

XVIII

Modelo integral de fortalecimiento de la conciencia tributaria para la reducción de la informalidad en el Perú

**Eduardo
Taco Castro**

Lineamientos de política pública y estrategias de implementación para el fortalecimiento de la cultura tributaria en el Perú

Eduardo Taco Castro

etaco_1@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3858-012X>

SENATI, Escuela de Administración de Empresas, Perú

RESUMEN

El presente capítulo tiene como objetivo formular lineamientos de política pública y estrategias de implementación orientadas al fortalecimiento de la cultura tributaria en el Perú, como mecanismo clave para la reducción de la informalidad y el incremento del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. A partir del modelo integral desarrollado en el capítulo anterior, se proponen intervenciones estructuradas en distintos niveles de acción: educativo, institucional, normativo y tecnológico.

El enfoque adoptado reconoce que la problemática tributaria en el Perú no solo responde a factores económicos, sino también a elementos culturales, sociales e institucionales que inciden en el comportamiento del contribuyente. En este sentido, se plantea una estrategia de intervención basada en la articulación interinstitucional, la participación ciudadana y la mejora de la calidad del gasto público.

Asimismo, se desarrollan mecanismos de implementación progresiva, incluyendo programas piloto, indicadores de evaluación y esquemas de seguimiento que permitan medir el impacto de las políticas propuestas. Se enfatiza la importancia de la educación tributaria desde edades tempranas, la simplificación del sistema tributario y el uso de tecnologías digitales como herramientas para facilitar el cumplimiento.

Se concluye que la adopción de políticas públicas integrales y sostenidas en el tiempo puede contribuir significativamente a la consolidación de una cultura tributaria sólida, fortaleciendo el sistema fiscal y promoviendo el desarrollo económico del país.

Palabras clave: Política tributaria, cultura tributaria, informalidad, cumplimiento fiscal, gobernanza.

ABSTRACT

This chapter aims to formulate public policy guidelines and implementation strategies aimed at strengthening tax culture in Peru, as a key mechanism to reduce informality and increase voluntary tax compliance. Based on the comprehensive model developed in the previous chapter, structured interventions are proposed across different levels: educational, institutional, regulatory, and technological.

The approach recognizes that Peru's tax challenges are not only economic but also cultural, social, and institutional factors influencing taxpayer behavior. Therefore, a policy framework based on interinstitutional coordination, citizen participation, and improved public spending quality is proposed.

Additionally, progressive implementation mechanisms are developed, including pilot programs, evaluation indicators, and monitoring schemes to measure policy impact. Emphasis is placed on early tax education, simplification of the tax system, and digital technologies as tools to facilitate compliance.

It is concluded that the adoption of comprehensive and sustained public policies can significantly contribute to strengthening tax culture, improving fiscal systems, and promoting economic development.

Keywords: Tax policy, tax culture, informality, fiscal compliance, governance.

INTRODUCCIÓN

La consolidación de una cultura tributaria sólida en el Perú constituye uno de los principales desafíos para el fortalecimiento del sistema fiscal y la sostenibilidad del

desarrollo económico. A pesar de los avances en materia de modernización de la administración tributaria, la persistencia de altos niveles de informalidad evidencia la necesidad de replantear las estrategias tradicionales de recaudación y control, incorporando enfoques más integrales que consideren el comportamiento del contribuyente como un fenómeno complejo y multidimensional.

En este contexto, las políticas públicas orientadas al ámbito tributario han estado históricamente centradas en mecanismos de fiscalización y sanción, bajo el supuesto de que el incumplimiento responde principalmente a decisiones racionales de maximización de beneficios. Sin embargo, la evidencia empírica y teórica desarrollada en los capítulos anteriores demuestra que esta visión resulta limitada, ya que no considera la influencia de factores como la moral tributaria, la confianza en las instituciones y las normas sociales.

