

Capítulo 7

Cultura tributaria

Capítulo 7

Cultura tributaria¹

Roy Rivera
Carlos Sojo

Resumen

En este capítulo se presenta una perspectiva general de las principales ideas y valoraciones de los ciudadanos sobre el tema tributario, la que podría servir de base para formular algunas hipótesis de trabajo sobre los cambios que deberían hacerse para obtener un compromiso tributario por parte de la sociedad.

La reflexión se enfocó, básicamente, en las representaciones de los ciudadanos con respecto a tributación. Se debe tener presente, por un lado, que estas percepciones se encuentran en buena medida ancladas en el modelo tradicional de estructuración estatal, y por otro, que en los últimos años se han realizado propuestas de cambio político-institucional que provocan nuevas y diferentes apreciaciones de los ciudadanos.

La cultura tributaria es un campo de las representaciones sociales sobre la relación Estado-sociedad que ha sido poco explorado por las ciencias sociales. Por esa razón, se decidió hacer una aproximación descriptiva y exploratoria, con base en un levantamiento de información primaria sobre aspectos cuantitativos y cualitativos. La investigación aporta entonces información de primera mano, que tendrá una utilidad adicional para estudios posteriores.

La información se obtuvo a partir de dos instrumentos: una encuesta nacional que se aplicó a 1200 entrevistados y la organización de varios grupos focales, para obtener el punto de vista de los diferentes actores vinculados con la temática tributaria.

1 Los autores desean agradecer a las personas que les brindaron su apoyo como entrevistados directos o como integrantes de los grupos focales, las que mostraron un alto grado de colaboración y desprendimiento. Al equipo del Área de Ingresos de la CGR, Federico Castro, David Cardoza, Randall García, Lisbeth Espinoza y Mariela Azofeifa, que aportaron sus valiosos conocimientos sobre el tema y supervisaron la metodología del estudio. A los colegas de UNIMER-RI por su valioso aporte en la recolección y sistematización de la información, especialmente a Cathalina García, por el profesionalismo y compromiso con que se ocupó del manejo de la información, y a Carlos Paniagua, por su apoyo permanente. A Miguel Gómez, por la preparación del cuestionario y sus oportunos señalamientos. A Fernando Herrero y Guillermo Monge, por sus comentarios sobre la versión final. A Madeline Cocco y Yajaira Ceciliano, por su participación activa, seria y creativa en las distintas fases de la investigación.

El capítulo comprende cuatro secciones: en la primera se presentan algunas consideraciones generales sobre la noción de cultura tributaria; en la segunda, se analizan las representaciones de los costarricenses sobre lo tributario a partir de la información recabada con la encuesta y los grupos focales. En la tercera, se exploran los rasgos comunes que permitirían proponer una tipología de la cultura tributaria nacional, y en la cuarta, se sintetizan las principales conclusiones del estudio.

Principales hallazgos

La cultura tributaria entendida como el universo de representaciones sobre los impuestos y sus relaciones con el compromiso individual y la acción pública es un fenómeno social, por lo tanto, muy sensible a las transformaciones económicas y políticas del país.

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.

*Los costarricenses construyen su imagen de los impuestos a partir de tres posiciones básicas que no suponen características excluyentes, sino ciertas tendencias que las particularizan. En la relación ciudadano-impuestos hay tres rasgos dominantes. El primero es una marcada **indiferencia** sobre el manejo y el destino de los recursos, que se traduce en mayor propensión y tolerancia a la evasión. Estas percepciones corresponden a los grupos con menores ingresos relativos, mayor proporción de mujeres, mayor edad relativa y familias más numerosas. El segundo segmento recoge las percepciones de los individuos poco interesados en el destino de los recursos, y asume la forma de cierta **hostilidad** hacia los impuestos. Este grupo está más preocupado por la calidad de la administración y el manejo de los fondos y comprende los segmentos con mayor proporción de personas casadas y ubicadas en un nivel socioeconómico medio. El tercer grupo concentra a quienes conciben el vínculo con los impuestos a partir de una mayor preocupación por el uso socialmente **distributivo**, sobre todo en el financiamiento de programas sociales para grupos vulnerables. Corresponde a los individuos que presentan mayor proporción de residencia en el Área Metropolitana y educación secundaria completa y mayor proporción de jefes de hogar.*

Conclusiones y recomendaciones

- 1) *En cuanto a la calidad del conocimiento sobre los impuestos, estos se perciben básicamente como el resultado de la transacción tributaria, donde el contribuyente sabe lo que paga y reconoce las razones del pago.*
- 2) *La visión ciudadana sobre los impuestos es polivalente. Oscila entre la obligación solidaria y la acción inevitable bajo pena de sanción. La población costarricense está convencida de la relación entre la acción contributiva y el tipo de sociedad a la que aspira, pero esta percepción está tamizada por sus valoraciones de desempeño institucional, solidaridad colectiva, justicia y corrupción.*
- 3) *Dado que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es un acto cultural de contenido económico, es comprensible que las determinaciones de la variación se localicen en la condición socioeconómica más que en otras dimensiones de la vida social. Las estrategias de la administración tributaria sensibles a estas consideraciones pueden contribuir a mejorar la calidad de la información de los ciudadanos sobre los impuestos, sus obligaciones y sus derechos como contribuyentes.*
- 4) *Un rasgo reconocido de la cultura política costarricense es la existencia de una especie de acuerdo ciudadano sobre la importancia y la utilidad de un aparato estatal comprometido con las tareas del desarrollo, especialmente en su dimensión social. En el estudio sobre las representaciones sociales alrededor de los impuestos, esta relación es tanto más directa, cuanto manifiesta la convicción de que, en la transacción impuestos-acciones gubernamentales, el contribuyente se formula una expectativa de beneficio.*
- 5) *La confianza en las instituciones es vital para la construcción de un vínculo positivo entre los ciudadanos que pagan impuestos y quienes administran y utilizan los recursos. En general, se observa una situación relativamente positiva respecto a las instituciones que “defienden” a los ciudadanos, con relación a las que definen o gastan los impuestos. Es interesante señalar que la Dirección General de Tributación (DGT) tiene una imagen más favorable, producto, posiblemente, de mejoras en la gestión institucional y en la información sobre su desempeño.*

- 6) *En todo caso, el malestar existente no se dirige hacia quienes deben cobrar los impuestos, sino hacia quienes eluden su obligación de pagarlos y hacia quienes gastan de manera inapropiada los recursos producto de la contribución solidaria.*
- 7) *La otra cara de la medalla de una política de bienestar se relaciona con el compromiso contributivo de los ciudadanos. En el estudio se advierte una clara voluntad contributiva. Sin embargo, la calidad de esa voluntad se divide cuando se relaciona con el uso potencial de los recursos. Una solidaridad normativa, que no vincula su contribución con el destino de los recursos, convive con una solidaridad racional, que percibe la necesidad de que el impuesto se destine a usos sociales más que a usos productivos.*
- 8) *En general, la cultura tributaria de los costarricenses parte del reconocimiento de que hay injusticia en la contribución y en el cobro; se cree que los ricos pagan poco y los pobres mucho.*
- 9) *La cultura tributaria se mueve en medio de una tensión entre el acto penalizado de evasión y la formación de órdenes múltiples de “circunstancias atenuantes”. La solidaridad en abstracto entra en conflicto con la evasión en concreto, aspectos que quedan reflejados en el estudio.*
- 10) *Las representaciones sociales sobre los impuestos son sensibles a la percepción del grado de equidad en el cobro y la contribución. El tema de la evasión está asociado al efecto de demostración negativa, producto de la combinación de mala gestión con falta de solidaridad por parte de los grupos de mayor ingreso relativo. Es posible que las acciones “aleccionadoras” de la administración fiscal contribuyan a disminuir la tolerancia social con los delitos tributarios y a mejorar la confianza en la administración. La disminución de la discrecionalidad contributiva también puede aportar en este sentido.*

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los resultados de un trabajo de investigación sobre el tema de la cultura tributaria en Costa Rica realizado por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO). El objetivo de ese trabajo fue analizar los principales aspectos que influyen en la cultura tributaria, como la información sobre los acontecimientos públicos, la imagen del Estado, los valores y actitudes respecto a las instituciones del sistema de recaudación y administración de impuestos, la responsabilidad social de los ciudadanos y sus representaciones acerca de la función social del Estado, la evasión y la corrupción.

El capítulo comprende cuatro secciones: en la primera, se presentan algunas consideraciones generales sobre aspectos conceptuales y metodológicos; en la segunda, se analizan las representaciones de los costarricenses sobre el sistema tributario; en la tercera, se exploran los rasgos comunes que permitirían proponer una tipología de la cultura tributaria nacional y en la cuarta, se sintetizan las principales conclusiones.

La información se obtuvo a partir de dos instrumentos: una encuesta nacional que se aplicó a 1200 entrevistados (Anexo 1)² y la organización de grupos focales para obtener el punto de vista de los diferentes actores vinculados con la temática tributaria. A partir de esa información, se reconstruyeron las representaciones de los costarricenses respecto a sus derechos y obligaciones como ciudadanos, su espíritu de solidaridad y su percepción del *bien común*. Se consideró que el cruce de información permitiría acercarse más a aquellos aspectos de la matriz cultural que posibilitan una representación singularizada de lo tributario y, en consecuencia, promueven una serie de comportamientos que viabilizan u obstaculizan la aplicación de las recomendaciones técnicas y políticas sobre el tema.

² La encuesta incluye los siguientes módulos: a) información general y específica sobre los impuestos; b) cultura política; c) rasgos probables de la cultura tributaria; d) características sociodemográficas.

La visión panorámica de las principales nociones y la evaluación de los ciudadanos sobre el tema tributario que se presentan en este capítulo podrían servir de base para formular algunas hipótesis de trabajo acerca de los cambios que deberían hacerse para obtener un *compromiso* tributario por parte de la sociedad.

Para analizar las representaciones de los ciudadanos con respecto a la tributación se debe considerar, por un lado, que esas percepciones se encuentran ancladas en el modelo tradicional de estructuración estatal, y por otro, que en los últimos años se han realizado propuestas de cambio político-institucional que provocan nuevas apreciaciones por parte de los ciudadanos.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Elaborar un estudio sobre la cultura tributaria en Costa Rica implica algunas exigencias: en primer término, se debe fundamentar la pertinencia de un ejercicio de reflexión de esa naturaleza y especificar el punto de partida, y en segundo lugar, es preciso delimitar la noción misma de cultura tributaria en términos generales. En esta sección se resumen los principales elementos que organizan la discusión presentada.

2.1 Consideraciones generales

Un estudio sobre cultura tributaria tiene sentido en la medida en que presenta patrones de comportamiento y formas de pensar respecto al tema impositivo que pueden imputarse a colectividades específicas; por lo tanto, la primera tarea consiste en identificar los elementos que permitan reconocer la existencia de una cultura tributaria.

Es importante aclarar que este trabajo se realizó a partir del análisis de esquemas de representación de lo tributario, mediante la aplicación de técnicas de *discurso verbal* convertidas en texto escrito, y que no se evaluaron prácticas culturales concretas; por eso, no pretende encontrar certezas *inquebrantables*, sino describir la forma en que los ciudadanos perciben el tema.

En otros términos, un estudio sobre cultura tributaria permite establecer la existencia de ideas que, independientemente de la verosimilitud de sus referencias, movilizan los actos y comportamientos de los ciudadanos. Esta información es de suma importancia para los “tomadores de decisiones,” pues les dice cómo los ciudadanos construyen su *mundo de significaciones* respecto al tema tributario.

Desde el punto de vista práctico, la preocupación que subyace en las consideraciones sobre la cultura tributaria es potenciar una *moral* contributiva y solidaria, que permita resolver los problemas impositivos en un contexto en el que los ciudadanos no siempre ofrecen el aval requerido para propulsar los cambios recomendados. En este sentido, cabe señalar que la principal *palanca* cultural para modificar la indiferencia respecto al sostenimiento financiero del Estado es generar un cambio en las representaciones de los ciudadanos acerca del sistema tributario y su rol en el financiamiento del Estado (Cortázar, 2002: 7).

En segundo lugar, es necesario señalar que un estudio de la cultura de los individuos en torno a lo tributario es algo más complejo que un estudio coyuntural de la disposición de los ciudadanos respecto al pago de los impuestos, ya que la opinión pública es apenas un *revelador* de ciertos aspectos de esa cultura. En otros términos, la opinión sobre los impuestos mapea la superficie de la problemática y deja entrever algunos de sus componentes y determinantes, pero no expone su real complejidad; por lo tanto, se requieren otros estudios que recuperen algunas dimensiones específicas del tema.

En tercer lugar, el no disponer de investigaciones que sirvieran de referencia y pudieran orientar la formulación conceptual complicó más la tarea, pues en vez de elegir un enfoque se debió construir uno, en el que se delimitaron algunos elementos que deberán retomarse en futuras investigaciones para contar con un marco de interpretación adecuado. En este caso, por tratarse de un estudio pionero, se intentó buscar las recurrencias en la forma de concebir el tema que permitieran definir la cultura tributaria costarricense.

2.2 Aproximaciones al concepto de cultura tributaria

En este apartado se presenta una delimitación conceptual de la noción de cultura tributaria que incluye algunas precisiones sobre la representación social, que es el insumo básico de las configuraciones culturales.

La cultura debe verse como un conjunto de condiciones de creación y recepción de mensajes y de significaciones mediante los cuales el individuo se apropia de las formas que le permiten estructurar su lenguaje y su visión de mundo. Por esta razón, tiene un doble rol en la estructuración de los sistemas sociales y de las lógicas institucionales, pues ofrece representaciones generales que sirven como instrumentos de interpretación (códigos) para todos los temas relacionados con la agenda pública o la vida político-institucional.

Hay una cultura político-institucional que tiene que ver con la forma en que los ciudadanos incorporan una visión determinada de la administración de lo público y del compromiso y la solidaridad nacionales. Esta cultura enmarca la representación de las leyes en las actividades sociales y en los usos de las instituciones y permite tener conciencia de su significación y la necesidad de incluirlas en las prácticas sociales (Lamizet, 1998: 337).

Por su parte, la cultura tributaria, entendida como el conjunto de imágenes, valores y actitudes de los individuos sobre el tema de los

impuestos y el conjunto de prácticas desarrolladas a partir de estas representaciones, permite rehacer el marco de interpretación que ponen en juego los ciudadanos respecto a este tema en relación con las políticas oficiales. El análisis de la cultura tributaria muestra cómo los individuos incorporan una cierta visión, que sirve de referencia para sus prácticas en el tema de los impuestos. Cortázar (2002: 3) señala que temas como el de la valoración social del incumplimiento tributario responden, en gran medida, a las representaciones colectivas en torno a la administración tributaria y al rol del Estado y su relación con los ciudadanos, y que por lo tanto, es preciso actuar sobre esas representaciones.

