. En: Contraloría General de la República. (2002). *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. Segunda edición. San José de Costa Rica: Contraloría General de la República. [En línea]. Fecha de consulta: 02/03/2020. Disponible en: <<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/otras-publicaciones/sistema-tributario.pdf>>.

Servicio de Impuestos Internos (SII). (2018). “Plan Estratégico Institucional 2018-2022”, Versión 2. Santiago de Chile: SII. [En línea]. Fecha de consulta: 08/01/2020. Disponible en: <http://www.sii.cl/sobre_el_sii/plan_estrategico_sii.pdf>.

Sotelo, J. (2012). “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”. En: *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Núm. 80. [En línea]. Fecha de consulta: 18/09/2019. Disponible en: <<https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>>.

Suk, P. (2007). “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. En: *Gestión y Política Pública*. Volumen XVI, número 2, II semestre de 2007. [En línea]. Fecha de consulta: 22/06/2019. Disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2008a). “Resolución de Superintendencia N°241-2008/SUNAT, Aprueba la Reformulación del Plan Estratégico Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el Período 2009-2011”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 07/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2009-2011/rs241-2008.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2008b). “Resolución de Superintendencia N°242-2008/SUNAT, Aprueba Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el año 2009”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 08/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2008/242.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2009). “Resolución de Superintendencia N°282-2009/SUNAT, Aprueba Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el año 2010”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 08/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/poi/2010/rs282-2009.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2010). “Resolución de Superintendencia N°341-2010/SUNAT, Aprueba Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el año 2011”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 09/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/poi-2011.html>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2011a). “Resolución de Superintendencia N°299-2011/SUNAT, Aprueba Plan Estratégico Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el período 2012-2016”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2011/299-2011.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2011b). “Resolución de Superintendencia N°300-2011/SUNAT, Aprueba Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el año 2012”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2011/300-2011.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2012a). “Resolución de Superintendencia N°017-2012/SUNAT, Modifican el Plan Estratégico Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el período 2012-2016”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 21/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2012-2016/rs017-2012.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2012b). “Resolución de Superintendencia N°312-2012/SUNAT, Modifican el Plan Estratégico Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para el período 2012-2016”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2012-2016/rs312-2011.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2012c). “Resolución de Superintendencia N°345-2013/SUNAT, Modifica el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2013”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2013/345-2013.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2012d). *La conciencia tributaria de los peruanos: Índice de conciencia tributaria y línea de base*. Callao: IATA.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2013a). “Informe de Evaluación Anual 2012 del Plan Estratégico Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas. Enero 2013”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2012-2016/informeEvaluacion/InfEvalucPEI2012-2016-Anno2012.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2013b). “Resolución de Superintendencia N°365-2013/SUNAT, Aprueba el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2014”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 10/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2013/365-2013.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2014a). *Memoria Anual 2013*. Lima: SUNAT. [En línea]. Fecha de consulta: 12/10/2019. Disponible en <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2013.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2014b). “Resolución de Superintendencia N°192-2014/SUNAT, Modifica el Anexo 2 del Plan Estratégico Institucional 2012-2016 y el Anexo III del Plan Operativo Institucional de la SUNAT para el año 2014 y deja sin efecto Designación de Director de Programa de Cambio”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2014/192-2014.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2014c). “Resolución de Superintendencia N°313-2014/SUNAT, Aprueban Modificación del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2014/313-2014.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2014d). “Resolución de Superintendencia N°122-2014/SUNAT, Aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 04/04/2020. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2014/122-2014.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2014e). “Informe de Evaluación Anual 2013 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016 del Sector Economía y Finanzas. Enero 2014”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2012-2016/informeEvaluacion/InfEvalucPEI2012-2016-Anno2013.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2015a). “Resolución de Superintendencia N°011-2015/SUNAT, Aprueban el Plan Estratégico Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el período 2015-

