



**Del cumplimiento tributario a la cultura tributaria.
Una reflexión sobre los propósitos de la estrategia NAF en Colombia**

**From tax compliance to tax culture.
A reflection on the purposes of the NAF strategy in Colombia**

John Fernando Diossa Castro*

Juan Diego Naranjo Bustamante**

Resumen: Los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) son una estrategia promovida por la administración de impuestos nacionales de Colombia para el fortalecimiento de la cultura tributaria en el país, erigiéndose como una estrategia integradora entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y el Estado para acercar las políticas gubernamentales con los contribuyentes. Este artículo reflexiona sobre la efectividad de la categoría 'cultura tributaria' en el programa NAF colombiano, ahondando en un análisis multidimensional del concepto de cultura y su relación con el campo tributario, aunado a los propósitos de los NAF. Como resultados se infiere que, pese al propósito principal del programa NAF en Colombia, su verdadero enfoque es el fortalecimiento del cumplimiento tributario, sin aprovechar la potencialidad de la categoría cultura tributaria. En este sentido, se sugiere una ampliación del enfoque del programa a los demás elementos de la categoría cultura tributaria.

Palabras clave: Cultura, Cultura Tributaria, Cumplimiento Tributario, Instituciones de Educación Superior.

Abstract: The Accounting and Fiscal Support Nuclei (NAF) are a strategy promoted by the national tax administration of Colombia to strengthen the tax culture in the country, establishing itself as an integrating strategy between Higher Education Institutions (IES) and the State. to bring government policies closer to taxpayers. This article reflects on the effectiveness of the 'tax culture' category in the Colombian NAF program, delving into a multidimensional analysis of the concept of culture and its relationship with the tax field, combined with the purposes of the NAF. As a result, it is inferred that, despite the main purpose of the NAF program in Colombia, its true focus is the strengthening of tax compliance, without taking advantage of the potential of the tax culture category. In this sense, an expansion of the program's focus to the other elements of the tax culture category is suggested.

Keywords: Culture, Tax Culture, Tax Compliance, Higher Education Institutions.

* Politécnico Gran Colombiano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5997-0277-jdiossa@poligran.edu.co>

** Fundación Universitaria CEIPA. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0686-8190-juand.naranjo0113@gmail.com>

Sección: Tributación, Estado y derecho contable.

Recibido: 01/2022 **Aceptado:** 08/2022

Citación: Diossa, J. F., & Naranjo, J. D. (2022). Del cumplimiento tributario a la cultura tributaria. Una reflexión sobre los propósitos de la estrategia NAF en Colombia. *Revista Colombiana de Contabilidad*, 10(19), 1-13. <https://doi.org/10.56241/asf.v10n19.278>



Introducción

Con el ánimo de lograr una mejor gestión por parte de los contribuyentes, en cuanto a las obligaciones tributarias, así como para la determinación y el pago de las obligaciones tributarias, la administración tributaria ha definido la estrategia de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal -NAF, la cual es implementada por las Instituciones de Educación Superior - IES-, de tal manera que a través de este medio se pretende el fortalecimiento de la cultura tributaria. A partir de lo expuesto en este artículo, se tiene como objeto reflexionar en torno a la efectividad de esta estrategia frente al logro de esta estrategia frente a la educación tributaria y la fundamentación de la cultura tributaria.

Con esta finalidad, esta reflexión inicia con la fundamentación teórica del concepto de cultura, para luego relacionarlo con el concepto de cultura tributaria, y posteriormente contrastarlo con la estrategia NAF, pretendiendo realizar un análisis acerca de si el programa NAF apunta, desde su arquitectura y puesta en práctica, a fortalecer la cultura tributaria o si, por el contrario, lo que produce es el fortalecimiento del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

Esta reflexión se sustenta desde enfoque cualitativo, que en palabras de Galeano (2009), “propone la comprensión de la realidad desde múltiples perspectivas lógicas y visiones de los actores sociales que construyen e interpretan la realidad” (p. 21); para este caso lo pretendido es el análisis de los atributos, cualidades y características de un hecho social en materia tributaria de manera que permita el abordaje de una reflexión crítica en torno al logro de la cultura tributaria mediante los -NAF-, en contraste con la cultura de la legalidad. Para esto se desagregan los conceptos de cultura, cultura del cumplimiento, cultura tributaria y pedagogía, para luego vincularlos con los conceptos de legalidad y fiscalidad.