La cultura tributaria está hecha de un conjunto heterogéneo de informaciones, prácticas y acontecimientos de referencia vinculados entre sí por la forma en que se articulan alrededor de una representación dominante. Por otra parte, hablar de cultura tributaria implica referirse a cómo los ciudadanos se representan el mundo político y a cómo participan en él.

2.3 Las representaciones sociales y la cultura tributaria

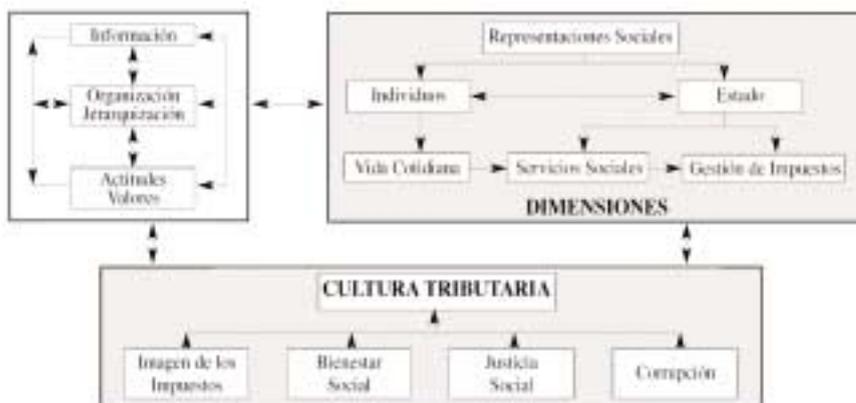
La representación social constituye el insumo básico de las configuraciones mentales y de los procesos de (re)construcción de la cultura que guían al individuo a la hora de nombrar y definir los diferentes aspectos de la realidad cotidiana, en el modo de ordenarla e interpretarla y, llegado el caso, de tomar posición respecto a ella y defenderla (Jodelet, 1991: 31). Las representaciones circulan en los discursos, son llevadas por las palabras, se transmiten en los mensajes e imágenes mediáticas, cristalizan en las conductas (Jodelet, 1991: 32) y tienen como referencia un determinado espacio sociocultural y político.

Las representaciones sociales son categorías aprendidas, en donde el individuo ubica la información recibida; a través de ellas, se interpreta a sí mismo e interpreta el mundo circundante. Están constituidas por definiciones tomadas de la cultura, que le permiten al sujeto clasificar y asignar significado a las múltiples percepciones, sensaciones e interacciones de la vida diaria (Fuller, 1998: 63).

El análisis de las representaciones sociales implica tres dimensiones: los elementos de información de los que disponen los individuos a propósito del objeto de representación; la jerarquización y la organización de esos elementos en un campo de representación y sus actitudes respecto al objeto de la representación (Fuller, 1998: 10 y 11).

En el Gráfico 1 se presenta un esquema de los conceptos sobre cultura tributaria presentados en esta sección.

Gráfico 1: Cultura tributaria



En el gráfico anterior se aprecia que lo que permite que las representaciones adquieran una configuración determinada es la combinación de la información, la organización y la jerarquización de los componentes y las actitudes valorativas. A continuación se discute cómo funciona este esquema en el caso de la cultura tributaria:

a) Información. Las representaciones son la forma codificada que asume la información obtenida por los individuos a través de distintos medios. La investigación de este aspecto consistió en un levantamiento de datos acerca de la información de los ciudadanos sobre asuntos políticos en general y sobre la cuestión tributaria en particular, a fin de establecer la naturaleza y los rasgos de este componente básico de las representaciones.

b) Organización y jerarquización. Dado que las prácticas de los ciudadanos se apoyan en la forma de asimilar y organizar la información respecto al tema tributario, es preciso conocer cómo se ordenan los distintos componentes y mediante qué sistema de jerarquización unos elementos resultan centrales y otros periféricos, para poder explicar el principio de codificación/interpretación. Es decir, para establecer qué aspectos ponen los costarricenses en el centro de sus consideraciones sobre la cuestión tributaria.

c) Actitudes y valores. Las representaciones incluyen tomas de posición que se apoyan en ciertas consideraciones éticas. Por lo tanto, es de esperar que haya elementos generales y rasgos específicos compartidos por ciertas colectividades o agrupaciones.

Cualquier esfuerzo por comprender el comportamiento de los ciudadanos sobre el tema de los impuestos pasa por el estudio de sus percepciones y/o representaciones respecto a su relación con el Estado y con la sociedad (las *representaciones sociales* en el Gráfico 1). Alrededor de este doble vínculo se configura un cuerpo de conceptos e ideas que adquiere una forma particular según el contexto y la historia de cada sociedad y que, aún cuando no es claramente perceptible, parece definir ciertos patrones de comportamiento. De ahí la necesidad de aplicar el concepto de cultura tributaria a la recurrencia de esas manifestaciones. Estas configuraciones culturales no obedecen a disposiciones aleatorias de las variables que modelan las visiones y comportamientos de los individuos, sino que se organizan alrededor de matrices conceptuales e informativas estructuradas a partir de insumos de doctrina política y económica, visiones de mundo, memoria histórica, impacto de acontecimientos específicos y elaboración, reelaboración y circulación de los discursos de la sociedad sobre lo político.

En todo caso, lo que permite plantearse el estudio de la cultura tributaria es el presupuesto de que hay un conjunto de representaciones que son compartidas por los ciudadanos en un determinado contexto. Estos elementos constituyen la base de las representaciones de la cultura tributaria y se pueden observar desde tres dimensiones: la vida cotidiana, los servicios sociales y la gestión tributaria; cada una de ellas exige un análisis específico y articulado. Los impuestos son algo diferente como tarea del recaudador, como obligación del ciudadano y como materialización o no de servicios sociales. En el Cuadro 1 se aprecia la forma en que se conectan los tres componentes del esquema analítico para los núcleos temáticos que constituyen las representaciones sobre lo tributario.

Cuadro 1

Núcleos	Indicadores
Imagen de los impuestos Información general Información específica Visión del sistema tributario	Medios de información Nivel de conocimientos del tema Nivel de conocimiento de las instituciones Idea de los impuestos Visión de los impuestos en una perspectiva diacrónica Nivel de honestidad Apoyo político
Bienestar social Visión de la relación entre impuestos y servicios	Idea del financiamiento de los servicios y prestaciones sociales Definición de los servicios Localización de los servicios Nivel de satisfacción con los servicios Relación entre impuestos e instituciones públicas
Justicia social Sistema fiscal y equidad	Percepción del tratamiento fiscal diferenciado Opinión sobre el sistema fiscal en perspectiva temporal
Corrupción y fraude fiscal	Apropiación de bienes o fondos públicos Evasión

3. LA CULTURA TRIBUTARIA DE LOS COSTARRICENSES

En este capítulo se describen los rasgos generales de las representaciones de los costarricenses sobre lo tributario. El análisis se ordena a partir de los elementos conceptuales y metodológicos que - según se discutió en la sección anterior - constituyen la cultura tributaria; esto quiere decir que se revisa la información sobre los cuatro componentes propuestos: imagen de los impuestos, bienestar social, justicia social y corrupción (Gráfico 1).

3.1 Imagen de los impuestos

La forma en que los ciudadanos conciben los impuestos está relacionada con la información que manejan. Esta información proporciona elementos para el ordenamiento y la jerarquización del tema y, por lo tanto, posicionamientos para arribar a juicios o valoraciones. En otros términos, la información y su valoración son fundamentales para comprender las representaciones de la cultura tributaria. En los acápites siguientes se revisa la forma en que los costarricenses se apropian de la información general y específica sobre el tema de los impuestos.

3.1.1 La información

Para poder comprender el tema tributario, como cualquier otro que involucre decisión pública y acción ciudadana, se le debe ubicar en el terreno de la información. La forma en que se representan los impuestos y cómo incluye o no elementos deseables de parte de la Administración tiene que ver con su transformación en asunto público. Se debe reconocer que hay fórmulas de información que forman parte de los procesos de socialización y también son importantes en la estructuración de la cultura tributaria. Los medios de comunicación se han convertido en el principal intermediario con la sociedad, pues han tomado el lugar de los partidos políticos en tanto defensores del pueblo, como interlocutores entre unos y otros y también, de alguna manera, como fiscales de los actos de gobierno (Ferrari y Mazzina, 2001: 11).

Por lo tanto, el primer paso en cualquier iniciativa de reformulación del esquema tributario es elaborar un diagnóstico acerca de cómo los ciudadanos se apropian de la información, para identificar los mecanismos que se deben reforzar para sentar las bases de un *compromiso tributario*. En este sentido, los resultados de la encuesta confirman la importancia del periódico y la televisión como generadores de representaciones de lo público. Para informarse de lo que pasa en el país, el 94% de los entrevistados utiliza la televisión (31% como único medio), el 60.6% utiliza el periódico y el 28%, la radio. Aunque se destaca el uso masivo de la televisión como recurso informativo, en comparación con otros estudios,³ también es

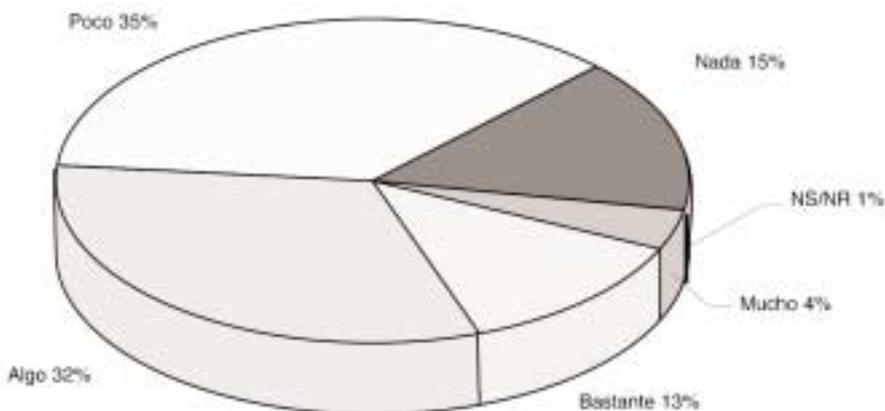
3 Uno de los participantes en el grupo focal con los sindicalistas manifestó lo siguiente: Las personas cuando pagan los impuestos no tienen capacidad para razonar por qué los pagan, debido al desconocimiento de la responsabilidad ciudadana con respecto a la esencia de lo que son los impuestos; el Artículo 18 de la Constitución dice que los ticos tienen la obligación de contribuir con los gastos del estado, lo que implica todo el gasto del Gobierno y todo el desarrollo social y económico del país. Desde la escuela se ha fallado, la cultura tributaria debe ser una materia como estudios sociales. Lo que pasa es que en Costa Rica no se ha llegado a esto por razones de tipo ideológico, si la gente entiende que lo que paga se va a otros lados, esto carga el reclamo de para qué sirven los impuestos.

significativa la importancia de la prensa. Este dato se comprueba con la respuesta a la pregunta *¿Cómo recuerda cuándo debe pagar impuestos?*: el 17% de los entrevistados depende de la televisión (la misma proporción que mediante avisos a su casa) y el 13%, del periódico.

Las percepciones de los ciudadanos respecto a temas específicos se relacionan con un contexto de comunicación en el que los actores que se movilizan en los ámbitos donde el tema toma forma discursiva le dan una significación que se proyecta hacia la sociedad. Los actores institucionales movilizan una idea del *asunto* que sirve de referencia para sus prácticas y que los ciudadanos incorporan en forma diferente, pero dejando siempre una marca en el imaginario social.

En el Gráfico 2 se aprecia que una proporción considerable de los costarricenses manifiesta estar “algo informados” sobre el cobro de los impuestos.

Gráfico 2
¿Qué tan informado está sobre el cobro de los impuestos?

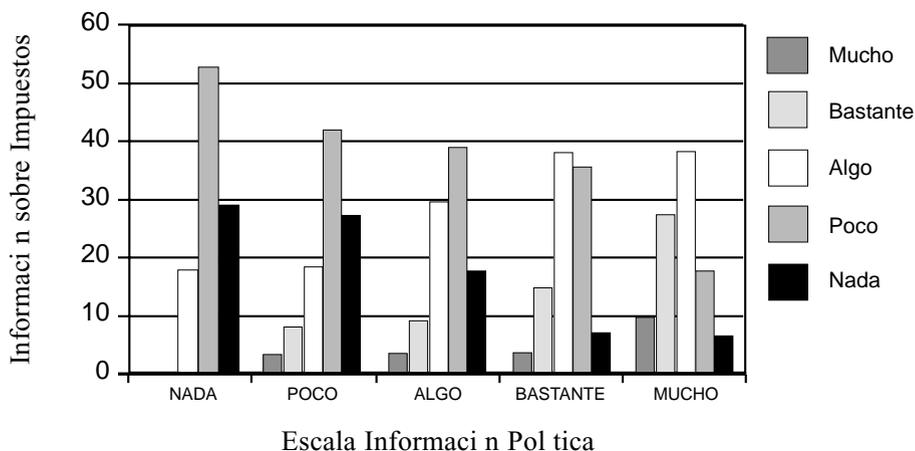


En el Gráfico 3 se aprecia que hay una clara relación entre la información sobre los impuestos y la información política de los entrevistados; esta relación es directamente⁴ proporcional: conforme la información sobre los impuestos disminuye, aumenta la información política.

4 La variable información política consta de cuatro preguntas que señalan conocimientos políticos básicos: duración del período presidencial, número de diputados, nombre del presidente de la Asamblea Legislativa y nombre del presidente de Estados Unidos de América. La respuesta correcta a las cuatro preguntas corresponde a muy informado, la respuesta incorrecta a las cuatro, corresponde a nada informado.

Gráfico 3

Información sobre impuestos e información política



Por otra parte, hay una relación de correspondencia entre la información respecto al cobro de los impuestos y el apoyo al sistema; los que no lo apoyan, tienen un bajo nivel de información.

Una de las cuestiones que se debe analizar posteriormente es si la forma en que los costarricenses expresan su conocimiento de lo tributario tiene relación con la entrega informativa que realizan las instituciones encargadas de la gestión de impuestos⁵.

⁵ A juicio de algunos de los participantes en los grupos focales, esta entrega no es sistemática ni suficiente y tiende a ser focalizada. Según los empresarios que participaron en el grupo focal, la administración enfatiza en los famosos grandes contribuyentes: el sistema está hecho para cobrarle a los pocos que son más visibles, entonces tampoco la administración se ha interesado en divulgar la información (...) el sistema está enfocado en un cobro muy focalizado en ciertos grupos de contribuyentes, a esos sí se les da información (...) hay una asimetría en la divulgación de la información que está relacionada con la forma en que se concibe el sistema y en cómo los administradores del mismo interpretan su misión.

