

1

PREMIAR AL BUEN CONTRIBUYENTE. UN RECORRIDO POR LOS «INCENTIVOS POSITIVOS» APLICADOS EN ARGENTINA PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO FISCAL

Victoria Giarrizzo (*)

Instituto Interdisciplinario de Economía Política
de Buenos Aires (IIEP),
Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Sebastián Brudersohn (**)

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

RESUMEN

Frente a los resultados insuficientes de las tradicionales políticas coercitivas para combatir la evasión, muchos organismos de control fiscal han comenzado a introducir medidas más amigables para incentivar el cumplimiento fiscal asignando premios, bonificaciones o el reconocimiento al buen contribuyente. Las sanciones al evasor se ven así complementadas con acciones positivas que buscan alentar el pago. En la Argentina, muchas provincias y ciudades vienen aplicando desde 2008 programas de incentivos que destacan el accionar de quienes cumplen con sus obligaciones tributarias asignándoles recompensas monetarias y no monetarias. Este trabajo presenta un recuento y categorización de los programas vigentes, e intenta delinear recomendaciones en su diseño y aplicación que ayuden a mejorar sus resultados.

PALABRAS CLAVE:

evasión fiscal, incentivos positivos, buen contribuyente, impuestos.

ABSTRACT

As a result of under-performance in the traditional coercive policies to combat tax evasion, tax collection agency have begun to introduce policies more friendly to encourage tax compliance, giving prizes, discounts or recognition to good taxpayer. Penalties to evader are well complemented by positive action that seeking to encourage payment of tax. In Argentina, many provinces and cities have been implementing since 2008 incentive programs that highlight the actions of those who comply with their tax obligations by assigning monetary and non-monetary rewards. This paper presents a counting and categorization of existing programs, and attempts to outline recommendations in its design and implementation to help improve their results.

KEY WORDS:

tax evasion, positive incentives, good taxpayer, taxes.

(*) E-mail: vgiarrizzo@gmail.com

(**) E-mail: sbrudersohn@gmail.com

RECEPCIÓN: 09/11/12

ACEPTACIÓN FINAL: 09/05/13

1 INTRODUCCIÓN

La evasión de impuestos en la Argentina es un problema grave y arraigado. Si bien no hay mediciones precisas sobre su magnitud, miles de contribuyentes evaden o eluden¹ sus obligaciones fiscales cada día. Ese comportamiento no es nuevo. La evasión es tan antigua como los impuestos mismos. Aunque como problema económico tiene una particularidad: a pesar del caudal de estudios y acciones para revertirlo, sigue vigente y a menudo agravándose en el tiempo. Frente a esa situación, y como sucede en muchas otras economías del mundo, un desafío económico del país es incrementar el cumplimiento fiscal. La necesidad de aumentar el pago de impuestos, y con ello la recaudación, involucra no sólo al gobierno nacional sino a los gobiernos provinciales y municipales, los cuales tienen sus propias libertades de aplicar tributos para financiar gastos que aseguren el desarrollo y bienestar de su población.

Comúnmente, los países suelen combatir la evasión mediante la aplicación de controles y sanciones. El propósito de esas políticas es desalentar el incumplimiento mediante la coerción. Sin embargo, los resultados insuficientes obtenidos denotan las limitaciones de esas acciones: a pesar de las fiscalizaciones intensas y de los castigos a menudo severos, la evasión continúa sostenida en niveles altos. Posiblemente por ese motivo en la última década algunos países

comenzaron a idear mecanismos mixtos para combatirla. Esos mecanismos combinan los tradicionales controles y castigos con políticas de incentivos más amigables, como son los premios, las recompensas o el reconocimiento al buen contribuyente. Las sanciones al evasor se ven así complementadas con acciones positivas que buscan alentar el cumplimiento. Si bien parecen categorías similares, ambas políticas funcionan de manera diferente. Mientras las destinadas a desalentar la evasión involucran principalmente incentivos negativos (controles, sanciones, y castigos), las políticas que alientan el cumplimiento fiscal involucran principalmente incentivos positivos (bonificaciones, premios, recompensas o reconocimiento).

Aunque relativamente novedosa, la presencia de incentivos positivos en la política social y económica es creciente en el mundo y los mismos son considerados con más frecuencia a la hora de diseñar políticas tributarias. Su objetivo principal es, mediante métodos amigables, alentar al contribuyente a cumplir con sus impuestos en tiempo y forma. Si para los contribuyentes el uso que hace el Estado de los fondos tributarios que recauda no es un incentivo en sí mismo a pagar sus impuestos, y las políticas para desalentar la evasión tiene resultados insuficientes, ¿por qué no complementar el tradicional esquema de «controles y castigos» por un esquema donde además de castigar al que evade se premie al que cumple? (Giarrizzo, 2012).

Las experiencias en materia de incentivos positivos también van en aumento en la Argentina. Un recorrido por provincias y municipios del país revela la presencia de una amplia variedad de programas de premios al buen contribuyente que resaltan y destacan el accionar de quienes cumplen con sus obligaciones tributarias otorgándoles recompensas monetarias y no monetarias. Desde la asignación de cupones de descuentos para compras en comercio, entradas a eventos, sorteos de dinero, autos y electrodomésticos, hasta el arreglo de veredas o el reconocimiento público, los premios aplicados en el país van conformando una gran red de incentivos que, mediante el reconocimiento y la recompensa, se proponen estimular a los contribuyentes a cumplir con el Fisco. Esas experiencias abren algunas preguntas: estos programas, ¿están logrando mejorar el cumplimiento tributario? ¿Son un estímulo para quienes no cumplen? ¿Ayudan a fidelizar al buen contribuyente? La mayoría de los programas de incentivos positivos involucra recursos económicos. Por eso es importante comenzar a evaluar las fortalezas y debilidades generales que presentan.

El objetivo de este trabajo es realizar un recuento de los programas de incentivos positivos aplicados en la Argentina, definirlos, categorizarlos según los objetivos buscados y los criterios que utilizan para premiar, delinear reco-

mendaciones a tener en cuenta en la selección de los impuestos a incentivar, y en la medida que la información lo permita, evaluar algunos resultados. Se demostrará aquí la necesidad de que municipios y provincias inicien un trabajo articulado para darle entidad y continuidad a las políticas tributaria basadas en ese tipo de incentivos, permitiendo así mejorar su eficiencia.

2 LOS INCENTIVOS Y SU IMPACTO EN EL COMPORTAMIENTO: TRABAJOS PIONEROS

Por múltiples motivos, la mayoría de los individuos se resisten a cumplir con sus obligaciones tributarias. No es un comportamiento reciente sino un patrón común que viene repitiéndose en la historia y en el mundo. En la época de los romanos los contribuyentes trataban de evitar el pago de impuestos enterrando sus joyas o pertenencias para que no las detectara el recaudador. En la Edad Media sobornaban a los recaudadores para no pagar. Y en la actualidad se pueden encontrar múltiples métodos para evadir impuestos.

Frente a ese comportamiento casi natural, donde el individuo reniega de contribuir una parte de su renta para solventar el gasto público, hace décadas que una rama de la economía comenzó a investigar las causas de la evasión y proponer soluciones. Durante mucho tiempo la literatura económica consideró que las principales variables sobre las cuales los Estados podían intervenir para incrementar el cumplimiento impositivo individual eran los controles y los castigos. Este enfoque tradicional direccionó por décadas las políticas destinadas a combatir la evasión (Rothbart, 1968; Allingham y Sandmo, 1972; Mork, 1975; Friedland et al., 1978; Clotfelter, 1983; Slemrod, 2007; Witte y Woodbury, 1985; Graetz y Wilde, 1985; Dubin et al.; 1987; Feinstein, 1991, Klepper, Mazur et al., 1991; Das-Gupta y Mookherjee, 1998). Sin embargo, los resultados insuficientes en esa batalla, la evidencia de que los controles son costosos y el pesimismo de algunos investigadores sobre la aplicación de políticas tributarias basadas exclusivamente en incentivos negativos fueron abriendo puertas a nuevos enfoques.

Algunos de los instrumentos que comenzaron a evaluarse con entusiasmo fueron los incentivos positivos para contribuyentes que cumplen en tiempo y forma con sus tributos. La pregunta central es: ¿qué resultados se obtendrían si, en vez de castigar al que no cumple, se premia a quien cumple? La literatura sobre el efecto de los premios en el comportamiento individual venía gestándose desde la década del 60 con estudios realizados en la psicología. Si bien por entonces se sugería que podían tener incidencia sobre la conducta humana, no estaba muy

claro qué tipo de efectos provocaban. Aún hoy el tema sigue arrojando resultados contradictorios. Las dos cuestiones discutidas son: los incentivos positivos, ¿estimulan a los individuos a cumplir una norma o terminan minando su voluntad intrínseca a respetarla? ¿Son más eficientes los premios o los castigos?