En este sentido, la estrategia -NAF- pareciera solo lograr su objetivo desde lo obligatorio, desde una cultura del cumplimiento, mas no aborda conceptos con



fundamento en la motivación y la comprensión del tributo por parte del contribuyente, para así lograr una cultura tributaria sustentada desde la conciencia y la convicción.

Los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF)

La estrategia NAF se origina en Brasil, donde la Receita Federal de Brasil (RFB), la administración tributaria de este país la implementó en 2011 con dos objetivos claros: el primero es el apoyo a los contribuyentes de bajos recursos, a los emprendedores, las microempresas y a las entidades sin ánimo de lucro; y el segundo es convertirse en un centro de generación de conocimiento en materia tributaria y fiscal (Receita Federal do Brasil - RFB, 2018). Esta estrategia fue potenciada por Eurosocial en el año 2013, permitiendo su internacionalización (Ureña et al., 2019), llegando a establecerse en otros países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Honduras y Perú.

Desde la perspectiva de Rodríguez (2021), de acuerdo con Eurosocial la experiencia brasileña identificó dos principales problemas, el rechazo de los ciudadanos a su obligación de contribuir a través de los impuestos y la desconfianza del mismo en las Administraciones Tributarias, y concluye que ambos constituyen una barrera de comunicación real entre la administración de impuestos y las personas con bajo nivel educativo o económicamente en desventaja. A su vez, también identifica que los actores que intervienen en la estrategia NAF son la ciudadanía, la administración tributaria, los estudiantes y las universidades. Respecto de la ciudadanía, expresa que existen brechas de tipo digital como la conectividad, el acceso a equipos y las habilidades digitales de la población con menores recursos.

La estrategia en Colombia se implementa en 2016, año en que se inauguran 11 puntos de atención a los ciudadanos, en convenios adelantados entre la DIAN y diferentes instituciones de educación superior. Con esta iniciativa, se propende por replicar en Colombia la exitosa experiencia adelantada por la administración de impuestos de



Brasil. La posición de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia – (DIAN, 2021) es que los NAF son una iniciativa de responsabilidad social que *“busca fortalecer la cultura tributaria. El objetivo es brindar una respuesta conjunta entre la administración tributaria y el sector académico a aquellos microempresarios con dificultades para asumir costos de cumplimiento tales como la contratación de asesores tributarios”*. Es decir, en Colombia se persigue el mismo objetivo de la experiencia brasileña difundida y apoyada por Eurososial desde el año 2013 (Ureña et al, 2019). Así lo deja en evidencia la misma administración:

Desde el punto de vista de los ciudadanos, existen en ocasiones dificultades para entender los derechos y obligaciones tributarias por la complejidad del sistema y por la tradicional desconfianza hacia las instituciones recaudadoras. Esto es especialmente problemático para los sectores menos favorecidos, que carecen de recursos suficientes para acceder a un asesoramiento contable y fiscal. (DIAN, 2019)

De acuerdo con las cifras reportadas por la misma administración de impuestos de Colombia en su informe de gestión para diciembre del año 2022, en Colombia hay un total de 101 puntos de atención activos en 28 departamentos del país, con presencia en 45 municipios y 76 instituciones de educación superior participantes (DIAN, 2023). Además, las cifras reportadas no son menores: 1.651 estudiantes y docentes capacitados, 66.366 asistentes a capacitaciones realizadas a nivel nacional y 71.000 atenciones realizadas a la ciudadanía (DIAN, 2023). Lo anterior va en consonancia con uno de los principales propósitos del programa NAF en Colombia, que busca brindar *“sin ningún costo, orientación básica a personas naturales y jurídicas en materia tributaria, aduanera, cambiaria y de los servicios en línea de la DIAN”* (DIAN, 2022, p. 3).