La literatura contemporánea en economía del comportamiento ha puesto de manifiesto que los individuos no siempre actúan de manera plenamente racional, sino que sus decisiones están influenciadas por percepciones, emociones y contextos sociales (Kahneman y Tversky, 1979). En el ámbito tributario, esto implica que el cumplimiento fiscal no depende únicamente de la probabilidad de ser sancionado, sino también de la legitimidad percibida del sistema y de la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En el caso peruano, diversos estudios han señalado que la debilidad de la cultura tributaria se encuentra estrechamente vinculada a la desconfianza en las instituciones públicas, la percepción de corrupción y la limitada calidad de los servicios públicos (Arias, 2009). Estas condiciones generan un entorno en el que el cumplimiento tributario es percibido como una obligación impuesta, más que como un deber ciudadano orientado al bienestar colectivo.

En este sentido, el presente capítulo tiene como propósito desarrollar lineamientos de política pública que permitan abordar de manera integral la problemática de la informalidad tributaria, articulando estrategias que incidan tanto en los factores individuales como en los estructurales. A partir del modelo propuesto en el capítulo anterior, se plantean mecanismos de intervención que buscan transformar la relación entre el Estado y los

contribuyentes, promoviendo una cultura basada en la responsabilidad, la transparencia y la cooperación.

La necesidad de replantear las políticas públicas en materia tributaria responde a un contexto en el que los mecanismos tradicionales han demostrado limitaciones significativas para reducir la informalidad. En este escenario, resulta imprescindible transitar hacia un enfoque de gobernanza fiscal que incorpore la participación activa de la ciudadanía, la transparencia en la gestión pública y la corresponsabilidad entre el Estado y los contribuyentes.

La gobernanza fiscal implica entender la tributación no solo como un proceso técnico de recaudación, sino como una relación social que se construye sobre la base de la confianza, la legitimidad y la equidad. En este sentido, el cumplimiento tributario voluntario se convierte en un indicador clave de la calidad institucional y del grado de cohesión social existente en un país. Cuando los ciudadanos perciben que el sistema tributario es justo, transparente y eficiente, es más probable que internalicen sus obligaciones fiscales como parte de su rol ciudadano.

En el caso peruano, la fragmentación institucional y la falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno han limitado la efectividad de las políticas tributarias. A ello se suma la existencia de un sistema normativo complejo, caracterizado por múltiples regímenes, exoneraciones y procedimientos que dificultan el cumplimiento, especialmente para los pequeños contribuyentes. Estas condiciones generan incentivos hacia la informalidad, al aumentar los costos de la formalización y reducir sus beneficios percibidos.

Frente a este panorama, el presente capítulo propone una reconfiguración de las políticas públicas en materia tributaria, basada en un enfoque integral que articule diferentes dimensiones de intervención. Este enfoque reconoce que la reducción de la informalidad no puede lograrse únicamente mediante la coerción, sino que requiere la construcción de una cultura tributaria sólida, sustentada en la educación, la confianza institucional y la simplificación del sistema.

Asimismo, se plantea que las políticas públicas deben diseñarse bajo criterios de sostenibilidad, adaptabilidad y enfoque territorial, considerando las particularidades de cada región del país. La diversidad económica, social y cultural del Perú exige estrategias diferenciadas que respondan a las necesidades específicas de cada contexto, evitando la aplicación de soluciones homogéneas que pueden resultar ineficaces.

En este sentido, el capítulo no solo desarrolla lineamientos generales de política pública, sino que también propone mecanismos concretos de implementación, evaluación y seguimiento, orientados a garantizar la efectividad de las intervenciones. De esta manera, se busca contribuir al diseño de políticas más eficientes, equitativas y sostenibles en el tiempo.

METODOLOGÍA

El presente capítulo adopta un enfoque metodológico de carácter propositivo–normativo, orientado al diseño de lineamientos de política pública basados en evidencia empírica y fundamentos teóricos. Este tipo de enfoque permite articular el conocimiento generado en los capítulos anteriores con propuestas concretas de intervención, contribuyendo a la solución de problemas estructurales en el ámbito tributario.