Investigaciones provenientes de la psicología vienen mostrando desde hace décadas que los castigos y los premios generan diferentes comportamientos en los hombres. A mediados de la década del 60 un grupo de psicólogos sociales comenzó a poner en duda la hipótesis tradicional de que los sesgos del comportamiento se corrigen con incentivos negativos y compararon los efectos de los castigos con los efectos que generan los premios sobre el comportamiento individual. Hamblin (1964) demostró con datos empíricos que cuando los empleados de una organización se sentían penalizados manifestaban sentimientos de agresividad que se traducían en una menor productividad y un mayor índice de rotación. Resultados similares fueron obtenidos años después (Day y Hamblin, 1969; Kruglanski y Raven, 1970; Day, 1971) y sugirieron que la aplicación de sanciones alimenta conflictos, sentimientos de agresividad y deseo de tomar represalias entre los empleados expuestos a esas penas. De esos trabajos parecía concluirse que los castigos no conducen a prácticas más honestas en los contribuyentes. En cambio, surgía una nueva hipótesis: los incentivos positivos pueden ser un buen instrumento para ello. Estudios aplicados en las organizaciones reafirmarían esa relación. Miller (1967), mediante un trabajo vinculado al rendimiento laboral, mostró que el uso de incentivos económicos encamina hacia una conducta más implicada del sujeto con su trabajo. Nadler y Lawler (1983) reveló que los premios mejoran la productividad grupal al incentivar la eficiencia de los empleados. Otros autores siguieron esta línea de pensamiento y se manifestaron a favor de los incentivos en reemplazo de los habituales castigos (Skinner, 1948; Cherrington, Reitz y Scott 1971; Hunt y Schuler, 1976; Keller y Szilagyi, 1976; Terborg, 1976; Greene, 1981).

Pero no todo estaría dicho en esa rama de las ciencias. Trabajos simultáneos realizados en la misma época también ponían en duda la eficiencia de los premios. Una discusión común establecía que los incentivos positivos podían minar la voluntad de los individuos a cumplir con una norma o realizar determinada acción voluntaria. En 1970, Richrad Titmuss popularizó esos riesgos ejemplificando el caso de la donación de sangre asegurando que cuando se ofrecían incentivos monetarios a los donantes se reducía la predisposición voluntaria a donar porque se destruiría el móvil altruista (Titmuss 1970, 1971). Esta hipótesis no fue bien recibida por economistas de por esa época defendían los efectos positivos de los incentivos (Solow, 1971). Pero con el correr de los años los economistas

fueron sumaron evidencia a favor y en contra de esta teoría mostrando, mediante experimentos y datos empíricos, situaciones sobre cómo los incentivos podían modificar negativa y positivamente las motivaciones individuales a cumplir una norma (pagar impuestos, cumplir una norma de tránsito, respetar un horario) o a realizar otra acción (donar sangre, rendimiento laboral o escolar). Buscando respuestas a ese debate, una serie de trabajos a mediados de los 70 muestran que una política eficiente es combinar las sanciones con los incentivos simultáneamente. Sims y Szilagyi (1975) en una investigación realizada en el desempeño en un hospital encuentran que los incentivos producen mejoras en la ejecución, pero las sanciones también. En igual dirección, Pódsakoff (1982) concluye que los directivos con mejores resultados en su unidad utilizan recompensas y penalizaciones simultáneamente. Durante años siguientes, los estudios de penas e incentivos revelarían resultados similares: castigos y premios serían un buen complemento (Bowey et al., 1982; Argyle, 1989).

A partir de los años 90 la literatura sobre el impacto de los incentivos será abundante en áreas como la economía, y para ello se utilizarán otras herramientas metodológicas, como es el estudio del comportamiento individual mediante experimentos controlados.

2.1. TESTEANDO EL «EFECTO PREMIO» SOBRE EL CUMPLIMIENTO FISCAL

Si bien desde la década del 70 los economistas venían estudiando los efectos de los incentivos positivos en diversas variables, la relación premios y cumplimiento fiscal no había sido investigada extensamente en los estudios sobre evasión tributaria. Impulsada por el caudal de investigaciones disponibles, a partir de los 90 la economía fiscal se abrió a estudiar el impacto de los incentivos positivos sobre el cumplimiento individual. La pregunta guía de esos trabajos fue: ¿y si los incentivos positivos ayudan en la lucha contra la evasión?

Falkinger y Helbert, en 1991, presentan el impacto de las recompensas en el cumplimiento fiscal como una relación de precios relativos sugiriendo que los modificaba a favor de pagar impuestos y en contra de evadirlos. Alm, Jackson y McKee (1992) también analizan esos efectos a través de un experimento de varias etapas, y comprueban que el cumplimiento es mayor en los contribuyentes cuando reciben un incentivo. Fehr, Gächter y Kirchsteigerd (1997) encontraron que un regalo puede reforzar la relación de intercambio entre gobierno y contribuyentes basada en la reciprocidad y aumentar el cumplimiento en mayor medida que los premios monetarios. En la misma dirección, Torgler (2003), mediante un experimento en una pequeña ciudad de Costa Rica llamada Arenal, testeó cómo responden los contribuyentes cuando la probabi-

lidad de ser detectado por evadir aumenta, pero asignando simultáneamente premios por cumplir. El experimento concluyó que con incentivos positivos los individuos actúan más honestamente.

Trabajos posteriores reforzarán esos resultados. Gutierrez y Sour (2008) demuestran la importancia de las recompensas para reconocer a los contribuyentes honestos e incrementar el cumplimiento, y sugieren que recompensas temporales ayudan a mejorar la predisposición a pagar y mejoran simultáneamente la relación entre los contribuyentes y las autoridades tributarias. En 2006, Feld et al. ya habían encontrado que una forma eficiente de premiar a los buenos contribuyentes con impacto positivo en su moral fiscal y bajo costo, es ofrecer una reducción en el precio de acceso a determinados servicios públicos. Otras recompensas propuestas en la literatura económica para alentar el pago de impuestos han sido: entradas gratuitas a cines, museos, recitales, descuentos de supermercados, viajes (Feld et al., 2006; Giarrizzo, 2012). En 2009, Bazart y Pickhardt condujeron experimentos controlados con premios en forma de loterías para los contribuyentes auditados completamente honestos. Los autores, además de observar un mayor cumplimiento en el grupo incentivado por el premio que en el grupo original de control, observan efectos relacionados al género: los hombres evaden más que las mujeres y responden a los premios de loterías con mayor fuerza que ellas. En un experimento realizado en la Argentina durante 2011 se comprueba no sólo que los premios mejoran el cumplimiento fiscal sino que cuando se asignan premios no monetarios y se los difunde logrando crear el deseo entre los posibles beneficiarios, se puede incrementar en mayor proporción la participación de buenos contribuyentes que cuando se realizan descuentos en dinero o cuando se anuncian sorteos (Giarrizzo, 2012). El trabajo avanza en distinguir diferentes tipos de premios, diferenciando los premios monetarios de los no monetarios, y aquellos de carácter cierto, donde lo obtienen todos los que cumplen, de aquellos de carácter probable, donde los buenos contribuyentes participan de un sorteo. La conclusión es que mientras los premios probables generan entusiasmo inicial que luego suele decaer, los premios ciertos generan un entusiasmo mayor y sostenido a largo plazo.

Las líneas de investigación más conservadoras consideran que la aplicación de una política exclusiva de premios puede no tener tan buenos resultados, pero que si se las combina con penalidades y castigos, podría lograr reducir significativamente la evasión fiscal (Falkinger y Helbert, 1991; Andreoni, Harbaugh y Vesterlund, 2003; Kastlunger et al., 2011). La propuesta que surge de esa literatura, es reemplazar el tradicional esquema de «controles y castigos» por un esquema de «controles, castigos y premios» (Giarrizzo, 2012).

3 INCENTIVOS, ESTRUCTURA TRIBUTARIA, Y PROPIEDADES DE LOS IMPUESTOS A ESTIMULAR

Los incentivos positivos al cumplimiento fiscal son políticas que se aplican para estimular el pago de impuestos mediante mecanismos amigables. No son incentivos fiscales en el sentido de desgravar o eximir impuestos para alentar ciertas actividades económicas, incentivar variables como pueden ser el consumo, la inversión o el empleo, o beneficiar a sectores específicos. A diferencia de ellas, los incentivos positivos al cumplimiento fiscal premian mediante un regalo, un reconocimiento o una bonificación a los contribuyentes que cumplen en tiempo y en determinadas formas, con sus impuestos.

Los organismos de control fiscal suelen identificar a esos individuos con la nominación Buen Contribuyente. Así, la categoría de Buen Contribuyente designa a ese ciudadano que cumple sus obligaciones impositivas dentro de la normativa vigente, comprometiéndose con su municipio, provincia o país. La denominación establecida indica un alto sentido de responsabilidad social del individuo. El deseo de todo gobierno es que la actitud del buen contribuyente sea replicada por la mayoría de sus ciudadanos y por eso a menudo se la identifica, reconoce y premia.