3.1.2 La visión de los impuestos

Los datos de la encuesta permiten establecer que, aunque un porcentaje significativo de los ciudadanos tiene la percepción de que maneja suficiente información sobre los impuestos, cuando se trata de definirlos y de establecer para qué sirven, no hay una representación social uniforme.

Los costarricenses definen los impuestos en diversas formas. Los encuestados dieron diferentes respuestas a la pregunta sobre qué son los impuestos (IMP.1), aunque se destacan las que asocian el término con la generación de ingresos para el Estado o el Gobierno (40%). También hay definiciones que recuperan la idea de deber u obligación de los ciudadanos (7,8%) y de porcentaje que se cobra a todo ciudadano (7,8%).

Al ser consultados sobre la utilidad de los impuestos (Cuadro 2), la mayoría de los entrevistados reconoció la relación entre impuestos y actividad pública tanto en programas sociales como en obras de infraestructura o gasto en general.

Cuadro 2
Para qué sirven los impuestos

	Opinión	Frecuencia	Porcentaje
1	para financiar al Gobierno/Estado	250	20,8
2	para mejorar las condiciones de vida de todos	125	10,4
3	para financiar programas sociales	252	21,0
4	para ayudar a los que menos tienen	29	2,4
5	para financiar programas de seguridad	4	0,3
6	para que otros se los roben	57	4,8
7	para financiar a ladrones y corruptos	39	3,3
8	para financiar la construcción de infraestructura	235	19,6
10	para pagar la deuda interna	11	0,9
11	fondos del Gobierno	1	0,1
12	no sirven para nada	14	1,2
13	para el beneficio del país	34	2,8
14	para regalarle la plata a otra gente	11	0,9
15	para pagar salarios	9	0,8
16	para mantener las municipalidades	5	0,4
17	para pagar la deuda externa	8	0,7
18	para pagar los servicios públicos	5	0,4
99	NS/NR	111	9,3
	Total	1200	100,0

En la definición sobre la utilidad de los impuestos se confunden diferentes planos de razonamiento, que por lo general, se ordenan alrededor de dos polos. Uno tiene que ver con la idea construida de primera mano, a partir de las apreciaciones de los ciudadanos sobre la actuación de las instituciones y las figuras públicas, y que se reduce a verlos como mecanismos para generar ingresos. No es casual que el 77,1% de los entrevistados esté de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que hay que pagar impuestos porque *es la forma de financiar los gastos del Estado*. El segundo polo recupera un horizonte ético-político vinculado a cierta noción de responsabilidad de la sociedad, pero en un contexto en el que las certidumbres institucionales se han desvanecido⁶ y las expectativas respecto del desempeño de los actores gubernamentales son muchas y no se cumplen o son de bajo perfil.

Como se verá más adelante, esta dualidad se confirma en el análisis de los segmentos propuestos como tipología de la cultura tributaria costarricense, donde toma la forma de una mayor preocupación por el uso socialmente distributivo de los recursos, frente a la preocupación por la probidad o la sana administración.

La múltiple significación que le asignan al término puede tener que ver con trayectorias de vida, experiencias laborales, situación socioeconómica, escolaridad y configuración de la cultura política en general. Pero el elemento determinante en la construcción de una visión de los impuestos es la información con que cuentan los ciudadanos.

Si se interroga a los ciudadanos en términos de deseabilidad, manifiestan su preferencia por el rendimiento directo de la transacción tributaria. Consultados sobre si los impuestos deben ser “para financiar, en forma general, los gastos del Estado” o más bien “para financiar los servicios que reciben los ciudadanos”, el 84% se inclinó por la segunda opción, como se observa en el Cuadro 3.

⁶ Estos aluden al desencuentro entre las expectativas sociales y políticas respecto a las funciones públicas. Sobre este tema puede consultarse (Klikberg, 1991).

Cuadro 3
Los impuestos deben ser para...

Opinión	Porcentaje
Los impuestos deben ser para financiar, en forma general los gastos del Estado	14,4
Los impuestos deben financiar los servicios que los ciudadanos reciben	84,0
Ambos	0,3
NS/NR	1,3
Total	100,0

Por otra parte, la representación que tienen los ciudadanos sobre el impuesto y su administración tiene mucho que ver con la forma cómo se maneja el tema en el ámbito gubernamental y con el tipo de imagen que se proyecta. Si las señales que emanan de la administración tributaria son omisas, erráticas, inductivas o coherentes, así tenderá a inscribirse el tema en el imaginario social. Sin duda la práctica de informar a los ciudadanos es determinante en la construcción de sus *puntos de vista*.

Otro indicador de esa aparente ambigüedad en las respuestas a las preguntas relacionadas con la información sobre el tema tributario es el conocimiento un tanto difuso de las instituciones que cobran los impuestos en el ámbito nacional (Cuadro 4).

Cuadro 4
Quién cobra los impuestos nacionales

Instituciones	Porcentaje
Dirección General de Tributación Directa	32,8
Ministerio de Hacienda	21,3
La Contraloría	0,5
El Gobierno	2,3
Municipalidad	1,7
ARESEP	0,2
Los Bancos	0,1
El Registro Nacional	0,1
INS	0,4
Asamblea Legislativa	0,2
NS/NR	40,6
Total	100,0

Puede apreciarse que más de la mitad de los entrevistados tiene una percepción adecuada del origen del cobro, aunque por lo menos un 40% no supo responder. No obstante, cuando se hace referencia a cada uno de los impuestos que pagan, las respuestas tienden a ser más precisas. El origen institucional del cobro es más opaco para los individuos que el impuesto específico, lo que pone de manifiesto un rasgo particular de las representaciones sociales sobre el tema: las visiones están atadas a los tributos y a su uso por parte del gobierno, en tanto que la imagen del recaudador institucional no queda muy clara dentro del imaginario social.

No sucede lo mismo cuando se pregunta quién cobra los impuestos en el cantón (Cuadro 5), pues los entrevistados señalan en forma clara a la municipalidad.

Cuadro 5
Quién cobra los impuestos cantonales

Instituciones	Porcentaje
Municipalidad	79,8
Tributación Directa	0,4
Oficinas del Ministerio de Hacienda	0,2
Gobierno	0,5
INS	0,1
NS/NR	19,1
Total	100,0

También se sabe que el impuesto territorial se le paga a la municipalidad, que fue mencionada por el 65,5% de los entrevistados. La facilidad para asociar la municipalidad con el cobro de los impuestos cantonales, posiblemente tiene que ver con el hecho que se trata de una institución más próxima a los ciudadanos.

En síntesis, los datos obtenidos parecen indicar que la visión de los ciudadanos sobre los impuestos está estrechamente vinculada a la información y la percepción sobre el sistema político en general, por lo que las expresiones de malestar en uno u otro sentido se reflejan en los comportamientos individuales. En segundo lugar, se aprecia que la entrega informativa de las instituciones relacionadas con el acto tributario tiene un efecto difuso en la formación de opiniones sobre los impuestos, y por tanto, en las representaciones sociales sobre ellos. Las imágenes de los impuestos exploradas a partir de su definición normativa como fuente de recursos para el gasto general o para la inversión a favor de los ciudadanos ilustran esta tensión. Por

último, y como conclusión, las representaciones sociales parecen responder más a la condición de *pagadores* que saben cuánto entregan y a quién, que de *ciudadanos* plenamente convencidos de las visiones y misiones institucionales.

3.2 Impuestos y bienestar social

Indiscutiblemente, los impuestos se relacionan con la idea de bienestar social que cada sociedad define como horizonte. En Costa Rica existe un modelo de sociedad y de gestión pública conformado alrededor de la idea de que le corresponde al Estado ofrecer las condiciones para la materialización de los derechos sociales y políticos, es decir, para la realización de la ciudadanía sustantiva.

Desde esa perspectiva, el Estado debe cumplir con el papel de proveedor de ciertos servicios; esto es parte de su obligación con los ciudadanos y se establece a partir de una suerte de *contrato social* moral. Sin embargo, ha habido ciertos cambios y los ciudadanos ya no imaginan al Estado como el único responsable de resolverlo todo. Por ejemplo, la respuesta de los entrevistados a la pregunta de si el Estado debía resolver todos los problemas de la gente fue mayoritariamente negativa: 71,8%. La representación del Estado como *factotum* ha comenzado a fracturarse, y aunque un importante porcentaje de la población sigue pensando en congruencia con una cultura política del bienestar⁷, otro sector cree lo contrario. Esto indica que la representación de la relación entre demanda social y tratamiento institucional está adquiriendo otras formas.

A continuación se analiza la relación entre impuestos y bienestar a partir de la visión de los costarricenses sobre la responsabilidad social del Estado y su propia responsabilidad contributiva.

3.2.1 Principales representaciones sobre la responsabilidad social del Estado

Para entender las prácticas culturales de los costarricenses con respecto a lo tributario se deben analizar sus representaciones sobre la responsabilidad y la función social del Estado, a fin de extraer algunas conclusiones sobre la disposición de la ciudadanía para asumir un compromiso impositivo. La manera como se representa

⁷ La cultura política del bienestar se entiende en el mismo sentido en que lo plantea Offe (1988), como la base del funcionamiento de un modelo estatista de organización de la sociedad y de la configuración institucional.

este nexo entre Estado y ciudadanía puede dar una idea de la capacidad de los ciudadanos para contextualizar el *pacto tributario* y explicar los comportamientos no deseables en términos de eficiencia tributaria.

Los ciudadanos tienen una idea acerca de cómo debe participar el Estado en la obtención del bienestar social y cuáles son sus responsabilidades; esta idea depende de su nivel de confianza en las instituciones y en el uso de los fondos públicos. Es importante establecer hasta qué punto los costarricenses vinculan los logros alcanzados en el plano del bienestar con la política tributaria y cuál es su grado de satisfacción respecto a los servicios y políticas de protección social. De acuerdo con la encuesta, el nivel de satisfacción con los servicios y prestaciones es, en general, bueno, con excepción de la reparación de caminos y carreteras. No obstante, en general, los entrevistados consideran que el Estado es un mal administrador y prestador de servicios (68%). Córdoba y Seligson (2001:58) ya habían establecido que los costarricenses son comparativamente más críticos que los demás centroamericanos.

Los entrevistados también consideran que en la gestión gubernamental hay un trato diferenciado en cuanto al acceso a bienes y servicios. Un alto porcentaje (85,3%) cree que, tanto en el Gobierno Central como en las municipalidades, las cosas se consiguen si se tienen buenas conexiones.

En el Cuadro 6 se presentan los servicios y prestaciones del Estado que, según los entrevistados, requieren mejoras. Es interesante advertir que estas demandas se agrupan en las mismas instituciones y prestaciones sociales que constituyen la base de legitimación del sistema político, como se ha señalado en otros estudios (Sojo, 1995). También hay que destacar la importancia asignada a la creación de fuentes de empleo y a la seguridad ciudadana.

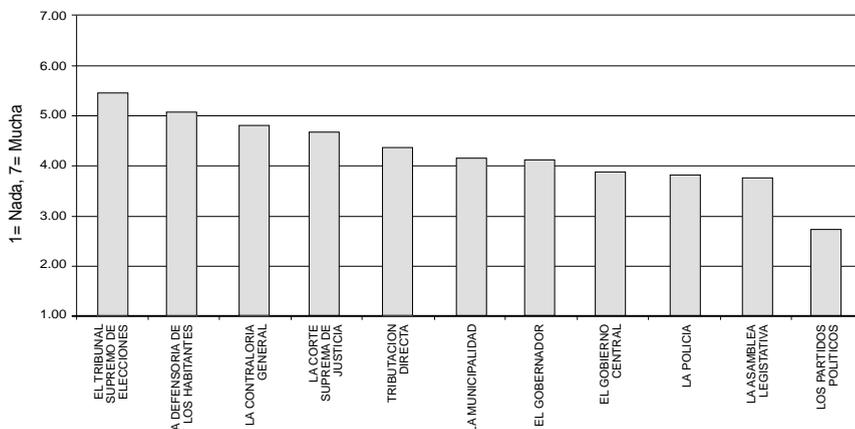
Cuadro 6
Qué servicios requieren mejoras urgentes

Servicio o prestación	Porcentaje
Servicio de salud	32,1
Educación	16,5
Protección social	4,0
Creación de empleo	17,3
Ayudas a la inversión	1,2
Medio ambiente	7,2
Ayudas para la juventud	5,7
Ayudas para la tercera edad	2,4
Seguridad ciudadana	11,7
Infraestructura	2,0
Total	100,0

Los impuestos suponen el cumplimiento de una obligación individual con la sociedad por intermediación del Estado que se apoya en esta premisa: los ciudadanos deben asumir la solidaridad social y la responsabilidad contributiva. Se parte de que la economía y la organización de la sociedad moderna no garantizan el bienestar general de la población y se delega en el Estado la responsabilidad de cumplir con esa función. No obstante, los procesos de autonomización y especialización de la administración y la frecuente falta de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones públicas, llevan a que lo tributario tienda a convertirse en un campo de tensión delineado por la relación conflictiva entre recaudación de impuestos y contribución.

Los datos obtenidos permiten esbozar algunas imágenes sobre la credibilidad en las instituciones estatales y, en consecuencia, hacerse una idea de los niveles de legitimidad del sistema político. Hay una evidente tendencia (Gráfico 4) a confiar más en las instituciones relacionadas con la administración de justicia y la protección de la ciudadanía (el Tribunal Electoral, la Defensoría de los Habitantes, el sistema judicial y la Contraloría), que en las instituciones que ejecutan las políticas (el Gobierno Central, que cobra los impuestos, y la Asamblea Legislativa, que los define y autoriza el gasto público). Conviene destacar la percepción relativamente favorable de la Dirección General de Tributación, que puede ser el resultado de que se perciben mejoras en la gestión de la entidad y en la información que entrega a los ciudadanos.

Gráfico 4 Confianza en las instituciones



3.2.2 La responsabilidad de contribuir desde el punto de vista de los ciudadanos

En Costa Rica, la contribución ciudadana se plantea como una obligación cívica que encaja en un modelo de Estado con una clara vocación y función social. Sin embargo, ha pasado a convertirse en una dinámica, la mayoría de las veces coercitiva, ante la cual los ciudadanos reaccionan en forma diferente.