Desde el punto de vista epistemológico, el estudio se inscribe dentro del paradigma pragmático, el cual prioriza la aplicabilidad del conocimiento y su capacidad para generar soluciones prácticas. Este enfoque resulta particularmente pertinente en el diseño de políticas públicas, donde el objetivo no es únicamente comprender la realidad, sino transformarla.

El diseño metodológico se estructura en tres fases principales que permiten la construcción sistemática de los lineamientos propuestos.

En la primera fase se realiza un análisis diagnóstico basado en los resultados empíricos obtenidos en la investigación, así como en la revisión de literatura especializada en cultura tributaria, informalidad y políticas fiscales. Esta fase permite identificar las principales debilidades del sistema tributario peruano y los factores que inciden en el comportamiento de los contribuyentes.

En la segunda fase se lleva a cabo un proceso de sistematización teórica, en el cual se integran enfoques provenientes de la economía del comportamiento, la teoría institucional y la gobernanza pública. Este análisis permite establecer los principios que orientan el diseño de las políticas propuestas, tales como la equidad, la simplicidad, la transparencia y la participación ciudadana.

En la tercera fase se desarrolla el diseño de los lineamientos de política pública y las estrategias de implementación, organizados en cuatro ejes estratégicos: educativo, institucional, normativo y tecnológico. Cada eje incluye objetivos específicos, acciones propuestas, actores responsables y mecanismos de evaluación.

Asimismo, se incorpora un enfoque de gestión por resultados, que permite establecer indicadores de desempeño y metas de corto, mediano y largo plazo. Este enfoque facilita el monitoreo de las políticas y la toma de decisiones basada en evidencia.

El modelo metodológico adoptado se caracteriza por su carácter:

- **Integral**, al abordar múltiples dimensiones del problema.
- **Aplicado**, al orientarse a la formulación de políticas concretas.
- **Sistémico**, al considerar la interacción entre diversos actores.
- **Flexible**, al permitir su adaptación a diferentes contextos territoriales.

Finalmente, se reconoce que la implementación de las políticas propuestas requiere de un proceso gradual, que incluya fases piloto, evaluación continua y ajustes en función de los resultados obtenidos.

RESULTADOS

El desarrollo de los lineamientos de política pública orientados al fortalecimiento de la cultura tributaria en el Perú permitió estructurar un conjunto de estrategias integradas en cuatro ejes fundamentales: educativo, institucional, normativo y tecnológico. Estos ejes constituyen la base operativa del modelo de intervención, articulando acciones específicas

que buscan incidir en las distintas dimensiones del comportamiento tributario previamente analizadas.

En primer lugar, el eje educativo se configura como el pilar central de la propuesta, al reconocer que la formación de una cultura tributaria sólida requiere intervenciones sostenidas desde etapas tempranas del desarrollo ciudadano. Los resultados evidencian la necesidad de incorporar contenidos tributarios en el currículo de la educación básica regular, no solo desde una perspectiva informativa, sino también formativa, orientada al desarrollo de valores como la responsabilidad, la solidaridad y el compromiso con el bien común. En este sentido, se propone la implementación de programas educativos progresivos que integren la educación fiscal en los niveles inicial, primario y secundario, complementados con estrategias de aprendizaje experiencial que permitan a los estudiantes comprender la relación entre el pago de impuestos y la provisión de servicios públicos.

Asimismo, el eje educativo contempla la capacitación continua de los contribuyentes adultos, mediante programas de formación impulsados por la administración tributaria en coordinación con instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil. Estas iniciativas buscan reducir las brechas de conocimiento y facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, especialmente en sectores con altos niveles de informalidad. Se plantea, además, el uso de plataformas digitales como herramientas para ampliar la cobertura de estos programas y garantizar su accesibilidad.