2018”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2015/011-2015.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2015b). “Resolución de Superintendencia N°012-2015/SUNAT, Aprueban el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria para el año 2015”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/12/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2015/012-2015.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2015c). “Informe de Evaluación Anual del Plan Estratégico Institucional PEI 2014”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 12/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/2012-2016/informeEvaluacion/InfEvalucPEI2012-2016-Anno2014.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2016a). “Resolución de Superintendencia N°023-2016/SUNAT, Aprueban el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2016”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/10/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2016/023-2016.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2016b). “Resolución de Superintendencia N°336-2016/SUNAT, Actualizan el Plan Estratégico Institucional de la SUNAT para el periodo 2017-2019”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 15/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2016/336-2016.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2016c). “Resolución de Superintendencia N°337-2016/SUNAT, Aprueban el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2017”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 22/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2016/337-2016.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2017a). “Resolución de Superintendencia N°189-2017/SUNAT, Aprueban el Plan Estratégico Institucional de la SUNAT para el Periodo 2018-2020”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2017/189-2017.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2017b). “Resolución de Superintendencia N°343-2017/SUNAT, Aprueban el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2018”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2017/343-2017.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2017c). “Resolución de Superintendencia N°346-2017/SUNAT, Aprueban el set de indicadores y proyectos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2018”. [Información reservada].

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2018a). “Resolución de Superintendencia N°138-2018/SUNAT, Aprueban el Plan Operativo Institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2019”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 25/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2018/138-2018.pdf>>.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2018b). “Resolución de Superintendencia N°319-2018/SUNAT, Aprueban el set de indicadores y proyectos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria para el año 2019”. [Información reservada].

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2018c). “Plan de Cultura Tributaria y Aduanera 2018”. [Documento reservado].

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). (2019). “Resolución de Superintendencia N°072-2019/SUNAT, Aprueban la Extensión del Horizonte de Tiempo del Plan Estratégico Institucional de la SUNAT para el Período 2018-2022”. En: *sunat.gob.pe*. [En línea]. Fecha de consulta: 20/11/2019. Disponible en: <<http://www.sunat.gob.pe/legislacion/superin/2019/072-2019.pdf>>.

Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Tributario y Financiero*. Tomo I. Séptima edición. Buenos Aires: Ediciones Depalma. [En línea]. Fecha de consulta: 04/03/2020. Disponible en: <<http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/libro9.pdf>>.

Zaratiegui, J. (1999). “La gestión por procesos: Su papel e importancia en la empresa”. En: *Revista Economía Industrial*. N°330-1999/VI. [En línea]. Fecha de consulta: 08/09/2019. Disponible en: <<https://www.virtuniversidad.com/greenstone/collect/administracion/import/Cuatrimestre%20X>>

/Análisis%20del%20Entorno%20y%20Estrategia%20Administrativa%20Empresarial/gestiónpo
rprocesos.pdf>.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario de preguntas para entrevistas

A. Conceptualización de la cultura tributaria en la SUNAT (objetivo general y objetivo específico 1)

1. ¿Qué aspectos considera que inciden en el concepto de la cultura tributaria?
2. ¿Por qué considera que la SUNAT debe fortalecer la cultura tributaria en la ciudadanía?
3. ¿Cuáles deberían ser los resultados, respecto a la labor que realiza la SUNAT para el fortalecimiento de la Cultura tributaria?
4. ¿Cuál es su percepción respecto del nivel de cultura tributaria en la población?, ¿mejoró, es igual o es peor?
5. ¿Cree usted que los valores son suficientes para lograr un cumplimiento fiscal voluntario?

B. Planificación estratégica (objetivos específicos 1 y 2)

Considerando que la planificación estratégica es un instrumento de gestión para que la institución logre sus objetivos a través de iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve.

6. ¿Conoce usted, cómo se conceptualizó la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT en los últimos años?
7. ¿Desde su punto de vista cuál es la población objetivo hacia el cual debe estar dirigida el fortalecimiento de la cultura tributaria?
8. Entre los siguientes enunciados, ¿cuál o cuáles considera que son los factores que motivan al contribuyente para el cumplimiento o el incumplimiento de las obligaciones tributarias y por qué?
 - La coerción (la fiscalización).
 - La cultura tributaria (generación de conciencia tributaria).
 - El grado de información que tenga el contribuyente.
 - La eficiencia de los canales de servicio al contribuyente (que reduzca los costos del cumplimiento).
9. ¿Cree usted que es posible medir el nivel de la cultura tributaria en la ciudadanía?
10. ¿Cuáles son las dificultades que enfrenta la SUNAT al realizar la planificación de la Cultura Tributaria?