Los servicios que ofrece el programa en Colombia se circunscriben a las áreas tributaria, aduanera y cambiaria, siendo tres líneas diferentes de puntos de atención. Una institución de educación superior IES puede tener las tres, cada una con sus



servicios especializados. La DIAN efectúa jornadas de capacitación a docentes y estudiantes pertenecientes a las IES, que después atenderán a los ciudadanos que lo requieran.

Así, según la misma administración, el NAF “permite a los estudiantes la adquisición de un conocimiento técnico actualizado, gratuito y de carácter práctico, que es de gran utilidad para su futuro profesional” (DIAN, 2019, p. 4). Así, se configura una articulación entre administración tributaria y universidades, que propenden por fortalecer los conocimientos técnicos de estudiantes y acercar la administración al ciudadano de a pie.

En Colombia entonces, el programa NAF se implementa en Colombia persiguiendo el éxito de la experiencia brasilera. En la resolución de creación, la administración tributaria expresamente menciona que su finalidad es “crear espacios de atención permanente, donde estudiantes y maestros, previamente capacitados, ofrezcan orientación básica en materia fiscal a personas naturales y jurídicas, sin ningún costo, en el ámbito normativo o técnico, según el alcance que se determine” (DIAN, 2016, p. 5).

En este mismo decreto, se expresan los objetivos que se persiguen con esta implementación, dos de ellos dirigidos a los estudiantes de las instituciones de educación superior, aportándoles vivencias prácticas en su etapa formativa como profesionales y formándolos sobre “el sentido social de los impuestos y el gasto público...”, además de “... incentivar la ética fiscal y el servicio a la comunidad” (DIAN, 2016, p. 5). También, menciona los beneficios con el desarrollo del programa NAF en Colombia para las partes que participan: para estudiantes, complementar su formación académica; para las instituciones, cualificar mejor sus profesores y estudiantes, además de fortalecer su imagen institucional (DIAN, 2016).

En el caso de los ciudadanos, merece mención especial, ya que expresamente aclara que el beneficio para este grupo es “Recibir orientación en temas contables y fiscales de



manera gratuita que le permita cumplir adecuadamente las obligaciones fiscales”. (DIAN, 2016, p. 2). Lo anterior es importante, ya que la finalidad respecto del ciudadano es ayudarlo en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias nacionales, pero no necesariamente influir directamente en la forma en que percibe los ingresos y su concientización de la importancia de aportar con el financiamiento del estado.

En este momento se hace preciso diferenciar entre los conceptos de cultura y cumplimiento tributarios, y a partir de allí identificar cuál ha sido el enfoque de la estrategia en Colombia.

Cultura tributaria y el cumplimiento tributario

Conviene inicialmente explicar el concepto de cultura para luego relacionarlo con la obligación tributaria. En este sentido se parte del origen Etimológico. La palabra cultura que refiere a Cultivo; proviene del verbo latino “colo, colere, cultum” que significa cultivar. Así mismo, la Real Academia -RAE- la define como: “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico.... educación, erudición, sabiduría, instrucción, ilustración, formación. conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.”; se entiende entonces que el concepto va más allá del conocimiento adquirido, involucra asuntos personales del ser humano y sus efectos sociales; entendiéndose entonces como el conjunto de características que identifican a un conjunto determinado de personas en su relación con la sociedad.