Los individuos pagan en respuesta al modelo punitivo de tributación. De acuerdo con los entrevistados, las principales razones para pagar los impuestos están relacionadas con el castigo y el control⁸. Se les

⁸ Un sindicalista que trabaja en el campo de la administración de impuestos argumentó: Los que trabajamos ahí, sabemos que las personas pagan sus impuestos porque tienen que pagarlos, pero no tienen idea de para qué son o por qué si no los pagan se exponen a sanciones y perjuicios; no hay un deber cívico moral ni una educación para hacerlo, porque el sistema no lo permite. Esto sucede no por sectores, sino en un ámbito generalizado. Otro sindicalista opinó de manera semejante respecto del modelo de tributación: El contribuyente paga los impuestos porque está obligado, porque se le viene la Administración Tributaria encima, le impone una sanción, le cobra intereses sobre la diferencia; es una obligación: “lo hago o lo hago”. La administración tributaria lo acorrala, la persona no razona. No como los norteamericanos, que sí tienen esa cultura; ellos desde aquí pagan sus impuestos. En la perspectiva de los empresarios hay amplias coincidencias al respecto. De acuerdo con la opinión de uno de ellos, la misma palabra impuesto supone una determinación que sobrepasa el parecer y la voluntad del individuo. A su juicio, es una penalización, la palabra impuesto es algo que está contra la voluntad suya, no se habla de tributos (...) no me están dando ninguna opción, pero si es una penalización, es una cosa que me imponen, no es la Iglesia que me dice que quieren levantar la torre o comprar una campana y que con cuánto contribuyo; voluntariamente, yo decido cuánto doy. Aquí no hay quite, aquí me dicen si usted gana tanto, paga tanto y se acabó, aquí no hay opciones, es una penalización contra mi ingreso.

preguntó si la contribución es mayor o menor que antes, y a quienes contestaron que es mayor o mucho mayor (N= 382) se les interrogó acerca de la causa principal. Los resultados (Cuadro 7) indican que sólo el 12% considera que la razón principal es *el deber cívico*, contra motivos asociados a la sanción potencial, la mejor administración o el control de las instancias responsables.

Cuadro 7
Razones para pagar los impuestos

Razones para pagar impuestos	Porcentaje
Tributación controla más a los contribuyentes	39,8
La mayoría de gente paga los impuestos, porque hay castigos	17,5
La mayoría de la gente cumple porque le retienen parte del salario	12,8
Las personas saben que pagar impuestos es un deber cívico	12,0
La mayoría de gente cumple porque si no lo hace comete un delito	9,9
Porque ahora hay más lugares donde pagar	5,2
Porque les da vergüenza no pagar	2,1
Ninguna	0,3
NS/NR	0,4
Total	100,0

El concepto de contribución adquiere significados dependiendo del modelo de administración, del contexto político-institucional y de la perspectiva de los ciudadanos sobre la responsabilidad social del Estado, de sus conciudadanos y la suya propia⁹. Este vínculo puede analizarse a partir de una revisión diagnóstica (el ser) o de una postura de deseabilidad (el deber ser). La información recabada en este estudio se sitúa más bien en el primer plano, aunque permite trazar algunas líneas que podrían configurar un enfoque no tecnificado, humanizado, sancionado socialmente y equilibrado, en lo que tiene que ver con la magnitud del aporte de los ciudadanos.

En el imaginario social pareciera persistir el vínculo entre entrega y devolución que esconde el *contrato social* entre el Estado y los ciudadanos, que tienden a reclamar una mayor asociación entre pago de impuestos y mejora en las condiciones de vida y en la infraestructura del país. El pago de impuestos sin reciprocidad institucional no se considera la mejor situación.

Se encontró que los ciudadanos estarían dispuestos a pagar más impuestos si estos cumplen una función social y se traducen en

⁹ Cornick (1998: 43) señala lo siguiente: Aunque los textos de finanzas públicas no suelen incluir este tipo de criterios, está claro que la reforma del sistema tributario es, ante todo, un problema político, que no será resuelto exitosamente si no se cuenta con legitimidad y con apoyo de la ciudadanía.

servicios o prestaciones. Cuando se preguntó si estarían dispuestos a pagar más impuestos para mejorar los servicios, un 80% respondió que estaba de acuerdo y muy de acuerdo. En el Cuadro 8 se aprecia que esta opinión se repite para las prestaciones y los servicios específicos.

Cuadro 8
¿Hasta qué punto está de acuerdo en pagar impuestos para financiar esos programas?

Servicios y Programas	Muy de acuerdo y de acuerdo (porcentajes)
Programas para la niñez	96,7
Educación pública	95,1
Programas para la tercera edad	95,0
Programas contra la pobreza	92,9
Programas de protección del ambiente	92,9
Servicios de salud	92,1
Servicios públicos de seguridad	90,6
Pensiones	87,7
Construcción y mantenimiento de carreteras y caminos	87,4
Programas para ayudar a los productos agrícolas	86,7
Programas de mejoramiento de la producción nacional	83,6
Programas para hacer más eficiente al estado	68,9
Programas de modernización del estado	65,5

En primer lugar, se observa un alto grado de acuerdo respecto al uso de los recursos derivados de los impuestos para financiar toda clase de servicios públicos, aunque dentro del apoyo general se advierten por lo menos tres niveles de gradación. Por encima del 90% de acuerdo están los programas de carácter social, con la adición de dos dimensiones no asociadas a *lo social*: la cuestión ambiental y los servicios de seguridad pública. En segundo lugar, con proporciones entre el 80% y 90%, se encuentran los servicios de apoyo a la producción y la atención de pensiones, y en el tercer nivel, con proporciones de 69% y 65%, la financiación de programas de mejoramiento de la eficiencia y de modernización del Estado. En el marco de un apoyo general al uso de los recursos para el financiamiento de servicios públicos hay una jerarquía, y los valores que la ordenan apuntan a principios de solidaridad y equidad social.

Consultados acerca del uso que darían a los recursos generados por impuestos, las preferencias favorecen la idea de una mejor administración, aunque una proporción importante se inclina por una asignación de los recursos con un destino social más selectivo (Cuadro 9). Es interesante señalar que las mujeres tienden a favorecer la asignación selectiva, mientras que los hombres se inclinan más a

favor de la mejor administración. Esta observación es importante, porque muchas variaciones no han resultado significativas al cruzarlas con género.

Cuadro 9
Opinión sobre prioridades en la asignación del gasto

Prioridad	Frecuencia	Porcentaje
Administraría mejor el dinero recaudado	676	56,3
Permitiría el acceso a los servicios y ayudas sociales solo a los que verdaderamente lo necesitan	452	37,7
Dejaría de ofrecer algunos servicios públicos y prestaciones	44	3,7
NS/NR	28	2,3
Total	1200	100,0

Si se relaciona la imagen de prioridad con el nivel socioeconómico, se advierte que la preocupación por una adecuada asignación selectiva tiende a ser más frecuente entre los grupos de niveles bajos, eventuales beneficiarios de la ayuda, que entre los niveles medios y altos, donde es mayor la contribución y el interés por una sana administración.

Las representaciones de los ciudadanos respecto a la responsabilidad de contribuir se desdoblan con respecto a los usos de los recursos generados¹⁰. La posición social, en términos socioeconómicos, es determinante en cuanto a la percepción sobre el deber ser del uso de los recursos generados mediante las contribuciones tributarias, como se observa en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Prioridad en la asignación de gastos y nivel socioeconómico (%)

Prioridad	Medio		Medio	Total
	Bajo	Medio/Medio	Alto/Alto	
Administraría mejor el dinero recaudado	46,8	59,2	62,5	56,3
Permitiría el acceso a los servicios y ayudas sociales solo	44,8	36,9	29,9	37,7
Dejaría de ofrecer algunos servicios públicos y prestaciones	3,5	3,0	5,4	3,7
NS/NR	4,9	0,8	2,3	2,3

10 Uno de los sindicalistas que participó en los grupos focales resume esta particularidad del razonamiento ciudadano de la siguiente manera: Hay una doble moral en este asunto, si yo no estoy percibiendo adónde va el dinero que yo estoy aportando como sujeto de tributo, yo no puedo decir que debo de pagar los impuestos en ese porcentaje; a nadie le gusta pagar impuestos, los que pertenecemos a un estrato medio y de medio para abajo, no nos hace mucha gracia porque sabemos que esos tributos no se van a utilizar adecuadamente, sabemos que se van a ir a reparar el déficit fiscal que hay; y los que están arriba, tampoco tienen interés.

3.3 La representación de la justicia social y la solidaridad

Las visiones de justicia social y solidaridad constituyen elementos centrales en la elaboración de las representaciones sobre lo tributario. En este campo hay planos superpuestos y aparentes contradicciones, sobre todo porque se cruzan las elaboraciones hechas sobre las *instituciones imaginadas* y las expectativas ligadas a un orden de deseabilidad, con las manifestaciones primarias del sentir respecto a la justicia y la solidaridad en concreto.

3.3.1 Justicia tributaria

Con respecto a la visión de la justicia en la administración y recaudación de los impuestos¹¹, en términos generales, los entrevistados consideran que el sistema no es justo, aunque un porcentaje significativo reconoce que el pago de los impuestos permite el acceso a los servicios públicos y sociales, como se aprecia en el Cuadro 11. La mayoría de los entrevistados concuerda con las razones de justicia asociadas al acceso a los servicios públicos, pero está en desacuerdo con que el sistema tributario sea justo, porque es socialmente progresivo, es decir, beneficia a los menos favorecidos y capta más entre los más acomodados. En otras palabras, las percepciones favorables se refieren a la relación impuestos-oferta de servicios, y las desfavorables se relacionan con el vínculo impuestos- equidad.

Cuadro 11
Razones de justicia en el cobro de los impuestos

	Los impuestos que paga corresponden a los servicios que recibe		Los impuestos que paga corresponden a los servicios que recibe		NS/NR	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
	Muy de acuerdo/Acuerdo		En desacuerdo/Muy desacuerdo		NS / NR	
El cobro de impuestos actual es justo porque permite que todas las personas puedan tener acceso a los servicios públicos y sociales	754	62,2	421	35,1	25	2,1
El cobro de impuestos es justo porque da un trato preferencial a los menos favorecidos	483	40,2	686	57,2	31	2,6
El cobro de impuestos actual es justo porque pagan más los que más tienen	325	27,1	848	70,6	27	2,3
Los impuestos que paga corresponden a los servicios que recibe	696	58,0	848	39,4	32	2,7

Las apreciaciones sobre la justicia están muy relacionadas con la ponderación del esfuerzo contributivo de los distintos sectores sociales. Las definiciones sobre la justicia no dependen sólo de la voluntad y la capacidad contributiva, sino de la percepción del esfuerzo y el aporte de los otros.

11 Como los señala Brenes (1997:6), aún en caso de prescindir del sistema tributario para fines distributivos, si se desea incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, es esencial que el sistema sea percibido por los contribuyentes como justo o, al menos, libre de arbitrariedades.

Cuadro 12

Quiénes pagan más impuestos

Tipo de Contribuyente	Mucho		Razonable		Poco		NS/NR	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Ricos	48	4,0	188	15,7	880	73,3	84	7,0
Asalariados	566	47,2	471	39,3	92	7,7	71	5,9
Pobres	752	62,6	225	18,8	154	12,8	69	5,8
Clase Media	500	41,7	566	47,2	80	6,7	54	4,5
Los cuenta propia / los que tienen negocios	263	21,9	404	33,7	415	34,6	118	9,8

La percepción ciudadana sobre la magnitud de la contribución impositiva recoge, en general, las siguientes imágenes: los ricos pagan poco (73%) y los pobres mucho (63%). Por otra parte, quienes tienen la percepción de que los pobres pagan mucho están, en general, en desacuerdo con la afirmación de que *el cobro de impuestos actual es justo, porque pagan más los que más tienen*; los que consideran que los pobres pagan poco están de acuerdo con esta afirmación en un porcentaje considerable (69,5%); por último, los que piensan que el pago es razonable, están más de acuerdo con esta afirmación (40%); esto se aprecia en el Cuadro 13.

Cuadro 13

Opiniones respecto a la afirmación *el cobro de impuestos actual es justo porque pagan más los que más tienen*, según la percepción sobre la contribución de los pobres

Opinión	¿Los pobres pagan? (porcentajes)			
	Mucho	Razonable	Poco	NS/NR
De acuerdo y muy de acuerdo	23,8	40,0	27,9	18,8
En desacuerdo y muy en desacuerdo	74,2	59,1	69,5	72,5
NS/NR	2,0	0,9	2,6	8,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

La magnitud de la contribución de los sectores medios no se juzga con claridad. Una minoría considera que los asalariados y la clase media contribuyen poco (8% y 7%), y las imágenes con relación a la contribución de los trabajadores por cuenta propia están muy divididas (Cuadro 14). Las diferencias en la valoración del esfuerzo contributivo de la clase media están muy asociadas al ingreso del entrevistado.

Cuadro 14
Percepción sobre la contribución de la clase media y niveles de ingreso (%)

	NS/NR	300 mil a		600 mil a menos		Total
		menos de 75 mil	menos de 450 mil	de 750 mil	un millón o más	
Mucho	34,4	31,0	43,2	41,4	33,3	41,7
Razonable	37,5	49,3	50,3	51,7	61,1	47,2
Poco	9,4	8,5	2,6	5,2	5,6	6,7
NS/NR	18,8	11,3	3,9	1,7	0,0	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La relación apunta a que los entrevistados con ingresos altos y bajos tienden a considerar menos razonable la contribución de los sectores medios que los que se localizan propiamente en los ingresos medios. Por su parte, la proporción de entrevistados con ingresos medios (de 300.000 a 750.000 colones) que considera que paga *mucho* es mayor que la observada en los ingresos bajos y altos. De manera que la percepción está muy relacionada con la autovaloración de la contribución y su relación con los ingresos disponibles.

En el Cuadro 15 se aprecia que hay una clara división en la percepción sobre la dimensión del esfuerzo contributivo entre quienes consideran que pagan *lo justo* (49,7%) y quienes consideran que el pago es excesivo o superior a sus posibilidades (43,9%).

Cuadro 15
Percepción sobre la magnitud del pago

Cuanto paga	Frecuencia	Porcentaje
No pago impuestos	9	0,9
Mucho	441	43,9
Razonable/justo	499	49,7
Poco	34	3,4
NS/NR	22	2,2
Total	1005*	100,0

* El cuadro no incluye 195 casos que no respondieron esta pregunta, porque consideran que no pagan impuestos.

Por lo general estas diferencias no responden a criterios de género o edad, sino más bien a escolaridad, ocupación y nivel socioeconómico (Cuadro 16). Así, cuanto mayor es el nivel educativo, mayor es la tendencia a considerar justa la contribución. Por nivel socioeconómico, se observa que la valoración de *exceso* en la contribución se presenta más en los grupos de ingresos bajos, mientras que los sectores medios están más inclinados a considerar justo o razonable el nivel actual de la contribución.

Cuadro 16
Magnitud del pago y nivel socioeconómico

Cuanto Paga	Nivel Socioeconómico (porcentajes)			Total
	Medio Bajo	Medio/Medio	Medio Alto/Alto	
No pago impuestos	1,8	0,6	0,4	0,9
Mucho	47,1	41,5	45,1	43,9
Razonable/justo	43,1	54,0	48,1	49,7
Poco	5,8	2,2	3,0	3,4
NS/NR	2,2	1,6	3,4	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En todo caso, la percepción de la contribución está estrechamente relacionada con la imagen general del sistema político, como se aprecia en el Cuadro 17. Hay una relación significativa con la variable compuesta de apoyo al sistema, donde la valoración de exceso en la contribución está claramente vinculada al bajo apoyo al sistema.