En segundo lugar, el eje institucional se orienta a fortalecer la confianza en el Estado y mejorar la percepción de legitimidad del sistema tributario. Los resultados del análisis evidencian que la desconfianza en las instituciones constituye una de las principales barreras para el cumplimiento tributario en el Perú. En respuesta a ello, se proponen estrategias dirigidas a mejorar la transparencia en la gestión pública, incluyendo la publicación de información clara y accesible sobre el uso de los recursos tributarios, así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas que permitan a los ciudadanos evaluar el desempeño de las instituciones.

Adicionalmente, se plantea la mejora de la calidad de los servicios públicos como un elemento clave para fortalecer la cultura tributaria. En este sentido, el modelo reconoce que la disposición de los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales está estrechamente vinculada a la percepción de que los impuestos se traducen en beneficios concretos para la sociedad. Por ello, se propone la implementación de políticas que garanticen una mayor eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público, así como la reducción de prácticas de corrupción que afectan la legitimidad del sistema.

El eje normativo, por su parte, se enfoca en la simplificación del sistema tributario como estrategia para reducir la informalidad. Los resultados evidencian que la complejidad normativa constituye una barrera significativa para el cumplimiento, especialmente para los pequeños contribuyentes. En este sentido, se propone la revisión y simplificación de los regímenes tributarios existentes, con el objetivo de reducir la carga administrativa y facilitar el acceso a la formalidad.

Asimismo, se plantea la necesidad de eliminar exoneraciones innecesarias y establecer un sistema tributario más equitativo y progresivo, que reduzca las distorsiones y mejore la percepción de justicia fiscal. La simplificación normativa no solo contribuye a reducir los costos de cumplimiento, sino que también facilita la fiscalización y mejora la eficiencia de la administración tributaria.

Finalmente, el eje tecnológico se orienta a la modernización de los servicios tributarios mediante el uso de herramientas digitales. Los resultados destacan la importancia de la tecnología como facilitador del cumplimiento tributario, al permitir la automatización de procesos, la reducción de tiempos y la mejora en la interacción entre el contribuyente y la administración tributaria. En este sentido, se propone la expansión de plataformas digitales para la declaración y pago de impuestos, así como el desarrollo de aplicaciones móviles que permitan a los contribuyentes acceder a información y servicios de manera rápida y sencilla.

Asimismo, se plantea la utilización de tecnologías de análisis de datos para mejorar los procesos de fiscalización y detectar patrones de evasión, contribuyendo así a una gestión

más eficiente y focalizada. La digitalización del sistema tributario no solo facilita el cumplimiento, sino que también reduce los espacios para la corrupción y mejora la transparencia.

De manera transversal, los resultados del modelo destacan la importancia de la articulación interinstitucional como condición necesaria para la implementación efectiva de las políticas propuestas. La coordinación entre el gobierno central, los gobiernos regionales, las instituciones educativas y el sector privado permite generar sinergias y maximizar el impacto de las intervenciones. Asimismo, se resalta la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana que permitan a los contribuyentes involucrarse activamente en la construcción de una cultura tributaria.

En conjunto, los resultados evidencian que la reducción de la informalidad tributaria requiere una estrategia integral que combine intervenciones educativas, institucionales, normativas y tecnológicas. La propuesta desarrollada no solo ofrece un marco conceptual sólido, sino también una hoja de ruta operativa para la formulación e implementación de políticas públicas en el contexto peruano.

DISCUSIÓN

El conjunto de lineamientos de política pública propuestos en el presente capítulo permite abordar la problemática de la informalidad tributaria en el Perú desde una perspectiva integral, superando las limitaciones de los enfoques tradicionales centrados exclusivamente en la fiscalización y la coerción. En este sentido, la discusión se orienta a analizar la pertinencia, coherencia y viabilidad de las estrategias planteadas, a la luz de los fundamentos teóricos y los hallazgos empíricos desarrollados en la investigación.