La cultura refiere al:

Conjunto de conocimientos genéricos que una persona tiene de modo teórico o vital, pero igualmente, a un cúmulo de saberes concretos, o también, en un sentido social, al conjunto de conocimientos creencias y costumbres de un



pueblo o grupo humano que le caracteriza y diferencia de otros pueblos o grupos (García y Cortés, 2001, p. 35)

Desde esta perspectiva se incorpora el asunto de lo social en el concepto, es decir, refiere a la asunción personal para determinadas situaciones y el efecto que esta actuación tenga en la sociedad.

la cultura entendida como un cultivo espiritual del individuo, como disciplina interna que aspira a un ideal superior a través de la educación y formación de la personalidad, como producto intelectual de un pueblo, como recurso del poder político o como instrumento del estado. (García y Cortés, 2001, p.37)

Siendo así, que la cultura implica un asunto de motivación y voluntad personal que aportan identidad personal y en suma de voluntades individuales a una identidad social. “Gracias a una cultura particular, es cómo nos capacitamos como personas. Todos los seres humanos lo somos, llegamos a serlo, por la cultura en la que nacemos y con la que nos criamos” (Clavero, 2008, p.118)

De lo expresado, resulta importante comentar que la cultura en sí misma no es buena ni es mala, solo son rasgos o características que identifican al individuo y las sociedades, el juicio del resultado de esa identidad no es propio de la cultura, sino más bien de la ética

Dicho de otro modo, cuando se habla de cultura a tal propósito básico de individuación y socialización, no hay medios cultos y medios incultos, humanidad civilizada y humanidad incivilizada. Las civilizaciones mismas son al cabo culturas que, por haberse expandido a costa de otras, se creen superiores o exclusivas. (Clavero, 2008, p. 119).

El resultado de las actuaciones serán las que darán sentido a la cultura, estas actuaciones deben ser voluntarias y no impuestas, cuando la actuación obedece solamente a cumplimiento normativo, pues en este caso se estaría bajo el supuesto de



una cultura de cumplimiento lo que implica una asunción de una identidad cultural impuesta pero no por convicción.

En suma, la cultura implica no solo el conocimiento, sino la voluntad de aportar el conocimiento en la construcción de identidad social y por tanto en el beneficio común.

Ahora bien, en la relación de la cultura como concepto de una realidad y su vinculación con la responsabilidad tributaria, es oportuno mencionar que el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia tributaria, debiera ser un asunto de también de responsabilidad voluntaria y de convicción personal, es decir, la asunción de las cargas tributarias debería partir no solo desde la obligación legal -y la eminente sanción en caso de incumplimiento- sino también desde la voluntad individual, y por tanto la acumulación de esas voluntades individuales generar una cultura de la contribución y no necesariamente una cultura del cumplimiento.

Las diferentes estrategias implementadas por la administración tributaria bien pueden apuntar a la generación de conciencia tributaria, es decir, de cultura tributaria. Pero no necesariamente este fin, loable, por cierto, se alcanza, por cuanto el fin alcanzado puede ser el logro del acatamiento normativo por cumplimiento de la obligación, que es por supuesto coercitivo del estado en esta materia, más que por la cultura de la responsabilidad. Siendo así que se alcance una adecuada gestión tributaria de los contribuyentes por obligación, dándose así una cultura del cumplimiento, pero no una cultura de responsabilidad. En cuanto al sentido de la cultura tributaria Espinoza, Rodríguez. Diaz y Porras, (2023), referenciando a Barrueta (2020) exponen:

La cultura tributaria está compuesta por el conglomerado de valores, conocimientos y actitudes que deben compartir todos los miembros de una sociedad en los procesos tributarios, específicamente en cuanto a la cancelación de los impuestos, como lo estipulan las leyes de los diversos países (Espinoza, Rodríguez. Diaz y Porras, 2023, p.157)



Nótese, la incorporación de conceptos propios de la cultura definidos en párrafos anteriores pero vinculados con la responsabilidad tributaria, aspectos tales como valores, conocimientos y actitudes implican la asunción voluntaria del comportamiento y la responsabilidad tributaria, que aunado a toda responsabilidad tributaria individual generan identidad o cultura tributaria; incorporándose de tal manera asuntos propios de la ética y la moral, características esenciales de la cultura tributaria.