Las políticas de incentivos positivos al cumplimiento son relativamente nuevas y no tienen un carácter general. Son políticas selectivas, donde se eligen ciertos tributos para ser objeto de premios, y el grupo de contribuyentes sobre los que se quieren provocar cambios conductuales. La elección de impuestos a incentivar depende de diversos factores, como la tasa de cumplimiento de cada tributo, la facilidad o dificultad para evadirlo, la cantidad de contribuyentes que serán alcanzados por el incentivo o la participación de ese impuesto en la recaudación total. Los incentivos no pueden aplicarse en forma generalizada porque cada impuesto tiene una fisonomía diferente, cumplen objetivos distintos y gravan a grupos de contribuyentes donde las características entre unos y otros nunca son iguales.

En la Argentina coexisten 80 tributos en los tres niveles de gobierno, cada uno aplicado sobre una base de contribuyentes diferentes y con un objetivo propio. Sin embargo, no todos esos tributos son aptos para ser incluidos en las políticas de incentivos positivos. Los tributos elegidos para incentivar deben reunir características como:

- a) deben ser tributos fáciles de evadir o propensos a ser dejados de pagar;
- b) involucrar a un universo relativamente amplio de contribuyentes;
- c) tener un peso nominalmente relevante en la recaudación del ámbito donde se aplican;

d) ser de aplicación frecuente dentro del mismo universo de contribuyentes, esto es, no ser tributos que se paguen eventualmente como sería el impuesto a las transferencias inmobiliarias;

e) deben ser tributos donde sea posible constatar, directa o indirectamente, el buen comportamiento fiscal.

De poco sirve aplicar incentivos en impuestos que no tienen un peso nominalmente relevante en la recaudación local porque el costo del programa podría superar sus beneficios. Lo mismo sucede con impuestos que abarcan un universo de contribuyentes reducido, donde sería más simple ejercer directamente el control. En el caso de impuestos donde el nivel de cumplimiento es muy alto, se puede decidir desviar los incentivos a tributos más rebeldes o bien aplicar incentivos para fidelizar a sus contribuyentes.

La aplicación de incentivos involucra recursos económicos. Por eso estas políticas demandan de un cuidadoso diseño y planificación para conocer qué impuestos conviene incentivar y de qué manera, evitando desperdiciar fondos en acciones sin resultados. Evaluar, por ejemplo, si es preferible aplicarlas en impuestos nacionales o limitarlas a impuestos provinciales o municipales. Si es preferible impuestos que graven a personas o a empresas. De todos modos, como se analizará en las próximas secciones, existe una amplia cantidad de tributos en la Argentina con características óptimas para ser estimulados mediante la acción positiva.

3.1. LOS IMPUESTOS Y SU ESTRUCTURA EN LA ARGENTINA

El sistema tributario argentino tiene un alto grado de complejidad, tanto por la cantidad de impuestos vigentes como por sus normativas complejas. Geográficamente, la Argentina está dividida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 provincias con 2172 municipios.² En todos los niveles de gobierno existen un conjunto de tributos, que conforman el sistema tributario argentino.

En ese sistema prevalecen tres categorías de tributos: impuestos, contribuciones y tasas. Los impuestos son pagos exigidos al contribuyente independientemente de lo que el Estado haga por él. Surgen de la potestad tributaria que tiene el Estado de obtener recursos para financiar sus gastos. Las contribuciones en cambio, son tributos exigidos a quienes se beneficien de la realización de una obra pública o del establecimiento de ciertos servicios públicos y sociales. Existen dos tipos de contribuciones especiales: la contribución territorial y la contribución social, la primera corresponde a un porcentaje del avalúo fiscal de la propiedad y la segunda es el porcentaje de los salarios que se impone a

los empleadores y trabajadores para la financiación del seguro de desempleo, jubilación y la Seguridad Social, entre otros. Por último, las tasas son pagos económicos que hacen los usuarios por la utilización de un servicio prestado por el Estado como puede ser el alumbrado público, o la limpieza de la vereda. A diferencia de las contribuciones, las tasas se pagan independientemente del resultado de la prestación. Con sus diferentes connotaciones, todos ellos conforman los recursos tributarios del país.

Suelen confundirse los conceptos de tasas e impuesto, como si fueran lo mismo. Sin embargo, lo único que tienen en común es que ambas constituyen fuentes de recursos públicos. Los impuestos son pagos que se exigen al contribuyente y que no requieren una contraprestación directa del Estado. Sirven para financiar actividades como la construcción de infraestructuras, prestación de servicios públicos como educación, defensa o salud, entre otras. Las tasas, en cambio, son pagos económicos que se exige a los contribuyentes por la utilización de un servicio prestado por el Estado. Un ejemplo es la realización del cordón que pasa delante de una vivienda, donde el propietario de la misma deberá pagar por la realización de la obra y su mantenimiento. Con el impuesto no hay una contraprestación directa y determinada al sujeto activo, mientras que con las tasas sí, ya sea efectiva o potencial. Además, los impuestos se utilizan para bienes públicos indivisibles, y por lo tanto no sabemos el grado de beneficio para quien lo disfruta³ y, en cambio, las tasas se emplean para solventar un bien o servicio público divisibles e identificable, donde el beneficiario es individualizado.

Los recursos tributarios en la Argentina se dividen en aquellos cuya responsabilidad de aplicación está en el Estado nacional (tributos nacionales), aquellos cuya responsabilidad está en las provincias (Impuestos provinciales) y los que aplican los municipios (tasas).

3.1.1. IMPUESTOS NACIONALES

Los tributos nacionales son recaudados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La AFIP es un organismo autárquico del Estado argentino y tiene a su cargo la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales.⁴ Los principales tributos nacionales son el impuesto al Valor Agregado (IVA), que en 2012 explicó el 28,0 % de la recaudación nacional, el impuesto a las ganancias que aportó el 20,4 %, las contribuciones patronales que aportaron 14,9 %, aportes personales (10,2 %), derechos de exportación (9,0 %), y el impuesto sobre los Débitos y Créditos en cuentas bancarias (6,5 %). En total, hay 40 categorías de tributos que conforman la

base de la recaudación nacional, pero sólo seis explicaron en 2012 el 89,0 % de esa recaudación, lo que indica que en ese conjunto están algunos de los tributos nacionales que pueden ser elegidos dentro de las políticas de incentivos positivos, según las características presentadas (ver Tabla 1). También en el resto de los impuestos hay algunos con características para ser incentivados. Uno de ellos es el monotributo que, si bien explica menos del 1 % de la recaudación nacional, grava a 2,4 millones de contribuyentes.

Tabla 1
Principales tributos nacionales

Tributos	Recaudación 2012 millones de \$	Participación %
Impuesto al Valor Agregado	190.496	28,0%
Impuesto a las Ganancias	138.440	20,4%
Contribuciones Patronales	101.039	14,9%
Aportes Personales	69.544	10,2%
Derechos de exportación	61.316	9,0%
Créditos y Débitos en cta. cte.	43.931	6,5%
<i>Total recaudado por los 6 principales tributos</i>	604.766	89,0%
Recaudación total	679.799	100,0%

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

3.1.2. IMPUESTOS PROVINCIALES

Una parte de los recursos que recauda la Nación se transfieren a las provincias. En 2012, mientras las provincias recaudaron \$121 932 millones en impuestos propios, recibieron \$170 211 millones de la Nación en concepto de coparticipación y leyes especiales.⁵

En el ámbito provincial, los impuestos son administrados por la Dirección de Rentas de cada provincia. Existen unos 22 tributos provinciales diferentes. Los principales son ingresos brutos, que explica el 75,3 % de la recaudación propia provincial, el impuesto a los sellos que recauda otro 8,7 %, el impuesto inmobiliario (8,0 %), automotor (5,3 %), y el 2,7 % restante se reparte en otros tributos provinciales⁶ (ver Tabla 2).

Tabla 2.

Principales tributos provinciales

Tributos	Recaudación 2012 millones de \$	Participación %
Ingresos Brutos	91.789	75,3%
Sellos	10.556	8,7%
Inmobiliario	9.814	8,0%
Automotor	6.456	5,3%
Otros	3.316	2,7%
<i>Total recaudado por los 4 principales tributos</i>	118.616	97,3%
Recaudación total	121.932	100,0%

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

Por el universo amplio de contribuyentes que abarcan, por su naturaleza, y por ser dos tributos que por descuido o decisión, comúnmente dejan de pagarse; en los impuestos inmobiliario y automotor se aplican frecuentemente incentivos positivos para alentar su pago. Por eso es importante conocer la naturaleza y ámbito de aplicación de ambos tributos.