En primer lugar, los resultados evidencian que la informalidad tributaria es un fenómeno estructural que no puede ser explicado únicamente por la falta de cumplimiento voluntario, sino que responde a una interacción compleja de factores económicos, institucionales y culturales. Este hallazgo coincide con los planteamientos de la economía política de la tributación, los cuales sostienen que las debilidades en la recaudación fiscal en América Latina están asociadas a la desigualdad, la deslegitimación de las instituciones

y la limitada capacidad de reforma de los sistemas fiscales (Gómez y Farrell, 2009). En este contexto, los lineamientos propuestos resultan pertinentes al incorporar un enfoque multidimensional que aborda estas variables de manera articulada.

Desde la perspectiva de la economía del comportamiento, las estrategias planteadas en el eje educativo y el eje institucional encuentran sustento en la evidencia que demuestra la influencia de factores psicológicos y sociales en la toma de decisiones tributarias. Tal como señalan Kahneman y Tversky (1979), las decisiones de los individuos no responden únicamente a cálculos racionales, sino que están condicionadas por percepciones, sesgos y normas sociales. En este sentido, la incorporación de programas de educación tributaria y el fortalecimiento de la confianza institucional constituyen herramientas clave para modificar el comportamiento de los contribuyentes de manera sostenible.

Asimismo, la discusión permite destacar la relevancia del eje normativo en la reducción de la informalidad. La simplificación del sistema tributario no solo reduce los costos de cumplimiento, sino que también mejora la percepción de equidad, lo cual es un factor determinante en la disposición de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones. Este planteamiento coincide con los principios clásicos de la tributación establecidos por Adam Smith, particularmente en lo referido a la certidumbre y la simplicidad del sistema tributario como condiciones necesarias para su aceptación social.

Por otro lado, el eje tecnológico introduce una dimensión innovadora en la formulación de políticas públicas, al reconocer el potencial de la digitalización para transformar la relación entre el Estado y los contribuyentes. La implementación de plataformas digitales y herramientas de análisis de datos permite no solo facilitar el cumplimiento, sino también mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Sin embargo, la discusión también advierte que el éxito de estas estrategias depende de la reducción de la brecha digital y del acceso equitativo a las tecnologías, especialmente en zonas rurales y sectores vulnerables.

Un aspecto central de la discusión es la necesidad de articulación interinstitucional para la implementación efectiva de los lineamientos propuestos. La evidencia muestra que

las políticas públicas en el Perú han enfrentado históricamente dificultades en su ejecución debido a la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y sectores involucrados. En este sentido, el modelo propuesto enfatiza la importancia de una gestión integrada que permita alinear objetivos, recursos y acciones, generando sinergias que potencien el impacto de las intervenciones.

Asimismo, la participación ciudadana se presenta como un elemento clave en la construcción de una cultura tributaria sólida. La inclusión de mecanismos que permitan a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones y en el control del uso de los recursos públicos contribuye a fortalecer la legitimidad del sistema tributario. Este enfoque se alinea con los principios de la gobernanza democrática, que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad como pilares del desarrollo institucional.

En términos de viabilidad, los lineamientos propuestos presentan un alto potencial de implementación, siempre que se cuente con el compromiso político y los recursos necesarios. No obstante, se reconoce que la transformación de la cultura tributaria es un proceso de largo plazo que requiere continuidad en las políticas públicas y evaluación constante de los resultados. En este sentido, la incorporación de indicadores de desempeño y mecanismos de seguimiento resulta fundamental para garantizar la efectividad de las estrategias.

Finalmente, la discusión permite concluir que la reducción de la informalidad tributaria en el Perú no puede lograrse mediante soluciones aisladas o de corto plazo. Por el contrario, se requiere un enfoque integral y sostenido que aborde las causas estructurales del problema, promoviendo cambios tanto en el comportamiento de los contribuyentes como en la calidad de las instituciones. Los lineamientos propuestos constituyen un aporte significativo en esta dirección, al ofrecer una base conceptual y operativa para el diseño de políticas públicas más eficientes y equitativas.