C. La voluntad política (objetivo específico 2)

Considerando que la voluntad política hace referencia a “tomar medidas para generar el cambio que la sociedad está buscando”, generalmente se circunscribe a la voluntad de los funcionarios del “Estado, que como tales tienen injerencia sobre lo público y que el ciudadano percibe como la “Voluntad Política”.

11. ¿Conoce si las políticas públicas contienen estrategias dirigidas a la formación de valores ciudadanos?
12. ¿Cuál es la relación que existe entre la voluntad política y el desarrollo de la cultura tributaria en la planificación de la SUNAT?

D. Importancia de la participación de otros actores para fortalecer los niveles de cultura tributaria (Objetivo Específico 3)

Respecto a la política de estímulo hacia la moral tributaria. La Administración Tributaria debería pasar de ser el único actor en este escenario a jugar un nuevo rol que cuente con el respaldo de otros actores políticos, sectores y stakeholders, para convertir la ciudadanía fiscal en una política pública que incida en la conciencia tributaria y, en consecuencia, en el cumplimiento fiscal voluntario.

13. ¿Cree usted que la cultura tributaria debería ser un objetivo institucional o un objetivo sectorial?

14. ¿Cree usted que la SUNAT es la llamada a comprometer a los diferentes actores para participar en los propósitos de la cultura tributaria?
15. ¿Qué opina respecto a la formulación de una política nacional de carácter multisectorial, que promueva la cultura tributaria en la sociedad?
16. ¿Qué sectores considera que deberían integrar la política nacional para fortalecer la cultura tributaria y por qué?

Entrevistados:

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. Juan Carlos Meléndez | Exjefe del Instituto de Administración Tributario y Aduanero. |
| 2. Rubén Esquivel Guerra | Gerente de Cultura Tributaria y Aduanera. |
| 3. Felicia Bravo Salas | Profesional especializada en cultura de la SUNAT. |
| 4. Martín Baras Arroyo | Ex Gerente de planeamiento de la SUNAT. |
| 5. Ronald Álvarez Palacios | Ex Gerente de planeamiento de la SUNAT. |
| 6. Roberto Montoya | Jefe de la División de Seguimiento y Evaluación ONPEE. |
| 7. Patricia Valdez | Presidenta de la Asociación Fiscal Internacional, grupo peruano (IFA) |

Notas biográficas

Rocío Infantas Palomino

Nació en Cusco. Es Abogada por la Universidad de Lima, egresada de la Maestría en Contabilidad con mención en Tributación de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Cuenta con los diplomados en Desarrollo de Habilidades Gerenciales de CENTRUM y en Tributación de la PUCP. Cuenta con más de 27 años de experiencia laborando en la SUNAT en diferentes cargos directivos y como profesional especializado. Actualmente se desempeña como Especialista V en la División de Evaluación y Seguimiento de la SUNAT.

Sandra Cecilia Lazo Herrera

Nació en Arequipa. Es Licenciada en Arquitectura por la Universidad Nacional de San Agustín, con estudios de Maestría en Ciencias, mención en Planificación y Gestión Urbano Regional de la Universidad Nacional de Ingeniería. Cuenta con especialización en Planeamiento Estratégico y especialización en Formalización y Gestión de Bienes Inmuebles del Estado. Tiene más de 15 años de experiencia laborando en el sector público en entidades como COFOPRI y MINEDU. Actualmente se desempeña como Coordinadora en la Dirección de Saneamiento Físico Legal y Registro de Predios de la Dirección General de Infraestructura Educativa del Ministerio de Educación.

Ursula Mercedes Gonzales Ybáñez

Nació en Bellavista, Callao. Es Contadora Pública Colegiada y Administradora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con diplomados en Tributos, Finanzas, y Normas Internacionales de Contabilidad, con más de 20 años de experiencia laborando en empresas transnacionales de gran prestigio del sector hidrocarburos, como son Petro-Tech Peruana S.A y Savia Perú S.A. Actualmente labora en el Programa Nacional de Inversiones en Salud, del Ministerio de Salud, como Especialista Tributaria de la Sub Unidad de Tesorería, siendo Jefa encargada de la Sub Unidad de Tesorería.