Cuadro 17
Magnitud del pago y apoyo al sistema

Cuanto paga	Porcentaje de apoyo al sistema				Total
	No apoya al sistema	Bajo Apoyo	Apoyo Medio	Apoyo Alto	
No pago impuestos	2,2	0	1,0	1,1	0,9
Mucho	66,3	46,5	38,5	42,3	43,9
Razonable/justo	27,2	47,4	54,7	51,5	49,7
Poco	1,1	3,5	4,6	2,2	3,4
NS/NR	3,3	2,6	1,2	2,9	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Entre quienes manifiestan no apoyar el sistema político, la proporción de estimación excesiva del pago de impuestos alcanza el 63% de los individuos; esta proporción baja al 38% y al 42% entre quienes manifiestan apoyo medio y alto.

3.3.2 Solidaridad y propensión contributiva

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la solidaridad social, aún cuando en el comportamiento de ciertos segmentos hay una tendencia a distanciarse de ese principio, en un sector nada despreciable de la población, la gente mantiene una actitud de colaboración con sus conciudadanos en un plano abstracto y de deseabilidad. De acuerdo con la visión de los sindicalistas que

participaron en la discusión sobre el tema, el costarricense mantiene en general una actitud solidaria (Grupo focal A).

En el Cuadro 18 se presentan los resultados de la encuesta. Puede apreciarse que un porcentaje considerable de los costarricenses incorpora el principio de solidaridad social en su visión de los servicios. Este dato coincide con los resultados mencionados antes, donde más de la mitad de los entrevistados consideraba que no solo debían recibir servicios los que pagaban por ellos. Esta respuesta indica que todavía hay quienes se apegan a la premisa de que los recaudos deben cumplir una función social y solidaria (Rivera, 2001:97).

Cuadro 18
Quiénes deben recibir servicios del Gobierno Central y de la Municipalidad

	Muy de acuerdo / Acuerdo		En desacuerdo / Muy desacuerdo		NS/NR	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Solo deben recibir servicios de la Municipalidad, las personas que pagan por ellos	505	42,1	673	56,1	22	1,8
Sólo deben recibir servicios del Gobierno Central, las personas que pagan por ellos	455	38	723	60,2	22	1,8

3.4 La visión de la corrupción y la cultura tributaria

La corrupción constituye un elemento clave en el análisis de la cultura tributaria, pues se relaciona, por un lado, con el uso de los fondos recaudados, y por otro, con la actitud fraudulenta de incumplimiento en el pago de los impuestos. La relación es entre la probidad de la gestión y la conducta evasora o entre la percepción de la calidad del proceso administrativo y la voluntad de pago o la responsabilidad contributiva de los ciudadanos. La cuestión de la corrupción en materia tributaria no es una calle de un solo sentido, sino el producto de una percepción relacional, que no sólo incluye la valoración exógena de los ciudadanos respecto al Estado y sus acciones y la consecuencia práctica derivada de ella, sino también una especie de desdoblamiento interno, una dualidad entre el deber ser *moral* del contribuyente ideal y el poder o querer pagar del ciudadano concreto.

3.4.1 La rendición de cuentas: percepciones de los contribuyentes

En el país se ha venido consolidando una demanda cada vez mayor por parte de los ciudadanos respecto a que las actuaciones públicas o políticas sean ajustadas a criterios éticos validados por la sociedad.

Así se han institucionalizado cuerpos jurídicos, legislaciones e instancias gubernamentales que ponen límites a la racionalidad instrumental-individual de los actores y la evaluación de los actos públicos constituye un mecanismo fundamental para garantizar la debida correspondencia entre actos públicos e intereses sociales.

La cultura político-administrativa que se forjó en torno a la doctrina del Estado Social supuso para los *decisores* políticos la obligatoriedad de justificar sus acciones y cautelar su forma de operar como responsables de la gestión pública institucionalizada. De acá se deriva toda una práctica especializada que tiende a reforzar, dependiendo de la perspectiva o el procedimiento técnico, a legitimar la acción pública realizada o a plantear la exigibilidad de los objetivos trazados.

Empieza así a tomar forma una visión sobre la ética de la acción pública que tiene distintas vertientes pero que, en general, tiende a ponerle retenes a los actores de la gestión y a impedir que los intereses particulares desplacen los colectivos. Surgen un conjunto de instancias que procuran fiscalizar la acción de los funcionarios y las instituciones públicas frente a su responsabilidad social y hacia los ciudadanos, es decir, que se plantea la rendición de cuentas de parte de las instituciones gubernamentales¹².

Los ciudadanos consideran que las instituciones deben rendir cuentas sobre el uso y destino de los fondos recaudados¹³. La percepción de los costarricenses sobre la obligatoriedad de la rendición de cuentas tanto en el gobierno nacional como en el local supera el 99% de los entrevistados, que consideran adecuado que las instancias gubernamentales expliquen el uso de los fondos públicos. Los ciudadanos han interiorizado la regla moral que obliga a las instituciones a responsabilizarse por lo actuado y por el uso de los recursos públicos.

12 Uno de los especialistas en Administración Aduanera que participó en un grupo focal señala al respecto: La cultura tributaria debe entenderse como un camino de dos vías, no simplemente las obligaciones que tienen los administrados de pagar los tributos, sino también las obligaciones que tiene el Estado de hacer claro y transparente en qué se han invertido esos tributos; porque aquí nos quieren poner sólo de un lado.

13 En opinión de uno de los participantes del grupo focal de sindicalistas, no es conveniente justificar el no pago de impuestos argumentando que el Estado se los roba; por lo tanto, propone que debe verse en dos vías: por un lado, la responsabilidad institucional, la transparencia en las acciones del Estado como la DGT, pero nosotros como instituciones tenemos que potenciar que la gente asuma cada vez más el ejercicio de la ciudadanía: pedir cuentas, exigir a las instituciones que digan en qué se utilizaron los recursos. Porque la cosa es doble, la falta de transparencia institucional descansa sobre la no exigencia de transparencia por parte de la ciudadanía y sus organizaciones. No nos corresponde decir: "como el estado es corrupto, entonces no pago" porque esto legitima la práctica corrupta de las instituciones de gobierno.

En sentido prospectivo, el reconocimiento de acciones administrativas orientadas a mejorar la rendición de cuentas está muy ligado al fortalecimiento del compromiso contributivo de los ciudadanos; las representaciones sobre la evasión de las responsabilidades tributarias ilustran más este vínculo. En cuanto a las razones señaladas por los entrevistados como la principal causa *de la evasión o el fraude en el pago de los impuestos*, la mayoría (32%) señaló motivos éticos: *la falta de honradez de las personas*, pero una proporción interesante (19.4%) adujo la falta de castigo para los que cometen fraudes y la falta de resultados en la lucha por evitarlos. Estos últimos aspectos se relacionan con la rendición de cuentas o con las valoraciones de los ciudadanos, el 15% de los cuales dio como causa de evasión y fraude el que *mucho dinero que se recoge se lo roban los políticos*.

3.4.2 Propensión a la evasión tributaria

La representación de la evasión se mueve entre un compromiso moral abstracto y la necesidad de mantener las condiciones propias de la reproducción social o los *estilos de vida*, entre las percepciones sobre un *deber ser* de los impuestos (que a menudo está reñido con el *ser*) y las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas¹⁴.

Las visiones de los costarricenses sobre la evasión y el delito fiscal pueden verse desde dos ángulos: a partir de cómo evalúan sus propios actos o su disposición a actuar y por cómo juzgan los actos de sus conciudadanos. Por un lado, los costarricenses manejan la versión de que quién no paga debe ser sancionado. Indiscutiblemente, esto está ligado a un *deber ser* de los impuestos que no se relaciona directamente con las estrategias que desarrollan para combinar las obligaciones tributarias con las exigencias de reproducción de sus

14 En ese sentido, es muy ilustrativo el siguiente razonamiento de un empresario: Uno podría convencer a la gente de que pague impuestos, de que es mejor pagar con factura que sin factura, pero si a uno le dicen que la diferencia en el precio de un producto es de 20.000 o 30.000 colones y tal vez mi ingreso promedio anda en los 200.000, estamos hablando de una diferencia superior al 10% de mi salario... Entonces, en esa circunstancia, y confrontado con esa disyuntiva, hay un incentivo para no cumplir con esa responsabilidad, aunque uno esté medianamente conciente y dispuesto a cumplir (...) El tema del monto de los impuestos es muy importante en aspectos como la seguridad social: uno puede estar muy convencido de la importancia de sostener el sistema de seguridad social y la salud y las pensiones y toda la cosa, pero si le dicen que es un 25% o un 22%, hay muchas empresas que, por más convencido que esté el dueño, o simulan ingresos más bajos para poder pagar o buscan alguna forma de acomodar la carga de modo que sea más razonable respecto a las posibilidades reales de la empresa. Entonces yo creo que el tema del monto y del tamaño de la carga es fundamental en la creación de la cultura y una disposición a cumplir las obligaciones, porque convencer a la gente de que por puro amor a la patria, vaya a pagar impuestos del 50% de ventas, va a ser muy complicado.

condiciones de existencia o estilo de vida. En cuanto a la forma en que debe manejarse el incumplimiento del pago de los impuestos, los costarricenses se inclinan por la sanción: un 92% opina que el incumplimiento debe ser penalizado, porque la evasión ha aumentado. El 82% de los entrevistados considera que en los últimos cinco años esta aumentó algo o mucho.

No obstante, un porcentaje importante de la población estaría dispuesto a pagar menos impuestos de los que le corresponden si se le presenta la oportunidad. En el Cuadro 19 se aprecian las actitudes de los costarricenses ante la evasión de impuestos. Un porcentaje significativo (48,1%) considera que, en ciertas circunstancias, puede justificarse el no pagar.

Cuadro 19
Actitudes ante el no pago de impuestos o la evasión

Muy de Acuerdo/ Acuerdo		En desacuerdo/ Muy desacuerdo		NS/NR	
Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
651	54,3	529	44,1	20	1,7
617	51,5	519	45,8	33	2,8

Se observa un traslape entre ciertas valoraciones en abstracto y otras en concreto. Además, se tiende a desplazar los juicios sobre el incumplimiento de pago de los impuestos del plano de lo ético al plano de lo *correcto*, según el actor. Por lo tanto, no es de extrañar que se combinen posiciones de censura contra el incumplimiento con otras que justifican actos que, desde la perspectiva de la administración tributaria y de las leyes costarricenses, son ilegales o indebidos.

Las percepciones sobre la evasión pueden tener múltiples manifestaciones. Una de ellas remite a la gravedad del problema en la sociedad actual. Se consultó a los entrevistados sobre el grado de generalización de las prácticas de evasión a partir de la selección de una de dos afirmaciones: a) “Existen casos importantes de evasión o fraudes, e incluso bastante evasión o fraudes menores, pero en general la mayoría de la gente paga sus impuestos correctamente”. b) “La evasión o fraude alrededor de los impuestos está muy generalizado y el pago de los impuestos es muy imperfecto.” La mayoría (66%) piensa que se trata de un fenómeno generalizado; sólo

un 30% apoyó la primera afirmación. La intensidad de esta preferencia no se relaciona con escolaridad, género, ocupación o niveles de ingreso, sino con el nivel socioeconómico, la honestidad, la información política y el apoyo al sistema. Es interesante señalar que la visión más pesimista aumenta con el nivel socioeconómico y desciende conforme sube el apoyo al sistema, como se aprecia en el Cuadro 20.

Cuadro 20
La cuestión de la evasión y el apoyo al sistema (%)

Realidad del País	No apoya al sistema	Bajo Apoyo	Apoyo Medio	Apoyo Alto	Total
Afirmación A	27,3	24,0	27,7	39,2	29,8
Afirmación B	62,8	72,4	69,9	56,3	66,3
NS/NR	9,9	3,6	2,4	4,5	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Afirmación A) “Existen casos importantes de evasión o fraudes, e incluso bastante evasión o fraudes menores, pero en general la mayoría de la gente paga sus impuestos correctamente”.

Afirmación B) “La evasión o fraude alrededor de los impuestos está muy generalizada y el pago de los impuestos es muy imperfecto.

La disposición a evadir impuestos se analiza mediante una escala en torno a tres afirmaciones (Cuadro 21). La primera se refiere a la combinación de oportunidad y predisposición a evadir, la segunda, a la existencia de una valoración de la carga tributaria y a la definición de un *derecho* discrecional del contribuyente, algo así como un libre albedrío fiscal, y la tercera, a una valoración racional cuyo fin es la menor contribución posible. Los resultados del estudio revelan que hay una clara fragmentación entre la población.

Cuadro 21
Disposición para evadir el pago de impuestos (%)

Opinión	Afirmación A	Afirmación B	Afirmación C
Muy de acuerdo	6,6	2,9	5,2
Acuerdo	47,7	42,3	46,3
En desacuerdo	41,6	49,7	43,0
Muy en desacuerdo	2,5	2,8	2,8
NS/NR	1,7	2,3	2,8
Total	100,0	100,0	100,0

Afirmación A) “Si se me presentara la oportunidad, yo estaría dispuesto a pagar menos impuestos de los que me corresponde.

Afirmación B) “Como los impuestos son muchos, uno puede escoger cuáles pagar y cuánto pagar.

Afirmación C) “Hay que hacer todo lo posible por pagar lo menos posible en impuestos.

Por ejemplo, respecto de la primera afirmación se observa una clara correlación con el nivel socioeconómico: el acuerdo con la afirmación tiende a ser más alto entre los grupos de nivel socioeconómico bajo, como se aprecia en el Cuadro 22.

Cuadro 22
Si se me presentara la oportunidad, estaría dispuesto a pagar menos impuestos

Opinión	Nivel Socioeconómico (porcentajes)			
	Medio Bajo	Medio/Medio	Medio Alto/Alto	Total
Muy de acuerdo	8,4	6,1	5,4	6,6
Acuerdo	58,1	45,4	39,1	47,7
En desacuerdo	28,0	45,0	51,7	41,6
Muy en desacuerdo	2,9	1,9	3,4	2,5
NS/NR	2,6	1,6	0,4	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Estas relaciones se mantienen cuando se observa la variación respecto a los niveles de ingreso y la tercera afirmación, donde el contraste -especialmente entre los ingresos bajos (los más anuentes a evadir) y los medios- es muy significativo (Cuadro 23). La tendencia es a una menor voluntad evasora entre quienes posiblemente están en menor capacidad de eludir el pago debido a su condición de asalariados. Es importante observar el incremento relativo de la predisposición entre los grupos de mayor ingreso.