De lo anteriormente mencionado, puede advertirse que la cultura tributaria involucra un asunto de conciencia, que invita a asumir la responsabilidad tributaria de modo consciente y voluntario no de manera obligatoria, porque en este caso se logrará una cultura del cumplimiento más no una cultura tributaria, en este sentido:

La cultura tributaria implica que los ciudadanos de una nación tengan conocimiento de su deber de cumplir con el pago de sus impuestos y el compromiso moral que conlleva contribuir voluntariamente para el desarrollo del país, partiendo de la conciencia de que la tributación es la principal herramienta que tiene el Estado para financiar su desarrollo social y económico (Espinoza, Rodríguez. Diaz y Porras, 2023, p.159)

La cultura tributaria es un proceso que termina con una población que ha internalizado conocimientos en materia tributaria y dimensiona el papel fundamental que desempeña cuando cumple con sus responsabilidades tributarias. Cuando se expresa que existe una escasa cultura tributaria, su contenido se refiere principalmente a que, según Vásquez (2017, p. 52) como se citó en Naranjo et al. 2022, “existen dificultades en la comprensión de qué significa pagar impuestos, por qué es importante pagarlos y las implicaciones que existen si no se pagan”.

La cultura tributaria está transversalizada por dos enfoques que se complementan entre sí y la determinan (Amasifuen 2015, p. 75), uno marcado por el ámbito más ideológico de las personas, esto es, su percepción respecto a la optimización en el uso



de los recursos y el retorno que está recibiendo mediante los servicios públicos; el otro en un contexto más legal, contenido por obligaciones sustanciales y formales y normatividad sancionatorio en torno al cumplimiento tributario. “Así, la cultura tributaria se evidencia en el comportamiento de los integrantes de la sociedad, basados en el conocimiento que tienen de la importancia del cumplimiento de sus obligaciones tributarias” (Naranjo et al. 2022. p. 20).

Establecer o lograr una cultura tributaria consolidada en una sociedad implica un proceso, y “dicho proceso se inicia con la educación tributaria, continúa con la generación de conciencia tributaria y termina en la cultura tributaria, es decir con la manifestación de una forma de vida frente al sistema tributario del país”, y en este proceso la importancia de las administraciones tributarias es relevante pero no exclusiva, y la educación se torna fundamental para lograr internalizar en la población los conocimientos y el comportamiento deseado en materia tributaria (Naranjo et al. 2022. p. 20).

Las administraciones tributarias tienen así el objetivo de fomentar una cultura tributaria, que incentive el cumplimiento tributario, los derechos del contribuyente y la importancia de contribuir con el sostenimiento del Estado, en el cual los ciudadanos vean su contribución al fisco como un aspecto integral de su relación con la autoridad tributaria”. Según Naranjo et al. 2022, “esta política pública deberá estar enmarcada en incrementar la confianza en la administración y reforzar el sentido de bienestar común al que contribuye cada que se cumplen las responsabilidades tributarias” (p. 20).

Así, en cuanto a la educación fiscal que se necesita y frente a la percepción respecto al grado de control que propician las normas tributarias, se afirma que deberá “estar fuertemente influenciada por la enseñanza de los derechos del contribuyente, los principios constitucionales que lo protegen y las garantías legales de que goza ante la administración tributaria” (Naranjo et al. 2022. p. 21).

El programa NAF en Colombia y su preferencia por el cumplimiento tributario

A nivel general se habla de que la estrategia NAF en Colombia busca fortalecer la cultura tributaria, pero es claro que su enfoque es de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los ciudadanos, mediante puntos de atención en las diferentes instituciones de educación superior que suscriban convenio con la DIAN y presten los servicios en algunas de las tres áreas del programa.