El impuesto inmobiliario grava la posesión de un bien inmueble, se cobra por el mantenimiento general del área donde está localizada la propiedad, que puede ser un bien inmueble, un terreno o un campo. El monto a pagar se calcula según el valor del inmueble. Cada provincia tiene una ley impositiva diferente que lo legisla. En algunas jurisdicciones se suele confundir el impuesto inmobiliario con las contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) o Alumbrado, Barrido y Limpieza Territorial, dependiendo del nombre que utilice cada jurisdicción. Eso ocurre porque a menudo ambos tributos se cobran en la misma boleta. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires el impuesto inmobiliario y las tasas de servicios se cobran en lo que se conoce como ABL.

El Impuesto Automotor en tanto, grava el bien mueble registrable cuya emisión y recaudación corresponde a la provincia o municipalidad, según las normas de cada jurisdicción. También es un impuesto provincial. Los impuestos inmobiliarios y automotor son de carácter general, ya que gravan a todas las personas físicas o jurídicas que cuenten con una propiedad o un auto. Y prácticamente todas las provincias del país tienen algún sistema de incentivos sobre esos tributos.

3.1.3. IMPUESTOS MUNICIPALES

Los ingresos de las municipalidades surgen de la recaudación de tasas y contribuciones propias y de Ley 23.548 donde se obliga a las provincias a coparticiparles una parte de lo que recaudan. Los recursos genuinos de los municipios son básicamente el cobro de las tasas de alumbrado, barrido y limpieza, la tasa de servicios e higiene y tasas especiales según la actividad laboral. Sin embargo, hay más gravámenes y cada municipio ejerce cierta autonomía para colocar tasas. Actualmente en cada municipio del país se estima que hay un promedio de 20 tasas y contribuciones diferentes,⁷ y las ciudades obtienen de allí el 35 % de su financiamiento. Además, los municipios de 9 de las 23 provincias de la Argentina cuentan con la recaudación del impuesto automotor como fuente de ingreso propio, ya que la provincia les delega su cobro y administración.

Es que si bien los impuestos inmobiliario y automotor son provinciales, varias provincias han delegado en sus municipios su potestad de liquidación y cobro. Este tipo de organización descentralizada es una característica de países federales. Las provincias prefieren delegar la recaudación y el cobro del impuesto automotor e inmobiliario en los municipios porque al estar más cerca de los contribuyentes, se puede ejercer mayor control.

En la mayoría de las provincias el cobro del impuesto inmobiliario está a cargo de cada municipio, pero deben distribuir la recaudación a la provincia y a los Fondos Compensadores o de Mantenimiento. Distinto es el caso del impuesto automotor donde muchas provincias delegan a los municipios tanto el cobro como su administración, constituyendo así un recurso de recaudación propia. La autonomía municipal es la capacidad con la que cuentan los municipios para auto regularse, autodirigirse y planificar sus recursos económicos. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, los artículos 23 y 24 de la Ley 13.613 permiten transferir a sus municipios la función de cobrar y recaudar el impuesto automotor para que lo utilicen como recurso propio. El impuesto se liquida y recauda a través del municipio al que corresponde la radicación del vehículo.⁸ Esquemas similares funcionan en otras jurisdicciones.

Para dimensionar los ingresos tributarios totales de la Argentina, según la Dirección Nacional Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) en 2012 la recaudación nacional de impuestos fue de \$679 799 millones, monto equivalente a 31,4 % del PIB, mientras que la recaudación propia de las provincias habría alcanzado los \$121 932 millones (5,6 % del PIB). La recaudación de los municipios, en tanto, habría rondado los \$36 300 millones.⁹

4 LOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS APLICADOS EN LA ARGENTINA

Si bien la Argentina históricamente buscó combatir la evasión mediante controles y sanciones, en la última década comenzaron a aplicarse en forma creciente diferentes programas de premios, bonificaciones y recompensas para mejorar el cumplimiento de impuestos, contribuciones y tasas.

Uno de los primeros programas de ese tipo fue aplicado por el gobierno nacional. Se llamó LoterIVA y duró casi toda la década del 90. Con el LoterIVA los contribuyentes enviaban por correo sus facturas de compras, que eran puestas en un sorteo y los favorecidos recibían premios mensuales en dinero. Se sorteaba: 1 premio de \$225 000, tres de \$75 000 y 25 premios de \$3 000 al mes. El sistema tuvo alta participación inicial por la novedad e ilusión de ganar el premio. Pero pronto el entusiasmo se apagó por el costo que implicaba participar (el costo del franqueo postal) y la baja probabilidad de resultar favorecido. El objetivo de ese primer programa consistía en reducir las altas tasas de morosidad en IVA, que se agravaba por las dificultades económicas que atravesó el país en diversos años de esa década. Pero la improvisación en la aplicación del programa derivó en su ineficacia.

En los años siguientes y en la actualidad, a pesar del cambio favorable en la coyuntura económica, la reducción de la evasión fiscal sigue pendiente. La mejora en los ingresos de la población Argentina y la disminución de la pobreza no se ha visto reflejada en un aumento proporcional en las tasas de cobrabilidad. Se estima por ejemplo que la evasión en impuestos como el IVA es de 21,2 %, que en ganancias llega a 49,7 %, ¹⁰ y según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), al cuarto trimestre de 2012, el 34,6 % de los asalariados del país no hacía aportes jubilatorios.

Pero, a diferencia de los primeros programas de incentivos al cumplimiento que surgieron en los 90 como respuesta a la crisis económica, los programas actuales comenzaron a implementarse a partir de 2008, y fueron diseñados a pesar del ciclo virtuoso de la economía local, buscando incentivar el cumplimiento más allá de la frontera de crecimiento. Un recorrido por la Argentina muestra que todas las provincias del país tienen algún sistema de incentivos positivos al cumplimiento fiscal. También hay programas aplicados en el ámbito nacional y muchos municipios se van sumando a esta tendencia creciente en la Argentina y en el mundo.

4.1. TIPOS DE RECOMPENSAS

Los programas de incentivos positivos al cumplimiento fiscal buscan dos efectos sobre el contribuyente y dos sobre el fisco. Sobre el contribuyente,

intentan: 1) incentivarlo a cumplir con sus impuestos en tiempo y forma; y 2) recompensar al buen pagador para fidelizar su comportamiento. Y sobre el fisco buscan: 1) hacerse de fondos anticipadamente (es el caso de los descuentos por pago anticipado anual de un tributo); y 2) mejorar las tasas de cobrabilidad. Para lograr esos objetivos se aplican diferentes tipologías de incentivos.

Una forma de diferenciar los tipos de incentivos, es categorizarlos en «incentivos ex ante y ex post», «incentivos monetarios y no monetarios» e «incentivos ciertos y probables» (Giarrizzo, 2012). La primera categoría se relaciona con el momento en que se otorga el incentivo. En los incentivos ex ante, los contribuyentes la reciben al momento de realizar el pago. Son los típicos descuentos por pago anticipado. En los ex post, la recompensa se obtiene con posterioridad al cumplimiento.

La segunda categoría se relaciona con la forma del incentivo. Los incentivos monetarios suelen ser recompensas en efectivo o un descuento de dinero en el pago del tributo, mientras que los no monetarios suelen ser regalos o premios en objetos y servicios (autos, electrodomésticos, viajes, entradas a cines) o bien el reconocimiento público de la condición de buen contribuyente. Los premios no monetarios son usados en forma creciente, y eso tiene al menos tres explicaciones: a) dependiendo el premio que se asigne, permite reducir el costo de esos programas; b) posibilita incrementar la cantidad de premios sin que los contribuyentes pierdan el entusiasmo, ya que cuando las recompensas son de bajo valor, un regalo suele ser mejor recibido que el dinero en efectivo; c) mientras los incentivos en dinero pueden generar efecto desaliento cuando se quita el programa, no sucede lo mismo cuando el incentivo es un regalo (Giarrizzo, 2012).

La tercera categoría se vincula con la probabilidad de obtener el incentivo, que puede ser «cierta» o «probable». Eso genera efectos diferentes en los contribuyentes. No es igual un incentivo «cierto», donde si el individuo cumple con los requisitos recibe la recompensa, que un incentivo «probable» donde los buenos contribuyentes van a un sorteo para determinar si son o no beneficiarios.

La elección de uno u otro tipo de premio es arbitraria. Depende del impuesto, de los recursos económicos disponibles, del objetivo buscado y de las preferencias de los diseñadores de esos programas. En general, los estudios teóricos sobre cuáles son los programas más eficientes si bien no arrojan resultados definitivos, sugieren que los premios «ciertos» son más eficaces que los «probables», pero si la recompensa probable tiene una posibilidad alta de ser asignada, puede ganar en eficiencia. A su vez, aunque es común que los diseñadores elijan un gran premio para asignar en los programas de recompensas probables, algunos trabajos experimentales revelan que tiene mayor

impacto convertir ese gran premio en muchos pequeños premios (Giarrizzo, 2012). En cuanto al efecto entre los programas que ofrecen recompensas no monetarias y monetarias, varían según el tipo de premio asignado y la forma en que se lo comunica, pero cuando se trata de premios de bajo valor, a un mismo valor objetivo los no monetarios suelen tener mejor efecto que los monetarios (Fehr, Gächter y Kirchsteigerd, 1997, Giarrizzo, 2012).