Cuadro 23
Hay que buscar la forma de pagar lo menos posible

Opinión	Ingresos (porcentajes)					Total
	NS/NR	menos de 75 mil	300 mil a menos de 450 mil	600 mil a menos de 750 mil	un millón o más	
Muy de acuerdo	4,7	16,9	3,9	0,0	0,0	5,2
Acuerdo	54,7	54,9	39,4	27,6	33,3	46,3
En desacuerdo	32,8	22,5	52,3	67,2	61,1	43,0
Muy en desacuerdo	4,7	2,8	1,9	3,4	5,6	2,8
NS/NR	3,1	2,8	2,6	1,7	0,0	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La predisposición a la evasión es una dimensión de la problemática del compromiso solidario de los contribuyentes. Otra dimensión se relaciona con la percepción de las razones que pueden argüirse como justificativas de la evasión, que son indicadores de los grados de tolerancia a la evasión tributaria. Algo menos del 49% de los entrevistados considera que no hay justificación para eludir el pago

de impuestos, mientras que un 32% considera que la evasión se justifica en ciertas circunstancias (Cuadro 24). La vinculación de este indicador de grados de tolerancia cambia en relación con el nivel educativo de los entrevistados. Los menos tolerantes son los que tienen secundaria completa (54.2%); quienes tienen universitaria completa son los que muestran mayor coincidencia con la evasión en *ciertas circunstancias* (37.3%), proporción sólo superada por los grupos sin ninguna educación. La tolerancia de la evasión puede estar relacionada con la capacidad efectiva de pago (menor en los grupos de menor educación) o con la inconformidad respecto a la capacidad administrativa o a la conducción política del Estado, frecuente entre los grupos de mayor nivel educativo. En el primer caso, responde a valoraciones económicas, en el segundo, a consideraciones más bien políticas.

Cuadro 24
Tolerancia de la evasión y escolaridad (%)

Escolaridad	Sin	Primaria	Secundaria	Universidad	Total
	Estudios	Completa	Completa	Completa	
No pagar impuestos					
no se justifica en ningún caso	50,0	45,6	54,2	49,2	48,8
En ciertas circunstancias puede estar justificado no pagar	50,0	30,7	27,9	37,3	31,8
Es lo que todos hacen	0,0	19,5	14,2	11,4	16,3
NS/NR	0,0	4,2	3,8	2,1	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Los empresarios admiten que, en ciertas circunstancias, se enfrentan a situaciones en las cuales la obligación de pagar impuestos se relativiza o se ajusta de acuerdo con la precariedad o suficiencia de las empresas¹⁵.

Un 58,2% de los entrevistados señala a los grandes empresarios como los principales evasores. En consonancia con esta percepción, también se plantea que el delito, relacionado con el no pago de impuestos más perjudicial para la comunidad es que los empresarios no declaren sus ganancias, como se aprecia en el Cuadro 25.

15 Uno de los participantes en los grupos focales de empresarios señaló lo siguiente: Estamos hablando del 90% de las empresas de Costa Rica, que son las pequeñas y medianas. Esas empresas se ven enfrentadas con la disyuntiva de que, ante la necesidad (y hablamos del caso de la informalidad, de las empresas que operan en esa zona de la violencia entre la ley y la ilegalidad), muchas de ellas qué hacen? O contratan a la persona con salarios muy bajos y la gente no trabaja, o le ponen mejores salarios para que la gente venga, pero entonces tienen que ver cómo evaden la Caja, porque pagan un 22% más cesantías, aguinaldo, etc. Por cada dos trabajadores, están pagando tres salarios. Este es uno de los principales detonantes de la informalidad, porque esa carga puede significar la diferencia entre la vida y la muerte del negocio. Y ese es el grueso del sector empresarial de Costa Rica.

Cuadro 25
Opinión respecto al delito más perjudicial relacionado con el no pago de impuestos

Delito más perjudicial	Frecuencia	Porcentaje
Ninguna	5	0,4
Consumidores no paguen el impuesto de ventas	108	9,0
Empresarios no declaren sus ganancias reales	546	45,5
Comerciantes y vendedores cobren el impuesto de ventas y se lo dejen	266	22,2
No se haga la declaración de la renta	43	3,6
Patronos no cumplan con sus obligaciones ante la CCSS	185	15,4
No se paguen los impuestos de aduana	30	2,5
NS/NR	17	1,4
Total	1200	100,0

La gravedad de la evasión es ponderada por los entrevistados en una clara sanción a las conductas empresariales. El 68% de los entrevistados considera que *los delitos más perjudiciales para la comunidad* son la subdeclaración de renta empresarial y la retención indebida del impuesto de ventas. Si a ello se suma el 15% de entrevistados que considera más perjudicial la evasión de obligaciones con la seguridad social, la proporción alcanza el 83%. La valoración ciudadana sobre la evasión y sus implicaciones sociales está claramente relacionada con consideraciones de equidad, solidaridad y justicia social. De ahí que acciones *aleccionadoras* por parte de la administración tributaria contra los grandes evasores pueden tener efectos positivos en la percepción de los ciudadanos y en la orientación de sus actitudes y prácticas en contra del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

4. APROXIMACIÓN A UNA TIPOLOGÍA DE LA CULTURA TRIBUTARIA

En esta sección se presentan los resultados del análisis multivariado de factorización y segmentación que se realizó con el objetivo de identificar algunos rasgos comunes que permitieran observar representaciones sociales específicas sobre el tema de los impuestos¹⁶.

La definición de segmentos procura acercarse a universos de opinión relativamente homogéneos; se construye a partir de la observación de rasgos comunes respecto de interrogantes que determinan grados de acuerdo o desacuerdo. Este ejercicio se debe considerar apenas indicativo, dado que los rasgos característicos de las representaciones recogidas son, justamente, dispersión, heterogeneidad y pluralidad.

Los segmentos no permiten conocer la actitud o la proclividad de los entrevistados a pagar más o menos impuestos; sólo revelan las representaciones dominantes, que pueden permitirle a los operadores fiscales vislumbrar opciones para incrementar la solidaridad, disminuir la apatía o reducir la predisposición a la evasión.

El análisis identificó primero seis segmentos. Uno mayoritario, que abarca al 36% de los entrevistados, manifiesta opiniones de relativa indiferencia sobre los aspectos consultados y muestra desconocimiento de los aspectos generales. Corresponde a un perfil ciudadano relativamente ajeno a los asuntos políticos de interés público y que podría corresponder a grupos de proporciones semejantes que en otros estudios se muestran distantes y críticos sobre la política. También es semejante a la proporción de electores que se mantienen al margen del proceso electoral. Este segmento muestra mayor desinterés sobre la materia tributaria, en relación con los otros, que se definen alrededor de su acuerdo o desacuerdo con algunos aspectos de la consulta sobre impuestos; por eso, se les denominó *indiferentes*.

Otros tres segmentos, con proporciones del 16%, 10% y 7%, comparten percepciones favorables al uso de los recursos generados por el pago de impuestos para el financiamiento de programas sociales: atención a la pobreza, grupos excluidos, inversión en educación y salud. Esta es la característica común que unifica este grupo, que abarca al 33% de los entrevistados; sin embargo, hay algunas diferencias entre ellos. Por ejemplo, unos se muestran

16 Véase en el anexo 2 las características del procedimiento estadístico aplicado.

dispuestos a pagar más impuestos, si los informan sobre el destino de los mismos, si mejora la recaudación o si la contribución es honrada por todos (7%). Otros no están de acuerdo en pagar más por esas razones (16%). Para otros, la razón esencial para el pago está en las obligaciones legales, de solidaridad o porque es la fuente de recursos del Estado (10%). Para observar comportamientos más generales dentro de la diversidad de representaciones que es típica de la cultura tributaria de los costarricenses, se consideró el acuerdo sobre el uso distributivo como el rasgo dominante en la percepción de estos tres segmentos, a los que se les llamó *distribuidores*.

Los dos segmentos restantes se caracterizan por estar en desacuerdo con el *uso distributivo* de los impuestos (19%) o con pagar impuestos por obligación legal o ética (solidaria) o porque son la vía para financiar las actividades públicas (12%). Las actitudes dominantes tienden a ser más adversas hacia los impuestos, aunque de eso no se deduce que efectivamente contribuyan menos que los otros. Puede ser, incluso, que la hostilidad sea el producto de una mayor contribución, aspectos que se explorarán más adelante.

En el análisis subsiguiente se buscarán relaciones entre estos segmentos y las dimensiones del esquema de análisis, como posibles explicaciones para su actitud más característica. Los segmentos se definen como actitudes en relación con los impuestos y no como *identidades* o expresiones de prácticas tributarias reales. Los segmentos han sido definidos como *indiferentes*, *distribuidores* y *hostiles*, pero ello no implica prácticas tributarias reales sino representaciones dominantes sobre los impuestos.

Las implicaciones de este análisis pueden ser muy interesantes para quienes toman decisiones. La indiferencia no es en principio una actitud negativa; la actitud distributiva es sensible a la rendición de cuentas sobre el efecto y la eficacia de las políticas financiadas con recursos generados por impuestos; la hostilidad puede reducirse, si se mejoran los procedimientos administrativo de cobro y rendición de cuentas.

4.1 Descripción de los segmentos

Como se observa en el Cuadro 26, los segmentos muestran algunas características particulares que los distinguen entre sí. Los *distribuidores* se concentran en mayor proporción en el área metropolitana, tienen una mayor proporción de individuos con secundaria completa y muestran mayor concentración de jefes de hogar. El segmento *hostil* tiene mayor proporción de personas casadas y ubicadas en el estrato de nivel socioeconómico medio. Los

indiferentes, por su parte, presentan la mayor proporción de mujeres, viven en los hogares más numerosos, son el grupo de mayor edad relativa y concentran la población con menores ingresos.

Cuadro 26
Tipología de la cultura tributaria

	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Total
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	
Residencia AM	48,4	44,3	42,1	44,9
% Mujeres	48,1	47,3	53,0	49,7
Personas por hogar	4,3	4,3	5,0	4,6
Edad promedio	36,9	37,7	39,0	37,9
Secundaria completa	21,9	20,4	17,7	20,0
Jefes de hogar	44,6	42,1	39,3	42,0
Casadas(os)	50,1	52,7	52,1	51,7
NSE Medio Medio	48,6	53,0	47,2	49,4
Ingresos <125 mil	25,9	22,3	31,2	26,8
Total	33,4	30,7	35,9	100,0

Las diferencias entre los segmentos permiten señalar algunos rasgos dominantes. A los *distribuidores* les interesa más el destino de los recursos generados por los impuestos, a los *hostiles*, el manejo de los mismos, y los *indiferentes* pueden ser sensibles a aspectos relacionados con el uso y la administración, pero en general, se mantienen al margen de la discusión y distantes de la política.

Estos dos elementos, las características generales de los tres segmentos y su percepción dominante sobre la cuestión tributaria deberían tener implicaciones sobre los operadores de política y sus estrategias de comunicación, incluida las de rendición de cuentas.

De aquí se sigue la necesidad de orientar programas de información en dos sentidos: para los *distribuidores*, hacia el reconocimiento de la ruta seguida por los impuestos en pos de objetivos de integración o bienestar social; para los *hostiles*, centrada en los procedimientos administrativos, desde la recaudación hasta la asignación de destino final. Es decir que, para los *distribuidores*, el énfasis debería estar en los resultados del uso de los impuestos, mientras que para los *hostiles* la prioridad debería localizarse en la entrega de información sobre el manejo interno, el control de la corrupción administrativa y la ampliación de la recaudación.

Los cambios en ambos sentidos pueden favorecer la posición de los *indiferentes* y disminuir algunos de sus rasgos característicos, como

una propensión relativamente mayor a la evasión y a la justificación de las conductas evasoras. Los *indiferentes* pueden modificar su percepción si disponen de más información sobre la calidad del uso y de la administración de los recursos generados por los impuestos. Pero requieren de una atención diferenciada, pues entre ellos hay, por ejemplo, una mayor proporción de mujeres. La administración tributaria podría reflexionar acerca de las implicaciones de una lectura género-sensitiva sobre la temática de los impuestos.

Los factores que explican la visión desigual de los segmentos apuntan, entre otros, a la importancia de la valoración del sistema político y la ética de los funcionarios públicos. Por ejemplo, el segmento *indiferente* muestra el grado más alto de desconfianza en la honestidad de los funcionarios, mientras que el segmento *distribuidor* es el que percibe más honestidad en la práctica de los actores políticos (Cuadro 27). La valoración relativa de la honestidad de los funcionarios públicos es entonces un factor explicativo de las diferencias de actitud de los costarricenses respecto a los impuestos. Por lo tanto, mejoras en la probidad de la gestión pública pueden favorecer el ánimo contribuyente de los ciudadanos.

Cuadro 27
Percepción de la honestidad de los funcionarios públicos por segmento (%)

Percepción de Honestidad	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Nada honestos	6,5	6,8	10,7	8,1
Moderadamente honestos	54,9	65,5	65,6	62,0
Honestos	38,7	27,7	23,7	29,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Algo semejante ocurre con el apoyo al sistema (Cuadro 28). La tesis es que las actitudes respecto de los impuestos condicionan, y al mismo tiempo están influidas, por el respaldo de los ciudadanos al sistema político vigente. El menor grado de apoyo se observa entre los *distribuidores*, lo que supone un juicio negativo sobre el rendimiento social de la gestión pública. La valoración es más favorable entre los *hostiles*, lo que confirma la idea de que tal actitud alude a una percepción específica sobre el sistema impositivo y no a una actitud desfavorable respecto del sistema político. Por el contrario, los *indiferentes* son los que manifiestan mayor grado de apoyo al sistema. Esto confirma el hecho de que hay una distancia entre la valoración del sistema y la actitud respecto de los impuestos, o que no hay una vinculación automática, es decir, que las mejoras en la percepción sobre los impuestos o la confianza en el sistema no necesariamente se

retroalimentan. Ahora bien, si la percepción sobre los impuestos se ve como una variable dependiente del apoyo al sistema, se podría suponer que hay una especie de evaluación *ex post*, donde los segmentos más preocupados por el rendimiento social de los recursos tienden a mostrar mayor insatisfacción que los que no están tan interesados en la gestión socialmente distributiva de los fondos o entre los que son indiferentes a esa cuestión.