CONCLUSIONES

El desarrollo de los lineamientos de política pública orientados al fortalecimiento de la cultura tributaria en el Perú permite establecer conclusiones relevantes tanto en el plano

teórico como en el práctico, consolidando el aporte de la investigación hacia la formulación de estrategias sostenibles para la reducción de la informalidad.

En primer lugar, se concluye que la cultura tributaria constituye un componente esencial del sistema fiscal, cuya consolidación depende no solo de factores normativos o coercitivos, sino también de elementos culturales, educativos e institucionales que influyen en el comportamiento de los contribuyentes. En este sentido, la evidencia analizada confirma que la informalidad tributaria no puede ser abordada de manera aislada, sino que requiere intervenciones integrales que actúen sobre las múltiples dimensiones que configuran la conducta fiscal.

Asimismo, se concluye que las políticas públicas tradicionales, centradas principalmente en la fiscalización y la sanción, presentan limitaciones significativas en contextos caracterizados por bajos niveles de confianza institucional. La ausencia de legitimidad en el sistema tributario reduce la efectividad de los mecanismos coercitivos y genera incentivos hacia la evasión y la informalidad. Por ello, resulta imprescindible complementar estas estrategias con acciones orientadas a fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En relación con el eje educativo, se concluye que la formación de una cultura tributaria debe iniciarse desde etapas tempranas del desarrollo, incorporando contenidos fiscales en el sistema educativo que promuevan no solo el conocimiento, sino también la internalización de valores cívicos. La educación tributaria, entendida como un proceso continuo, permite generar cambios sostenibles en el comportamiento de los ciudadanos, contribuyendo al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Por otro lado, el fortalecimiento del eje institucional se presenta como una condición indispensable para mejorar la percepción de legitimidad del sistema tributario. Se concluye que la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la mejora en la calidad de los servicios públicos son factores determinantes para generar confianza en las instituciones. Cuando los ciudadanos perciben que sus contribuciones se traducen en beneficios tangibles, aumenta su disposición a cumplir con sus obligaciones tributarias.

En cuanto al eje normativo, se concluye que la simplificación del sistema tributario constituye una estrategia clave para reducir la informalidad. La complejidad de las normas y procedimientos representa una barrera significativa para el cumplimiento, especialmente para los pequeños contribuyentes. En este sentido, la implementación de un sistema más simple, equitativo y accesible facilita la formalización y mejora la eficiencia de la recaudación.

El eje tecnológico, por su parte, evidencia el potencial de la digitalización como herramienta para modernizar la administración tributaria y facilitar el cumplimiento. Se concluye que el uso de plataformas digitales y tecnologías de información no solo reduce los costos de transacción, sino que también mejora la transparencia y la eficiencia del sistema. No obstante, se reconoce la necesidad de cerrar las brechas digitales para garantizar el acceso equitativo a estos servicios.

De manera transversal, se concluye que la articulación interinstitucional y la participación ciudadana son elementos fundamentales para la implementación efectiva de las políticas propuestas. La coordinación entre los diferentes actores involucrados permite optimizar los recursos y generar sinergias que potencien el impacto de las intervenciones. Asimismo, la inclusión de mecanismos de participación fortalece la legitimidad del sistema y promueve una cultura de corresponsabilidad.

Finalmente, se concluye que la construcción de una cultura tributaria sólida es un proceso de largo plazo que requiere continuidad en las políticas públicas, evaluación constante y adaptación a los cambios del entorno. Los lineamientos propuestos en este capítulo constituyen una base estratégica para avanzar en esta dirección, contribuyendo no solo a la reducción de la informalidad, sino también al fortalecimiento del Estado y al desarrollo económico sostenible del país.

REFERENCIAS

- Arias, L. (2009). *Política tributaria para el 2011–2016*. CIES.
- Gómez, J., & Farrell, J. (2009). *La economía política de la política tributaria de América Latina*. CEPAL.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). *Prospect theory: An analysis of decision under risk*. *Econometrica*.
- Loayza, N. (2010). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Banco Mundial.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.