4.2. PROGRAMAS VIGENTES O RECIENTES EN LA ARGENTINA

A pesar de ser una estrategia fiscal nueva, en la Argentina se pueden encontrar algunas experiencias de incentivos positivos. La mayoría de estos programas se concentra en impuestos de peso significativo en la recaudación como el IVA y los impuestos Inmobiliario y automotor. Sin embargo, hay experiencias sobre tributos de menor relevancia nominal como el monotributo, cuya importancia radica en el amplio universo de contribuyentes que alcanza, o sobre tributos que gravan a empresas como es ingresos brutos, y sobre las tasas municipales, que son una de las principales fuentes de recaudación de las ciudades.

4.2.1. INCENTIVOS NACIONALES AL CUMPLIMIENTO FISCAL

A nivel nacional, los programas de incentivos se aplicaron tradicionalmente sobre el IVA con el objetivo de estimular a los individuos a solicitar el comprobante tras una compra. Se buscaba reducir la informalidad y al mismo tiempo alentar el hábito de exigir la factura. La primera experiencia fue el LoterIVA, un sistema de premio monetario probabilístico, que funcionó entre 1990 y 1998 sin lograr los resultados esperados. En noviembre de 2001, mediante el decreto 1389, se autorizó la aplicación de un programa similar denominado IVA Solidario. En medio de la crisis económica que enfrentaba la Argentina por entonces, se buscaba la colaboración del público para mejorar el cumplimiento de ese impuesto. El IVA Solidario también fue un sistema de premios monetarios probabilísticos, que consistía en sorteos de dinero efectivo semanales. Pero también tuvo escasos resultados y a los pocos meses se retiró.

En el año 2009, se comenzó a aplicar una nueva variante, que se denominó IVA y Vuelta. Fue un premio probabilístico no monetario, donde la incorporación de nuevas tecnologías permitía reducir el costo de participación. Los contribuyentes debían enviar los datos de facturación vía Internet a cambio de los cuales recibían un número para el sorteo de un automóvil. El programa tuvo mucho marketing y adhesión inicial frente a la ilusión de ganar el auto, pero el entusiasmo decayó en la medida que se redujo la publicidad y que el público percibió la baja probabilidad de ser premiado. Finalmente el programa se retiró.

En general los sistemas de recompensas probabilísticos, sobre todo aquellos donde el universo de contribuyentes que puede participar es muy amplio y consisten en otorgar grandes premios a pocos beneficiados, suelen tener el mismo proceso: alto acatamiento inicial y pérdida del entusiasmo cuando el participante comienza a percibir que la probabilidad de ganar es mínima.

Un sistema de recompensas dentro de los tributos nacionales que rige desde el año 2010, es el reintegro de una cuota anual del monotributo a los contribuyentes que cumplieron en tiempo durante los 12 meses previos. El reintegro se realiza en marzo de cada año y se otorga sólo a quienes pagaron mediante débito en cuenta bancaria o con tarjeta de crédito. De esta forma se busca evitar la tasa de morosidad por descuido, olvido o direccionamiento del dinero del impuesto a otros fines que suele mostrar la población en ese tipo de tributos (ver Tabla 3).

Tabla 3

Programas de Incentivos positivos a nivel nacional

Programa e impuesto	Fecha	Objetivo	Sistema	Carácter del Premio	Tipo de premio		Observaciones
					Monetario	No monetario	
LoterIVA (IVA)	1990 a 1998	Reducir la evasión en IVA y promover la cultura tributaria	Enviar tickets de compra por correo.	Monetario Probable.	Sorteo mensual de dinero en efectivo.		El plan no logró masividad importante.
IVA solidario (IVA)	2001 y 2002	incentivando el hábito de solicitar tickets de compra.	Enviar tickets de compra por correo.	Monetario Probable.	Sorteo semanal de dinero en efectivo.		El sistema tenía fisuras y fue desactivado por su ineficiencia.
Iva y Vuelta (IVA)	2009		Ingresar datos de tickets de compra por Internet.	No monetario Probable.	Descuento de una cuota al año.	Sorteo semanal de 1 auto 0 Km.	El programa tuvo adhesión inicial pero pronto decayó y fue eliminado.
Mono-tributo	2010 –Vigente	Reducir mora en mono-tributo.	Adherir su pago al débito automático.	Monetario Cierto.			

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la AFIP.

4.2.2. INCENTIVOS PROVINCIALES AL CUMPLIMIENTO FISCAL

A nivel provincial, los principales programas de incentivos se concentran en los impuestos inmobiliario y automotor, aunque algunas provincias vienen avanzando en esquemas de incentivos a los ingresos brutos, que es el tributo de mayor incidencia en su recaudación propia, o en la aplicación de recompensas a contribuyentes con sus responsabilidades fiscales al día.

Las recompensas no siempre apuntan a reconocer el buen cumplimiento en sí sino a mejorar el pago. Tanto el impuesto inmobiliario como el automotor tienen la característica de ser altamente propensos a no pagarse en tiempo, ya sea por olvido o por direccionamiento de esos fondos a otros gastos. Para evitar esas omisiones, las direcciones de rentas provinciales suelen ofrecer descuentos por su pago anticipado, aunque a menudo el descuento se realiza por la necesidad de recursos anticipados de provincias y municipios. Los descuentos varían de jurisdicción en jurisdicción.

De acuerdo con los objetivos con que se aplican las recompensas en esos dos tributos, es posible identificar tres grupos de provincias:

- *Grupo I.* Las que sólo buscan mejorar el pago en tiempo de esos impuestos y ofrecen recompensas a todos los que cumplan con el tributo del periodo en determinadas condiciones (generalmente el descuento es por pago anual anticipado, aunque hay provincias que lo aplican por pago semestral anticipado o simplemente por pagar en término cada cuota).

- *Grupo II.* Las que buscan mejorar el cumplimiento de esos impuestos y simultáneamente recompensar a los contribuyentes que vienen abonando en tiempo para fidelizar su comportamiento. Suelen ser recompensas como las del Grupo I pero premian además con adicionales a quienes cumplieron en periodos previos.

- *Grupo III.* Las que sólo buscan reconocer a los contribuyentes que vienen cumpliendo en tiempo y forma con esos tributos en periodos anteriores.

En el impuesto inmobiliario, de las 24 jurisdicciones del país analizadas en 2012, hay 14 que ofrecieron descuentos por pago anual anticipado.¹¹ De esas 14 jurisdicciones, 7 ofrecieron descuentos generales para todos los contribuyentes independientemente de si tienen o no sus tributos al día (Grupo I), 4 ofrecieron descuentos generales pero premiaron con adicionales para los contribuyentes con sus tributos al día y que venían pagando en tiempo (Grupo II), y 3 provincias realizaron descuentos sólo a contribuyentes sin deudas fiscales (Grupo III).

Las provincias del Grupo I ofrecieron principalmente descuentos por pago anual anticipado. Los descuentos fueron muy variados: 8 % en La Pampa, 10 % en San Luis, 20 % en Ciudad de Buenos Aires, La Rioja y Tucumán, 25 % en Catamarca y 30 % en Santiago del Estero. Algunas también daban la posibilidad de optar por un descuento menor pagando las cuotas en término (por ejemplo Catamarca reducía el beneficio a 15 % pagando en término).

Las provincias del Grupo II combinaron descuentos como los aplicados por el Grupo I con una recompensa mayor a quienes venían cumpliendo con ese impuesto. Esas provincias son: Entre Ríos y Buenos Aires que otorgaron un 10 % de descuento general por pago único anticipado y 15 % para contribuyentes sin deudas de periodos anteriores, Neuquén con un descuento general de 15 % por pago anticipado y 20 % si el contribuyente era buen cumplidor, y Jujuy con 20 % de descuento general y 30 % para quienes cumplieron en 2011.

El grupo III está integrado por tres provincias: Mendoza, que ofreció un descuento de 10 % sólo para contribuyentes sin deudas, Río Negro que redujo sus esquemas de bonificaciones desde mayo 2012 y sólo descontó 15 % a contribuyentes sin deudas, y Córdoba, donde el contribuyente que pagó la cuota única en término tuvo un descuento de 40 %. El sistema aplicado en Córdoba tiene una particularidad: todos los contribuyentes recibieron la factura con el descuento por pago anual, pero quienes tenían deudas y no la regularizaron en el año, pagaron en noviembre la denominada Cuota 50 que era equivalente al monto del descuento obtenido al pagar la cuota anual, perdiendo así todo el beneficio (ver Tabla 4).

En todos los casos los premios otorgados fueron «monetarios ciertos», donde la recompensa (descuento monetario) la recibieron todos los que cumplieron con los requisitos definidos. La mayoría de las provincias repitió esos programas en 2013, algunas con pequeños cambios en las tasas y en las condiciones de descuentos.