Los resultados de la estrategia son evidencia del acierto en este enfoque del cumplimiento, que han sido interesantes en términos de la expansión de puntos de atención, el número de municipios con presencia, las instituciones de educación superior participantes, los estudiantes y profesores capacitados, las charlas y capacitaciones realizadas, las atenciones realizadas a usuarios. Todo lo anterior orquestado para ayudar a que la ciudadanía en general se formalice y cumpla con sus obligaciones tributarias nacionales.

Sin embargo, como ya se desarrolló en el apartado de cultura tributaria, esta categoría va más a profundidad del mero cumplimiento de la obligación, que nace del interés de no ser sancionado por la falta en que se incurre, y se acerca más a la voluntariedad del contribuyente porque considera a bien actuar de manera responsable con el fisco, en sus obligaciones de pago y de forma.

Ahora bien, si mediante la aplicación de la estrategia NAF lo pretendido es generar cultura tributaria, se hace necesario reflexionar al respecto, pues mediante el acompañamiento y la asesoría generada mediante esta estrategia, se le aporta al contribuyente las disposiciones normativas que se le aplican, así como los aspectos formales para la determinación del tributo y su manera de declararlo, todo enmarcado desde la obligación tributaria, generando así tal vez una cultura del cumplimiento, pero no necesariamente se logra fomentar la cultura tributaria, que como se ha mencionado involucra aspectos más allá del cumplimiento normativo.



En este sentido conviene promover pedagogías que aporten elementos de conocimiento y comprensión a los contribuyentes sobre la importancia y la responsabilidad que implica el tributo, más allá de ser visto como una obligación de recaudo; esto es, mediante esta estrategia incorporar elementos que motiven al contribuyente, de tal manera que este logre asumir la responsabilidad tributaria por convicción y no por obligación; aportar elementos de reflexión que faciliten la toma de conciencia de la importancia de los tributos para la sociedad.

Referencias

- Amasifuen Reátegui, M. (2005). Importancia de la cultura. *Accounting power for business*, 73-90.
- Clavero, B. (2008). ¿Cómo es que no hay un derecho humano a tu propia cultura? IUS. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, 117-133.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional de Colombia – DIAN (2023). Infografía del informe de gestión del año 2022. Rescatado de <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Naf/Cifras/Documents/Infografia-NAF-2022.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional de Colombia – DIAN (2019). Anexo 1.1 Brochure NAF. Presentación para instituciones de educación superior. Rescatado de <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Naf/InformacionGeneral/Documents/Brochure%20DIAN-NAF%20-%20feb%202019.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional de Colombia – DIAN (2019). Resolución 000047 de 2016, Por la cual se adoptan los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal –NAF–. Rescatado de <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%c3%b3n%20000047%20de%2010-06-2016.pdf>
- Espinosa Díaz, Y. S., Rodríguez Torres, G. T., Díaz Díaz, F., & Porras Mejía, E. (2023). Cultura tributaria como estrategia para prevenir el incumplimiento de los deberes formales del contribuyente. *Apuntes contables*, 153-171.
- Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo editorial Universidad EAFIT.
- García Domínguez, L. M., & González Cortés, J. R. (2001). Breves anotaciones del concepto de cultura en el mundo clásico. Acta De Las Iii Jornadas De Humanidades clásicas, 35-44
- Naranjo, J. D. et al. (2022). Componente de Investigación. Estrategia integral al control de las rentas ilícitas. Tecnológico de Antioquia Rescatado de <https://www.antioquia.gov.co/images/PDF2/Hacienda/2022/11/informe-general%20feb-junio2022%20investigacion.pdf>



- Rodríguez, A. (2021). *El potencial de los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) como Palanca de Inclusión Social. Prácticas innovadoras y reflexiones estratégicas en América Latina*. <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/el-potencial-de-los-nucleos-de-apoyo-contable-y-fiscal-naf-como-palanca-de-inclusion-social/>
- Ureña Mejía, J.C., et al. (2019). Implementación de los núcleos de apoyo contable y fiscal en Colombia: el caso de UNIMINUTO. Observatorio de la Economía Latinoamericana.