Cuadro 28
Apoyo al sistema por segmentos (%)

Apoyo al sistema	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Bajo	39,7	31,0	29,3	33,3
Mediano	42,6	47,3	34,0	41,0
Alto	17,7	21,7	36,7	25,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Como se ha mencionado reiteradamente, la información es un factor esencial en la organización de las representaciones sociales y en la jerarquización de valores y preferencias. El segmento que reporta estar más informado políticamente es el segmento hostil, mientras que los indiferentes son los que manifiestan menor información política (Cuadro 29). Una estrategia informativa debería considerar que, para disminuir la hostilidad, se debe orientar la calidad de la información por las vías tradicionales, sobre todo prensa y televisión, que se reportan como los medios más usados. Ello puede ser útil para modelar conductas entre los segmentos menos pasivos respecto a la información política. Los indiferentes requieren un tratamiento diferenciado, posiblemente más activo, pues su relativo desinterés por lo político supone una actitud pasiva ante la información. En todo caso, hay que tener presente que la relación entre los segmentos y la información política supone un vínculo entre las representaciones sobre los impuestos y la información sobre lo político en su conjunto y no necesariamente sobre la materia tributaria en estricto sentido.

Cuadro 29
Grado de información política por segmento (%)

Información Política	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Poca o nada	14,0	15,8	20,0	16,7
Alguna	40,4	36,4	43,5	40,3
Bastante y mucha	45,6	47,8	36,5	43,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Los hostiles y los indiferentes están de acuerdo en la respuesta a la pregunta acerca de si el cobro actual de los impuestos es justo porque permite el acceso a los servicios sociales, pero una importante proporción de los distribuidores manifiesta desacuerdo (Cuadro 30). Ello confirma la necesidad de aportar mayor información sobre el uso socialmente progresivo de los recursos generados en impuestos o el uso destinado a programas sociales, para mejorar la percepción de justicia del sistema entre algunos segmentos de la población.

Cuadro 30
Valoración de justicia del cobro de impuestos por destino, según segmento

El cobro de impuestos actual es justo, porque permite que todas las personas puedan tener acceso a los servicios públicos y sociales	Porcentajes			
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Muy de acuerdo	5,2	11,4	2,1	6,0
Acuerdo	44,9	58,4	66,5	56,8
En desacuerdo	42,1	26,4	27,9	32,2
Muy en desacuerdo	5,7	2,2	0,9	2,9
NS/NR	2,0	1,6	2,6	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuando se consulta acerca de la disposición a evadir el pago de los impuestos ante determinadas circunstancias, los indiferentes muestran la mayor propensión (Cuadro 31). Este es un elemento importante, porque sitúa la indiferencia ante los impuestos, con su vinculación positiva con el desinterés por la información, como causa potencial de una mayor predisposición a la evasión. Esta información podría permitirle a los operadores fiscales aproximarse a un perfil de contribuyentes según su mayor o menor tolerancia o predisposición a evadir las responsabilidades tributarias.

Cuadro 31 Disposición a la evasión por segmento

Si se me presentara la oportunidad, yo estaría dispuesto a pagar menos impuestos de los que me corresponde	Porcentajes			
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Muy de acuerdo	7,2	10,6	2,3	6,5
Acuerdo	42,6	38,9	60,0	47,7
En desacuerdo	44,1	45,7	35,8	41,6
Muy en desacuerdo	4,0	3,8	0	2,5
NS/NR	2,0	1,1	1,9	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Cuando se consulta sobre la posibilidad de escoger cuáles impuestos pagar y cuáles no, se ratifica la mayor propensión a evadir de los indiferentes; los distribuidores muestran más propensión que los hostiles, lo que señala que la preocupación por el destino distributivo no necesariamente supone mayor voluntad contributiva. Los hostiles, por su parte, manifiestan mayor grado de desacuerdo con la afirmación. Habida cuenta de la mayor proporción de individuos de nivel socioeconómico medio-medio, es posible que ello refleje la menor discrecionalidad disponible para estos sectores en relación con el pago de sus contribuciones tributarias. La reducción de esa discrecionalidad (la dependencia de la recaudación en la declaración voluntaria) puede contribuir no solamente a ampliar los niveles de ingreso sino también a reducir la tolerancia social a la evasión (Cuadro 32).

Cuadro 32 Selectividad del pago de los impuestos por segmento

Como los impuestos son muchos, uno puede escoger cuales pagar y cuanto pagar	Porcentajes			
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	Total
Muy de acuerdo	4,7	3,5	0,5	2,8
Acuerdo	39,4	35,3	50,9	42,3
En desacuerdo	48,4	56,3	45,3	49,7
Muy en desacuerdo	5,0	3,5	0,2	2,8
NS/NR	2,5	1,4	3,0	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

El vínculo entre las representaciones dominantes sobre los impuestos y la confianza en las instituciones así como el apoyo al sistema está matizado por la visión sobre el Estado y su capacidad de gestión, tanto en lo que dice al rendimiento social (el efecto distributivo) como

a la administración y el manejo de los recursos. En los dos cuadros siguientes se explora la relación entre la disposición a pagar más impuestos en relación con las mejoras en la recaudación y el acceso a mayor información sobre el uso. La mayor disposición se acentúa entre los hostiles respecto a los distribuidores (84.5% frente a 66.4%, en las escalas de acuerdo y muy de acuerdo), lo que concuerda con su mayor preocupación por los elementos administrativos respecto del destino de los recursos.

En relación con la ampliación de la voluntad contributiva respecto de la mejor rendición de cuentas (entendiendo por tal la entrega de más información sobre el uso de los impuestos), se observa una mayor sensibilidad de los hostiles sobre este aspecto (89.4% frente a 73.1% de los distribuidores). Esto subraya la importancia de la adecuada administración y la entrega informativa en la orientación de las preferencias y la formación de las representaciones sociales sobre los impuestos.

Cuadro 33
Voluntad contributiva por mejoras en el cobro y la información

Está dispuesto a pagar más impuestos si mejora la forma que se cobran	Pocentajes			Total
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	
Muy de acuerdo	16,5	17,9	2,6	11,9
Acuerdo	49,9	66,6	73,5	63,5
En desacuerdo	28,9	14,1	20,2	21,3
Muy en desacuerdo	3,0	0,3	0,2	1,2
NS/NR	1,7	1,1	3,5	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Está dispuesto a pagar más impuestos si lo informan en que se gastaron	Pocentajes			Total
	Distribuidores	Hostiles	Indiferentes	
Muy de acuerdo	34,9	27,7	4,9	21,9
Acuerdo	38,2	61,7	81,4	60,9
En desacuerdo	22,7	8,7	11,4	14,3
Muy en desacuerdo	3,0	1,4	0,2	1,5
NS/NR	1,2	0,5	2,1	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

5. CONCLUSIONES

Este estudio constituye una aproximación pionera y exploratoria a la dinámica de la cultura tributaria en Costa Rica. La investigación ha aportado suficientes elementos como para enunciar los rasgos generales de las representaciones sociales sobre los impuestos y los procesos sociales y políticos que las circundan.

5.1 Sobre la imagen de los impuestos

1) La formación de la cultura tributaria está estrechamente referida a la calidad de la información disponible sobre lo político y a su implicación en la visión de la ciudadanía sobre el Estado y sus instituciones. Los individuos informados sobre lo político tienden a mostrar mayor información sobre lo tributario. La calidad del conocimiento sobre los impuestos autoriza a pensar que se trata especialmente del resultado de la transacción tributaria, donde el contribuyente sabe lo que paga y reconoce las razones del pago. Por otro lado, los ámbitos institucionales particulares no son transparentes, con la excepción del vínculo municipio-impuesto territorial, que constituye una relación entre impuesto-institución-territorio que posiblemente es relevante en la ponderación ulterior del uso de los recursos y su efecto en la legitimación del sistema institucional.

2) La visión ciudadana sobre los impuestos es polivalente. Oscila entre la obligación solidaria y la acción inevitable bajo pena de sanción. Es preciso reconocer que, desde la perspectiva de quienes contribuyen, es tan importante la incomodidad por la extracción como la satisfacción que puede generar el esfuerzo solidario. La población costarricense está convencida de la relación entre la acción contributiva y el tipo de sociedad a la que aspira, pero esta percepción está tamizada por valoraciones de desempeño institucional, solidaridad colectiva, justicia y corrupción.

3) La cultura tributaria costarricense, además de polivalente, en muchos sentidos es homogénea. Muchas preguntas recibieron respuestas superiores al 60%, lo que revela la existencia de rasgos dominantes que pueden ser explicados con independencia de factores externos como la condición socioeconómica, el género y otras variables clásicas de control.

4) En términos generales, las variaciones de opinión responden a diferencias de condición social (nivel de ingresos, posición socioeconómica, escolaridad), pero muy escasamente resultaron sensibles a variables sociodemográficas como el género o la edad. Por

lo tanto, se puede afirmar que, en las representaciones sociales de los costarricenses sobre los impuestos, la distinción por género y por grupos de edad no aporta elementos explicativos adicionales. Este aspecto debería investigarse con más profundidad; sin embargo, dado que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es un acto cultural de contenido económico, es comprensible que las determinaciones de la variación se localicen en la condición socioeconómica más que en otras dimensiones de la vida social. Las estrategias de la administración tributaria sensibles a estas consideraciones pueden contribuir a mejorar la calidad de la información de los ciudadanos sobre los impuestos, sus obligaciones y sus derechos como contribuyentes.

5.2 Sobre los impuestos y el bienestar social

1) Un rasgo reconocido de la cultura política costarricense es la existencia de una especie de acuerdo ciudadano sobre la importancia y la utilidad de un aparato estatal comprometido con las tareas del desarrollo, especialmente en su dimensión social. En el estudio realizado, esta relación es tanto más directa cuanto manifiesta la convicción de que, en la transacción impuestos-acciones gubernamentales, el contribuyente se formula una expectativa de beneficio.

Casi tres cuartas partes de los entrevistados reconocen en el Estado un mal administrador y consideran que debe mejorar sus actuaciones, especialmente las relacionadas con la entrega de servicios sociales. No obstante, esta percepción es matizada con la confianza de los ciudadanos en un rol activo del Estado en aspectos clave de su vida cotidiana, incluso si para ello debe pagar impuestos. Una abrumadora mayoría de los entrevistados (92%) no está de acuerdo con que el Estado deje de prestar servicios sociales a cambio de no cobrar más impuestos. La mitad de los entrevistados señala que las mejoras en los servicios y prestaciones sociales y de infraestructura *deben seguir siendo públicas y financiarse con impuestos*. Estas opiniones revelan confianza en el Estado, en su capacidad distributiva y voluntad solidaria, porque se entiende que todo ello debe financiarse con impuestos.

2) La confianza en las instituciones es vital para la construcción de un vínculo positivo entre los ciudadanos que pagan impuestos y las instituciones que administran y utilizan los recursos. En general se observa una situación relativamente favorable respecto a las instituciones que *defienden* a los ciudadanos, con relación a las que definen o gastan los impuestos. Es interesante señalar que la Dirección General de Tributación muestra una imagen más favorable

producto, posiblemente, de mejoras en la gestión institucional y en la información sobre su desempeño. En todo caso, el malestar existente no se dirige hacia quienes deben cobrar los impuestos, sino hacia quienes eluden su obligación y quienes gastan de manera inapropiada los recursos producto de la contribución solidaria.

3) La otra cara de la medalla de una política de bienestar se relaciona con el compromiso contributivo de los ciudadanos. En el estudio realizado se advierte una clara voluntad contributiva. Sin embargo, la calidad de esa voluntad se divide cuando se relaciona con el uso potencial de los recursos. Una solidaridad normativa, que no vincula su contribución con el destino de los recursos, convive con una solidaridad racional, que percibe la necesidad de que el impuesto se destine a usos sociales más que productivos. En estas representaciones, la posición socioeconómica resulta central en la determinación de las diferencias. En general, los grupos sociales de menor ingreso aspiran a usos selectivos de los recursos generados por los impuestos. Tal posición es menos firme entre los sectores medios o altos, con lo que se percibe una actitud favorable a la gestión de políticas sociales progresivas en la orientación de la inversión. Por el contrario, los grupos de mayor ingreso están más interesados en una mejor administración de los recursos. La cultura tributaria se mueve, entonces, desde el punto de vista de la relación entre contribución y bienestar, en un continuo que transita desde el uso social selectivo de los recursos hasta la buena administración, con independencia del destino.

5.3 Sobre la justicia social y la solidaridad

1) El estudio exploró el horizonte ético de la acción contributiva a partir del examen de las representaciones sobre justicia y solidaridad tributarias. En general, la cultura tributaria de los costarricenses parte del reconocimiento de que hay injusticia en la contribución y en el cobro; se cree que los ricos pagan poco y los pobres mucho. Para una minoría dominan las ideas de razonabilidad en el cobro y la contribución. Las variaciones en la opinión se relacionan con la percepción del peso de la contribución en los recursos disponibles y, por lo tanto, en la calidad de vida. De ahí que haya una transacción implícita de costo de oportunidad entre el efecto inmediato de la contribución (reducción del disponible) y su consecuencia social a mediano y largo plazo.

2) Las posibilidades de influir sobre esa razón contributiva están asociadas a la reacción de la administración tributaria y del Estado. Si se parte del análisis de los segmentos, para un tercio de los entrevistados, los *distribuidores*, la voluntad solidaria es el producto

de la ponderación de la capacidad redistributiva del Estado; esto es lo que más les preocupa y trasciende por completo la materia impositiva. En estos sectores, las mejoras en la administración tributaria no tendrán el mismo efecto que la información oportuna sobre el rendimiento social de los ingresos tributarios expresado en mejoras en la calidad de las prestaciones sociales y resultados expresados en aspectos tangibles como reducción de la pobreza, mejores oportunidades de educación y trabajo, mejoras en la salud. Para otros, lo esencial es la probidad en el manejo y la sana gestión administrativa, junto a una adecuada rendición de cuentas. La *hostilidad* de un tercio de los entrevistados podría disminuir con procedimientos más cercanos a la capacidad efectiva de intervención de la administración tributaria.

5.4 Sobre la corrupción

1) La cultura tributaria se mueve en medio de una tensión entre el acto penalizado de evasión y la invocación de *circunstancias atenuantes* de diferentes tipos. Una primera línea argumentativa se relaciona con la percepción de los ciudadanos sobre la rendición de cuentas, que se considera una necesidad y una demanda social. La propensión a la evasión es ambivalente, porque mientras por un lado se demandan penas para quienes incumplen con sus obligaciones, proporciones cercanas al 50% consideran posible realizar prácticas evasoras. La solidaridad en abstracto entra en conflicto con la evasión en concreto, aspectos que quedan adecuadamente reflejados en la información aportada por el estudio.

2) Las representaciones sociales sobre los impuestos son sensibles a la percepción del grado de equidad en el cobro y la contribución. El tema de la evasión está asociado al efecto de demostración negativo producto de la combinación de mala gestión con falta de solidaridad de los grupos de mayor ingreso relativo. Es posible que las acciones *aleccionadoras* de la administración fiscal contribuyan a disminuir la tolerancia social con los delitos tributarios y a mejorar la confianza en la administración. La disminución de la discrecionalidad contributiva también puede ayudar en este sentido.

En suma, las configuraciones culturales respecto de lo tributario no siguen un solo *molde*, a pesar de que hay rasgos generales innegables. Más que tendencias nítidas, lo que se detecta son planos superpuestos que no admiten lecturas lineales y que exigen un análisis más pormenorizado.