Tabla 4

Provincias con Premios Monetarios Ciertos en el Impuesto Inmobiliario

	Provincia	Vigencia 2012	Descuento por pago anual anticipado en 2012	
			Descuento general	Descuento a cumplidores
Caso I	Santiago del Estero	Sí	30 %	–
	Catamarca	Sí	25 %	–
	Ciudad de Buenos Aires	Sí	20 %	–
	La Rioja	Sí	20 %	–
	Tucumán	Sí	20 %	–
	San Luis	Sí	10 %	–
	La Pampa	Sí	8 %	–
Caso II	Jujuy	Sí	20 %	30 %
	Neuquén	Sí	15 %	20 %
	Buenos Aires	Sí	10 %	15 %
	Entre Ríos	Sí	10 %	15 %
Caso III	Río Negro	Sí	–	15 %
	Córdoba	Sí	–	40 %
	Mendoza	Sí	–	10 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Rentas Provinciales.

En general, los descuentos tienen que ser significantes para tener efecto. Sobre todo en un contexto inflacionario como el que atraviesa el país. Si la bonificación no supera la inflación anual, es posible que el contribuyente prefiera pagar el tributo en cuotas. A su vez, la tabla muestra una elevada dispersión entre los porcentajes de descuentos asignados en cada provincia: los descuentos van desde 8 % a 30 %, y para buenos contribuyentes llegan a 40 %. Como los gobiernos provinciales tienen autonomía para manejar esos rangos, el monto del descuento queda determinado por la inflación anual, los recursos disponibles y sobre todo, la situación particular de cada jurisdicción, ya que en algunas provincias las tasas de morosidad llegan a duplicar a las de otras y se ven necesitadas de profundizar los descuentos para mejorar el pago.

Las provincias de Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Misiones no cuentan con incentivos a nivel provincial porque son sus municipios los encargados de recaudar el impuesto inmobiliario. En esos casos, los municipios determinan los descuentos. En Resistencia, Chaco, por ejemplo, se realizó en 2012 un descuento del 20 %. En Chubut, Santa Cruz y

Tierra del Fuego, el 100 % de la recaudación por impuesto inmobiliario es realizada por los municipios. En Chaco, Formosa, Salta y Corrientes la recaudación por impuesto inmobiliario está compartida entre la provincia y sus municipios.¹²

En la provincia de Santa Fe, recién el 6 de diciembre de 2012 se promulgó la Ley 13.319 que en su artículo 19 faculta al Poder Ejecutivo a establecer bonificaciones para los contribuyentes que cancelen la totalidad del Impuesto Inmobiliario Urbano y Rural en un pago. El descuento establecido fue de 5 %, y se agrega otro 5 % para quienes acrediten buena conducta fiscal entre el 1º de enero de 2008 y el 6 de diciembre de 2012. Por el tipo de incentivo, que rige desde 2013, Santa Fe pertenece al Grupo II.

Una situación similar ocurre con el impuesto automotor: de la información recopilada para 2012 se encontró que 15 provincias ofrecieron descuentos por pagos anticipados, aunque a diferencia del impuesto inmobiliario, en la mayoría de los casos son recompensas generales que buscan mejorar el cumplimiento sin otorgar adicionales a buenos contribuyentes. Sólo dos provincias, San Luis y Jujuy, amplían la recompensa para cumplidores, en tanto Córdoba y Río Negro sólo bonifican a quienes no tienen deudas (ver Tabla nº 5).

Tabla 5

Provincias con Premios Monetarios Ciertos en el Impuesto Automotor

	Provincia	Vigencia 2012	Descuento por pago anual anticipado en 2012	
			Descuento general	Descuento a cumplidores
Caso I	Santiago del Estero	Sí	30 %	–
	Catamarca	Sí	25 %	–
	Ciudad de Buenos Aires	Sí	20 %	–
	La Rioja	Sí	20 %	–
	Misiones	Sí	20 %	–
	Mendoza	Sí	15 %	–
	San Juan	Sí	15 %	–
	Neuquén	Sí	12 %	–
	Entre Ríos	Sí	10 %	–
	Tucumán	Sí	8 %	–
La Pampa	Sí	8 %	–	
Caso II	Jujuy	Sí	20 %	30 %
	San Luis	Sí	10 %	10 %
Caso III	Córdoba	Sí	–	40 %
	Río Negro	Sí	–	25 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Rentas Provinciales.

Dos variables que las provincias suelen considerar al momento de definir qué descuento ofrecer en los impuestos inmobiliario y automotor, son el nivel de morosidad sobre el tributo y la situación fiscal de la jurisdicción. En La Pampa, donde los descuentos por pago anticipado de ambos tributos son menores (8 %) la morosidad en 2011 (cuando se definió el descuento para 2012) era relativamente bajo en relación a otras jurisdicciones: según datos de la Dirección de Rentas de esa provincia, el 75 % de los contribuyentes estaban al día con el impuesto automotor. Eso posiblemente explica el bajo incentivo ofrecido. En Misiones, que descontó 20 % por pago anual anticipado, de acuerdo con la Dirección de Rentas Provincial, en 2011 sólo el 54 % del padrón de contribuyentes del impuesto automotor estaba al día. El nivel de morosidad fue disminuyendo en esa provincia desde el 60 % en 2008, 54 % en 2010 al 46 % en 2011, pero aun así es muy alto.¹³ En Río Negro, hasta mayo de 2012 se otorgaban beneficios de hasta 40 % por pago anual anticipado de impuestos como el inmobiliario, pero frente a las necesidades fiscales de esa provincia se limitaron esos beneficios (se bajó el descuento, y en 2012 sólo se aplicaron a cumplidores).

Si bien los principales sistemas de recompensas que aplican las provincias se focalizan en impuesto inmobiliario y automotor, van surgiendo otros esquemas. Mendoza anunció a fines de 2011 que usaría el impuesto a los ingresos brutos como premio y castigo para recaudar más. En un contexto donde a partir de 2012 se eliminaron las exenciones en ese tributo para la mayoría de las actividades y se duplicó la alícuota en actividades gravadas (del 1,5 % a 3 %), se redujo 1 punto porcentual la tasa a empresas con impuestos al día. Otras provincias, entre ellas Chaco, aplican esquemas similares de bonificación de un porcentaje del impuesto a los ingresos brutos a empresas que cumplen.

En el ámbito provincial, un programa de alta difusión en 2012 fue aplicado en la provincia de Buenos Aires: *Arbatracks*. Con el objetivo de combatir la evasión fiscal y la piratería se posibilitó que los contribuyentes con los impuestos Inmobiliario, Automotor e Ingresos Brutos al día, descarguen canciones de artistas nacionales sin costo y de manera legal durante un tiempo (ver Tabla 6).

4.3. RECOMPENSANDO AL BUEN CONTRIBUYENTE

Aunque los incentivos positivos son aplicados usualmente en impuestos nacionales y provinciales, hace tiempo los municipios iniciaron ese tipo de acciones para mejorar el cumplimiento de las tasas que aplican, y al mismo tiempo reconocer y fidelizar a sus buenos contribuyentes.

Los primeros programas lanzados en ámbitos municipales estuvieron muy ligados a la crisis económica, a fines de los años 90. En Buenos Aires, muchos

Tabla 6

Otros programas de Incentivos Positivos Provinciales

Programa e impuesto	Provincia	Vigencia	Objetivo	Requisitos	Carácter del premio	Tipo de premio
Arbatracks	Buenos Aires.	Enero a junio de 2012.	Premiar al buen contribuyente y combatir la piratería.	Tener pagos los impuestos Inmobiliario, Automotor e Ingresos Brutos.	No Monetario Cierto.	Descargar canciones de artistas nacionales sin costo y de manera legal (30 canciones cada 60 días hasta junio).
Ingresos Brutos	Mendoza.	2012.	Mejorar la recaudación de Ingresos Brutos y premiar su cumplimiento.	Tener el impuesto a los ingresos brutos al día.	Monetario Cierto.	Descuento de 1 punto porcentual en la tasa de Ingresos Brutos.
Ingresos Brutos	Chaco.	2010 – actualidad.	Mejorar la recaudación de Ingresos Brutos y premiar su cumplimiento.	Tener el impuesto a los Ingresos Brutos al día.	Monetario Cierto.	Bonificación del 33 % del impuesto.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Rentas Provinciales. La tabla sólo resume algunas provincias (en el caso de Ingresos Brutos hay más jurisdicciones que ofrecen descuentos por cumplir).

municipios del conurbano aplicaron esos incentivos entre 2000 y 2001 como una forma de evitar que con la crisis suba la morosidad. Los premios iban desde sorteos mensuales de productos, tarjetas con saldos para consumos, o privilegios en los tiempos de espera en determinados trámites. Muchos de esos programas se discontinuaron cuando la situación económica se agravó, fines de 2001 y 2002, o bien cuando se inició la recuperación en enero de 2003 y la recaudación creció con ella. Pero una novedad a partir del año 2008 fue el resurgimiento de esos programas en muchas ciudades del país. Bajo el concepto de reconocer y estimular al Buen Contribuyente, los municipios comenzaron a idear programas de incentivos como una opción complementaria para impulsar mejoras estructurales en el cumplimiento fiscal. Un recorrido por las ciudades de la Argentina permitió detectar al menos 23 municipios con este tipo de programas vigentes, algunos con modalidades de recompensas muy originales (ver Tabla 7).

Los incentivos aplicados por los municipios, según la información relevada, también pueden ser divididos en los tres grupos establecidos en el punto 4.2, según sus objetivos. Estos fueron: Grupo I) los que premian a todos, que casi siempre son bonificaciones por pagar en forma anticipada algunos tributos; Grupo II) los que premian a todos pero dan adicionales a quienes tienen sus impuestos al día; y Grupo III) los que premian sólo a quienes tienen sus impuestos al día.

Los incentivos positivos en los municipios se concentran en las tasas y en los impuestos inmobiliarios y automotor en el caso de las ciudades que son responsables de esos tributos. Los tipos de recompensas también pueden dividirse en las categorías presentadas en el punto 4.1.: monetarias y no monetarias, y dentro de ellas, ciertas o probables. Entre las recompensas monetarias encontradas en 2012,¹⁴ se destacaron:

- En Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, para mejorar el cumplimiento en la Tasa de Servicios Urbanos (TSU) se ofreció una recompensa monetaria cierta, que consistió en un descuento de 19 % por el pago anticipado de ese impuesto y de 24 % si el contribuyente no tenía deudas.
- En Resistencia, Chaco, se aplicó un descuento de 20 % por anticipar en un pago anual las tasas municipales a todos los contribuyentes.
- En General Madariaga, Corrientes, se ofreció un descuento general de 10 % por pago anual anticipado del impuesto inmobiliario, automotor y tasas municipales. El beneficio fue de 25 % para contribuyente con impuestos al día.
- En Oberá, Misiones, por pagar las cuotas de las tasas municipales en fecha se bonificó el 25 %.

Se trata en todos los casos de premios monetarios ciertos (en la tabla se detallan todos los programas encontrados). Los municipios que son responsables de cobrar y administrar los impuestos inmobiliarios y automotor, implementan hace tiempo este tipo de descuentos. Pero la novedad viene porque las comunas comenzaron a aplicar el mismo sistema en sus tasas.

Muchos municipios focalizan sus políticas de incentivos sólo entre quienes cumplen (Grupo III). Son en general premios monetarios probables. Por ejemplo:

- En Junín, provincia de Buenos Aires, se realiza todos los años un sorteo anual de 4 cheques por \$2500 entre contribuyentes con tasas al día.
- En Santa Rosa, La Pampa, desde 2009 se sortea semanalmente un premio de \$1000 entre contribuyentes sin deudas. El beneficio se extiende a \$1500 si el beneficiado paga por débito automático. Ese beneficio extra busca alentar mecanismos de pagos que eviten olvidos en pagar el tributo.

Hay municipios que desde el año 2008 vienen reconociendo al buen cumplimiento aplicando incentivos «no monetarios». Se trata generalmente de sorteos semanales, mensuales, semestrales o anuales de bienes como autos, televisores, electrodomésticos, o servicios como pueden ser un viaje o una entrada a un espectáculo (ver Tabla 8). Algunos de los programas vigentes en 2012 fueron:

- En Bahía Blanca, se aplicó el programa Responsabilidad Tributaria Municipal para reconocer a quienes cumplen con las tasas municipales. Se sorteó entre ellos un auto utilitario, un LCD o el valor equivalente para reparar las fachadas de las viviendas de los beneficiarios.

- En Avellaneda, Gran Buenos Aires, rige desde 2008 el programa El Buen Contribuyente gana siempre. Se sortea un auto 0 Km al año y electrodomésticos cada mes.

- En Mar del Plata, desde 2010 se premia al buen contribuyente con el sorteo anual de: 1 utilitario, 20 notebooks, 30 ayudas escolares y 5 computadoras entre quienes están al día con las tasas municipales.

- En Santo Tomé, Santa Fe, se aplica el programa Contribuyentes al día para alentar el cumplimiento de las tasas municipales y recompensar a los cumplidores. Se sortean una vez al año un conjunto de bienes. En el sorteo correspondiente al buen contribuyente 2012 involucró: 1 vehículo 0 km, 3 motos, 2 televisores LED, 2 heladeras y 2 ipad. Según informó la Secretaría de Hacienda y Administración durante el último sorteo, la tasa de morosidad bajó con la aplicación de este programa y de 9300 vecinos que participaron en 2010 se pasó a 10 377 en 2012.

- En Tigre, provincia de Buenos Aires, se aplica desde 2010 el programa Si cumplís ganas, donde los contribuyentes con tasas al día participan del sorteo mensual de un LCD de 32 pulgadas. Según cifras de la dirección de rentas municipal, desde el inicio de los sorteos, en febrero de 2011, la cantidad de contribuyentes al día en un año aumentó 10 %.

- En Almirante Brown, Gran Buenos Aires, se aplica el programa Brown Plus para recompensar a contribuyentes al día. Se sortea anualmente un 0 Km y mensualmente electrodomésticos, motos, mp3 y computadoras.

- Simultáneamente, hay programas municipales que utilizan premios no monetarios menos convencionales. En Diamante, Entre Ríos, desde el año 2010 se entregan entradas para el Festival Nacional de Jineteada y Folklore a contribuyentes con tasas al día. En la ciudad de Santa Fe, se sorteó entre 2008 y 2011 el arreglo de 40 veredas al año entre contribuyentes con tasas al día.

Tabla 7**Municipios: Incentivos «Monetarios» al cumplimiento tributario**

Localidad	Programa	Objetivo	Premio	Inicio	Estado al 30/09/12
Resistencia (Chaco)	Buen Contribuyente.	Estimular el pago anticipado de las tasas de servicios municipales.	Descuento general de 20 % por pago anticipado.	2012	Vigente
Clorinda (Formosa)	Buen Contribuyente.	Mejorar cumplimiento de tasas municipales (TUS; Derecho de Registro e Inspección y Automotor).	Descuento del 12 % por pago anual anticipado.	2012	Vigente
El Dorado (Misiones)	Buen Contribuyente.	Mejorar el cumplimiento de la tasa retributiva a la propiedad.	Descuento de: a) 20 % por pago anual h/ 10/01/12; b) 15 % por pago anual h/ 31/01/12; c) 10 % pagando cuotas en fecha.	2012	Vigente
Salta (Salta)	Buen Contribuyente.	Mejorar cumplimiento de las tasas municipales (Tasa de Protección Ambiental, automotor, inmobiliario, Tasa General de Inmuebles).	Descuento de 12 % por pago anual anticipado.	2012	Vigente
Río Grande (T. del Fuego)	Buen Contribuyente.	Mejorar el cumplimiento en las tasas municipales.	Descuento de 15 % en el pago anticipado de tasas municipales.	2012	Vigente
Oberá (Misiones)	Buen Contribuyente.	Mejorar el cumplimiento de la Tasa Retributiva a la Propiedad Inmueble.	Descuento del 25 % en la tasa por pago en tiempo.	2011	Vigente
Mar del Plata (Prov. de Bs. As.)	Buen Contribuyente.	Mejorar el pago de la Tasa de Servicios Urbanos (TSU).	Descuento general de 19 % por pago anticipado y de 24 % con impuestos al día.	2012	Vigente
Gral. Madariaga (Corrientes)	Buen Contribuyente.	Mejorar cumplimiento de impuestos municipales (inmobiliario, automotor, y otras tasas).	Descuento general de 10 % por pago anual anticipado y de 25 % si tiene impuestos al día.	2012	Vigente
San Luis (San Luis)	Buen Contribuyente.	Mejorar cumplimiento de tasas y servicios, y Servicios Sanitarios.	Descuento general de 20 % por pago anticipado y de 30 % para quienes pagaron en tiempo y con esta modalidad en 2011.	2012	Vigente
Termas Río Hondo (S. del Est.)	Buen Contribuyente.	Incentivar al pago anual anticipado de las tasas municipales retributivas.	Descuento general de 20 %, y de 30 % para contribuyentes con pagos al día.	2012	Vigente
Junín (Prov. de Bs. As.)	Contribuyente Puntual.	Mejorar pago de tasas municipales. Reconocer al buen contribuyente.	Sorteo anual de 4 cheques por \$2500 entre quienes tienen las tasas al día.	2012	Vigente
Santa Rosa (La Pampa)	Buen Contribuyente.	Mejorar el cumplimiento de las tasas municipales.	Sorteo semanal de dinero entre quienes tienen al día las tasas municipales. Premio general: \$1000. Premio si esta adherido al débito automático: \$1500.	2009	Vigente

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Rentas municipales. La tabla incluye todos los casos encontrados en una búsqueda exhaustiva, aunque posiblemente existan más ciudades con estos programas.