Sin duda una estrategia de modificación del esquema tributario o una reforma con rasgos democráticos avalada socialmente, pasa por la

búsqueda de espacios de coincidencia en la manera de entender la responsabilidad estatal y social tanto los administradores y políticos como los ciudadanos. Es claro que los impuestos son muy diferentes según la perspectiva desde donde se observen. La forma en que los piensan los administradores en su gestión y los ciudadanos en su cotidianidad suele ser diferente. Para producir un cambio que permita enrumbarse hacia un escenario en el cual se armonice una sociedad solidaria y responsable con un Estado responsable y transparente, se requiere, por un lado, que los técnicos y políticos que tienen que ver con la tributación piensen socialmente al contribuyente y, por otro, que los ciudadanos conciban el Estado como una entidad legítima, digna, representativa y éticamente responsable. Pero esto no sucede por milagro, se necesita revertir el proceso de representación social del tema y el comportamiento de los actores involucrados.

Por otra parte, la estrategia no debería repetir la visión centralista que muestra el modelo institucional del país. Se requiere de una especie de policentrismo informativo, que garantice la activación de un flujo dinámico de intercambio y que sea especialmente sensible a las preocupaciones de la gente, lo que implica lograr una mejor recepción del discurso de los impuestos y una mayor porosidad.

En todo caso, las bases de un pacto tributario y fiscal deben partir de un diálogo sostenido entre los distintos sectores de la sociedad y la economía, si se aspira a que tenga contenidos democráticos, a partir de una información ampliamente socializada. En tanto que el insumo información se transforme en esa medida, las representaciones de los costarricenses tenderán a transformarse en su matriz de significación. Es necesario reconocer que, en una democracia moderna, los ciudadanos deben estar informados de los actos públicos y administrativos.

En síntesis, si se quiere enrumbar al país hacia otro tipo de compromiso fiscal o tributario se le debe ofrecer elementos informativos coherentes y sostenidos que permitan rehacer la matriz significativa del término *impuesto*. El impuesto no debe desvanecerse al entrar a una especie de *caja opaca* del Estado; sino que debe tener una trayectoria clara en la reconstrucción interpretativa de los ciudadanos. Esto permitiría darle un sentido positivo a la imagen del impuesto, que resulta obligatorio en el caso de establecerse un nuevo pacto tributario, y necesario para que los ciudadanos reconstruyan su credibilidad en el sistema de recaudación y administración.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Brenes, José Rafael. Junio 1997. Seminario Propuestas Tributarias para el Nuevo Siglo: Política y Estructura Tributaria actual. Academia de Centroamérica.
- Cornick, Jorge. 1998. La reforma del sistema tributario en Costa Rica: 1994-1997. Eureka Comunicación: San José.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos. Junio 2000. Estrategia Educativa para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina. Experiencias y Líneas de Acción. Revista del CLAD. Revista y Democracia N° 17. Caracas.
- Ferrari, Gustavo y Constanza Mazzina. 2001. La democracia mediática y las bases del sistema republicano. En: Contribuciones No2. Konrad Adenauer Stiftung: Buenos Aires.
- Fuller, Norma. 1998. Discursos y representaciones de masculinidad entre varones de clase media del Perú. En: Espacio Abierto No1, v.7. Lima, Perú.
- Jodelet, Denise. 1991. Representations sociales: un domaine en expansion. En: Denise Jodelet. Les representations sociales. PUF: París, Francia.
- Kliksberg, Bernardo. 1991. Rediseñando el Estado en América Latina: algunos temas estratégicos. CLAD: Caracas.
- _____. 1991. Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. En: Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública: México.
- _____ 1993. ¿Cómo transformar el Estado? : Más allá de mitos y dogmas. Fondo de Cultura Económica: México D.F.
- _____ 1998. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. San José.
- Lamizet, Bernard (1998). La Mediatian Politique. Universidad Católica de Louvain.

- Offe, Claus. 1988. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Editorial Sistema: Madrid.
- _____ 1990. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial: Madrid.
- Rivera, Roy. 1995. Descentralización y la metáfora de la Reforma del Estado. FLACSO. San José.
- 2001. Cultura política, gobierno local y descentralización. FLACSO. El Salvador.
- Sojo, Carlos. 1995. La sociedad después del ajuste: Demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica. FLACSO: San José.

Reuniones de grupos focales realizadas

Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados de Costa Rica
(ANEP)

13 de marzo 2002

Participantes:

Albino Vargas, Secretario General ANEP

Lic. Mauricio Castro, ANEP

Lic. Lorenzo Gómez, Administración Tributaria, Ministerio de Hacienda

Isabel Arroyo, Tributación Directa, Ministerio de Hacienda

Gerardo Cerdas, Sindicato, Ministerio de Hacienda

Hernán Caamaño, Aduana Aeropuerto Juan Santamaría, Ministerio de Hacienda

Profesionales liberales

15 de marzo 2002

Participantes:

Licda. Bernarda Solano, Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica

Sr. Cesar Alfaro, estudiante de Ciencias, Universidad de Costa Rica

Lic. Guillermo Silesky, Colegio de Abogados de Costa Rica

Licda. Mayela Guillén, Colegio de Abogados de Costa Rica

Sr. Frank Romero, estudiante de Psicología, Universidad de Costa Rica

Arq. Eugenia Morales, Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica

Tributación

18 de marzo 2002

Participantes:

Lic. Mariano Jiménez, CORMAR

Lic. Augusto Hernández, Colegio de Contadores Públicos

Lic. José María Oreamuno, Bufete Facio y Cañas

Lic. Luis Manuel Guevara, CORMAR

Lic. Raymundo Volio, Bufete Asesores Legales Internacionales

Lic. Carlos Valenciano, Asociación de Agentes de Aduanas

Lic. Oscar Ramos, Asociación de Agentes de Aduanas

Unión Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores (UPA)

21 de febrero 2002

Participantes:

Rogelio Fernández, Secretario General

Alfonso Mora, Comité Ejecutivo
Mariano Cerdas, Comité Ejecutivo
Marvin Rojas, Comité Ejecutivo

Unión de Cámaras de Costa Rica
Cámara de Comercio de Costa Rica
Cámara de Industrias de Costa Rica
22 de marzo 2002

Participantes:

MSc. Alvaro Ramírez, Director Ejecutivo Unión de Cámaras
Eugenio Pignataro, Director Ejecutivo Cámara de Comercio
Lic. Pedro Morales, Asesor Económico Cámara de Industrias

ANEXO I

Reporte metodológico de la encuesta de cultura tributaria

Población

Hombres y mujeres de 18 a 65 años, residentes de todo el territorio nacional, urbano y rural concentrado, pertenecientes a hogares de nivel medio-alto/alto, medio-medio y medio-bajo.

Marco muestral

Como marco muestral se utilizó la cartografía que resultó del Censo de Población y Vivienda de 1984 (actualizado en 1986), suministrada por la Dirección General de Estadística y Censos. Esta entidad proporcionó también el archivo con la información básica del marco muestral. Este archivo está ordenado por provincias, cantones y distritos, de acuerdo con la división territorial y administrativa del país. Los distritos se subdividen en áreas de aproximadamente 60 viviendas, conocidas como segmentos censales. En cada uno de estos segmentos se consigna el número de viviendas y de residentes y el grado de urbanización (urbano, periferia urbana, rural concentrado y rural disperso) asignado por la Dirección General de Estadística y Censos. Los segmentos del área urbana están clasificados por nivel socioeconómico en altos, medios y bajos.

Distribución de la muestra por zona geográfica

Para distribuir la muestra entre las cinco regiones geográficas establecidas para el estudio se estimó el número de viviendas que tenía cada una a comienzos de 1996. Se calculó la tasa de crecimiento del número de hogares para el período 1990-1996, de acuerdo con la Encuesta de Hogares que realiza la Dirección General de Estadística y Censos (ahora Instituto Nacional de Estadística y Censos) todos los años, pues ofrece una estimación más actualizada del número de viviendas que la obtenida mediante las tasas de crecimiento calculadas para el período intercensal.

En el Cuadro 1 se presenta la proporción de los hogares para cada región y el total de entrevistas (hogares) realizadas en cada una de ellas.

Cuadro 1

Región	Proporción esperada	Número de Entrevistas en encuesta
Área Metropolitana	0.4508	539
Resto Valle Central Urbano	0.225	270
Resto Valle Central Rural	0.095	113
Resto País Urbano	0.1708	208
Resto País Rural	0.0583	70
Total	1	1.2

La muestra resultante fue autoponderada. Esta distribución corresponde al total del país, excepto los hogares ubicados en rural disperso y con restricciones sobre el nivel socioeconómico, cubriendo los niveles medio-alto/alto, medio-medio y medio-bajo. De esta forma, se estima que el 30% corresponde a hogares de nivel medio-bajo, 45% de nivel medio-medio y 25% de nivel medio-alto/alto. La muestra no incluye el nivel bajo.

Esquema de muestreo

Se utilizó la cartografía de la Dirección General de Estadística y Censos, así como la información básica del marco muestral. La selección de las personas que se entrevistarían se hizo con un diseño muestral probabilístico polietápico, estratificado por zona geográfica. Para la estratificación, se dividieron las viviendas del territorio nacional en cinco grupos, de acuerdo con el marco muestral.

En los cinco estratos se utilizó como unidad de muestreo el segmento censal. En cada uno de los segmentos seleccionados se establecieron bloques compactos de quince (zonas rurales) o diez (zonas urbanas) viviendas, escogidas al azar; en cada vivienda seleccionada se entrevistó a una persona, preferiblemente, el jefe del hogar.

El entrevistador contó con la cartografía detallada del sector para cada conglomerado, donde se señalaron las casas que debía visitar y el orden en que debía hacerlo. La muestra tuvo un tamaño de 1200, lo que garantiza un nivel de confianza del 95% y un error máximo de 2,8 puntos porcentuales.

Trabajo de campo

Antes de iniciar el trabajo de campo, se impartió un curso de adiestramiento para supervisores y encuestadores, en el que se discutió el instrumento y las funciones de los participantes. Luego se

realizó una prueba piloto, para evaluar el cuestionario y la habilidad de los encuestadores para administrarlo y se le hicieron las correcciones necesarias a la encuesta.

El trabajo de campo se llevó a cabo con 16 encuestadores organizados en equipos de cuatro. Cada grupo contó con un supervisor, quien fungió como jefe y fue el responsable de garantizar la calidad de la información recogida. La dirección y coordinación del personal estuvieron a cargo de un Director de Proyectos y un Director de Trabajo de Campo.

Durante el trabajo de campo, la mayoría de los cuestionarios fueron revisados por los supervisores. Cuando llegaban a la oficina, parte de ellos se sometían a una supervisión telefónica, para verificar los datos de identificación y, en general, la realización de la entrevista.

Procesamiento de datos y tabulación

Todos los cuestionarios fueron sometidos a una etapa de crítica de la información para revisar la lógica de las respuestas y corregir las anotaciones defectuosas; luego se codificaron las preguntas abiertas. Tanto la crítica como la codificación y la digitación se realizaron en forma simultánea, de modo que conforme entraban los cuestionarios de los distintos segmentos, se revisaban y digitaban.

Para ingresar los datos al microcomputador se utilizó el Data Entry del paquete estadístico SPSS/Windows, versión 9. Para verificar los cuestionarios y calcular las frecuencias se utilizó este mismo paquete.

ANEXO II

Análisis factorial y de conglomerados

Para analizar en forma exploratoria las baterías de frases sobre cultura tributaria se realizó un análisis factorial y de conglomerados.

Análisis de factores

Este tipo de análisis multivariado permite identificar las dimensiones subyacentes en un conjunto de variables, pues reduce el espacio de atributos constituido por las frases propuestas, a un número más pequeño de factores. Una de las razones para aplicar esta técnica es la identificación de grupos o clasificación de casos sin hipótesis a priori.

Las baterías de preguntas incluidas en el estudio son las que corresponden a las categorías siguientes:

IMP. 16	Elementos que debe permitir una reforma tributaria
IMP. 17	Razones para pagar impuestos
SSO.1	Situaciones en las que se está dispuesto a pagar más impuestos
SSO.2	Disposición a pagar impuestos para financiamiento de programas
STJ.1	Sistema tributario, justicia social y equidad
STJ .5	Corrupción y delitos. Rendición cuentas y responsabilidad social
EST	Sobre el Estado
POD	Sobre concepto hombre fuerte
DEM	Democracia

Todas ellas corresponden a preguntas para medir el grado de acuerdo, en una escala de 4 puntos, donde 1 significa muy de acuerdo y 4 desacuerdo. En general el análisis requiere datos numéricos. El efecto de usar datos ordinales dificulta la interpretación del significado de los factores.

Hay varios métodos para identificar o extraer los factores. En este caso se utilizó el Análisis de componentes principales y la rotación usada fue la Normalización Varimax de Kaiser, que convergió en 21 iteraciones.

La rotación sirve para hacer que los resultados obtenidos del análisis sean más comprensibles y entonces sea más fácil interpretar los factores. La rotación VARIMAX rota los ejes de los factores, lo que tiene el efecto de diferenciar el aporte de las variables originales a los factores extraídos. Es decir, minimiza el número de variables que influyen más en un determinado factor.

El análisis de los componentes principales busca una combinación lineal de variables que maximice la varianza extraída de ellas. Una vez que construye la primera combinación lineal, remueve esa varianza y procede a buscar una segunda combinación lineal, que maximice la proporción de varianza restante, y así sucesivamente. Esto es conocido con el nombre de ejes principales y los factores resultantes no están correlacionados.

Siguiendo el criterio de Kaiser, se seleccionan los factores más importantes, que corresponden a aquellos componentes con valores característicos ("eigenvalues") de 1.0 o superiores. Con base en este criterio, el procedimiento identificó 15 factores o dimensiones. Con las ecuaciones de esas 15 combinaciones lineales, se obtuvieron 15 nuevas variables, que forman parte de la base de datos.

Análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados se basa en un algoritmo de clasificación que busca grupos relativamente homogéneos de objetos. En este caso, las variables usadas en el análisis, son los puntajes factoriales obtenidos en la fase anterior.

Hay varios métodos para decidir cuáles casos deben ser combinados en cada paso. Se utilizó el método de asociación promedio entre grupos (UPGMA), que se basa en las euclidianas entre pares de casos en diferentes conglomerados. Posterior a esta clasificación se interpretaron los resultados y se nombraron los grupos de acuerdo con sus posiciones en el tema tributario. Adicionalmente, con base en hipótesis sobre el tema, se logró reagrupar

los conglomerados en tres grupos. Mediante el análisis discriminante, se calculó la clasificación correcta del modelo, que alcanza el 93,9% de los casos agrupados originales.