Tabla 8

Municipios: Incentivos «No Monetarios» al cumplimiento tributario

Localidad	Programa	Objetivo	Premio	Inicio	Estado al 30/09/12
Bahía Blanca (Prov. Bs. As.)	Responsabilidad Tributaria Municipal.	Reconocer a quienes cumplen con tasas municipales (Tasa por Inspección, Seguridad e Higiene; tasa Alumbrado, Limpieza y Conservación).	Sorteo de un auto (utilitario) y un LCD, o su equivalente en materiales y mano de obra para reparar veredas o fachadas de propiedades beneficiadas.	2012	Vigente
Tigre (Prov. Bs. As.)	Si cumplís, ganás.	Reconocer a quienes cumplen en tiempo con tasas municipales.	Sorteo mensual de un LCD 32 pulgadas.	2010	Vigente
Mar del Plata (Prov. de Bs. As.)	La ciudad te da chance.	Premiar a quienes tienen al día la Tasa de Servicios Urbanos (TSU) y la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH).	Para cumplidores de TSU: sorteo anual de 1 auto utilitario, 20 notebooks y 30 ayudas escolares. Para cumplidores de TISH: sorteo de 5 PC.	2010	Vigente
Avellaneda (GBA)	El Buen Contribuyente gana siempre.	Premiar a quienes cumplen con pago de la Tasa de Servicios Generales (TSG).	Sorteo anual de 1 auto 0 Km y sorteos mensuales de electrodomésticos	2008	Vigente
Almirante Brown (GBA)	Brown Plus.	Premiar a quienes están al día con Tasa municipales.	Sorteo anual de 1 auto 0 Km y sorteos mensuales de premios y descuentos.	2010	Vigente
San Nicolás (Prov. de Bs. As.)	Buen Contribuyente.	Premiar a quienes están al día con Tasa municipal.	Sorteo semestral de 1 auto 0km, homos, microondas, cocinas, lavadoras, televisores, heladeras y PC.	2009	Finalizó Febrero 2012
San Nicolás (Prov. de Bs. As.)	Vale Ciudad.	Mejorar el pago de la Tasa Única de Servicios (TUS).	Quienes tienen la TUS al día acceder a cupones de descuento de 5 % a 25 % para compras en comercios.	2009	Finalizó febrero 2012
Villa Constitución (Santa Fe)	Vale Ciudad.	Mejorar cumplimiento de Tasa Única de Servicios (TUS)	Quienes tienen la TUS al día acceder a cupones de descuentos para compras en comercios.	2012	Vigente
Villa María (Córdoba)	Pensando en el Buen Contribuyente.	Premiar a quienes están al día con Tasa municipal.	Sorteos de viajes a Brasil y Villa Gesell con hotel y media pensión. Órdenes de compra y electrodomésticos.	2011	Vigente
Diamante (Entre Ríos)	Buen Contribuyente.	Premiar cumplimiento de Tasa Gal Inmobiliaria, Tasa Retributiva de Servicios para Chacras y Quintas, y Tasa por Servicios Sanitarios.	Sorteo de entradas jineteadas y otros espectáculos.	2010	Vigente
Oberá (Misiones)	Buen Contribuyente.	Premiar a quienes están al día con Tasa municipales.	Ticket de pase libre para el Berrendo o el Jardín de los Pájaros.	2011	Finalizó

(Continúa en la página siguiente.)

Ciudad de Neuquén (Neuquén)	Si pagas, ganas.	Premiar a quienes están al día con Tasa municipales (Servicios a la Propiedad Inmueble, Inspección e Higiene de Baldíos y Obras Interrumpidas, Derechos de Cementerio y Patente; etc.).	Sorteo anual de 5 microondas, 5 netbooks, 5 notebooks, 10 cámaras fotográficas digitales y 5 LCD.	2011	Vigente
Ciudad de Santa Fe (Santa Fe)	Buen Contribuyente	Mejorar el cumplimiento del pago de la Tasa General de Inmuebles (TGI) y reconocer a los que están al día.	Sorteo anual de reparación de vereda de 40 contribuyentes beneficiados.	2008	Finalizado
Santo Tomé (Santa Fe)	Contribuyentes al Día	Premiar a quienes cumplen en tiempo y forma con la Tasa Gral de Inmuebles (TGI), la Tasa de Urbanizaciones privadas y la Tasa Retributiva de Servicios Sanitarios (TRSS).	Sorteo anual bienes. En 2012 se sortó: 1 0 KM, 3 motos, 2 televisores LED, 2 heladeras y 2 ipad.	2010	Vigente
Comodoro Rivadavia (Chubut)	Contribuyentes al Día.	Premiar a quienes cumplen con Inmobiliario, Automotor y tasa de Higiene Urbana.	Sorteo de viajes a Mendoza, Cataratas y descuento de 50 % en financiación de obras de pavimento.	2012	Vigente

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Direcciones de Rentas municipales. La tabla incluye todos los casos encontrados en una búsqueda exhaustiva, aunque posiblemente existan más ciudades con estos programas.

Con diferentes características y diseños, en América Latina se observan experiencias en Perú, Colombia, Venezuela, México, Uruguay, Ecuador o Bolivia, en tanto países europeos como España y Suiza también vienen incorporándolas. Los incentivos más comunes son los descuentos por pago anual de tributos periódicos como el inmobiliario o automotor. Pero la variedad de recompensas es más amplia. En Perú hay programas que premian con devoluciones de impuestos y atención preferencial en trámites impositivos. A nivel municipal, hay programas como el que se aplica en la localidad de Puno, donde los contribuyentes que cumplen reciben cupones de sorteo de autos y electrodomésticos. Un programa peculiar se aplica en Teziutlán, México, donde se sortean 40 regalos mensuales como muebles y electrodomésticos entre los cumplidores.

5 INCENTIVOS AL CUMPLIMIENTO FISCAL: UN CASO DE ESTUDIO

Analizar los resultados de los programas de incentivos positivos no es una tarea sencilla. Pocos municipios y provincias disponen o revelan información. En parte por ser políticas nuevas, en parte por la escasa y precaria disponibilidad de estadísticas tributarias municipales y provinciales, no es fácil obtener información sobre la evolución de la recaudación de provincias y municipios, sobre la tasa de cumplimiento de cada impuesto, o sobre la eficiencia de los programas de castigos e incentivos aplicados.

Para disponer de información sobre el impacto de los incentivos positivos, se intentó una evaluación cualitativa del programa que aplicó durante tres años el municipio de San Nicolás en la Provincia de Buenos Aires. Se eligió este municipio porque es uno de los programas más antiguos, tiene la ventaja de haber finalizado en febrero de 2012, y porque el tipo de incentivos otorgados resultaba de interés para evaluar. La evaluación se realizó en Agosto de 2012, mediante un trabajo de campo que consistió en una encuesta entre 175 contribuyentes residentes de la ciudad y una serie de entrevistas con funcionarios municipales.¹⁵

5.1. SAN NICOLÁS: VALE CIUDAD Y BUEN CONTRIBUYENTE

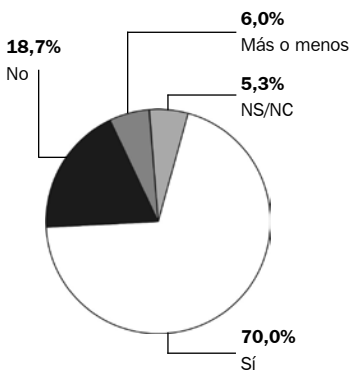
San Nicolás de los Arroyos es un municipio situado en el noreste de la provincia de Buenos Aires. Tiene 137 867 habitantes y en 2009 el gobierno municipal comenzó a aplicar incentivos al cumplimiento fiscal mediante dos programas: el Vale Ciudad y el programa Buen Contribuyente. Si bien la política de incentivos positivos había comenzado en 2004 cuando se decidió asignó un 10 % de descuento en los tributos de todos los vecinos con tasas al día, entre 2009 y febrero del 2012 ese descuento se cambió por esos dos programas novedosos.

El Vale Ciudad consistía en otorgar a todos los contribuyentes al día con la Tasa Única de Servicios (TUS) cupones de descuentos para compras en comercios del municipio. Los descuentos iban entre 5 % y 20 %, y estaban incluidos comercios de todos los rubros, desde alimentos, ropa, electrodomésticos hasta combustibles. El programa Buen Contribuyente, en tanto, premiaba a los vecinos con sus tasas al día, realizando sorteos periódicos de autos Okm, microondas, cocinas, televisores, computadoras y otros electrodomésticos. Pero los programas sufrieron las inclemencias típicas de muchas políticas aplicadas en el país: cuando cambiaron las autoridades a fines de 2011 en vez de mejorarlo y corregirlo, a principio de 2012 decidió eliminarlo.

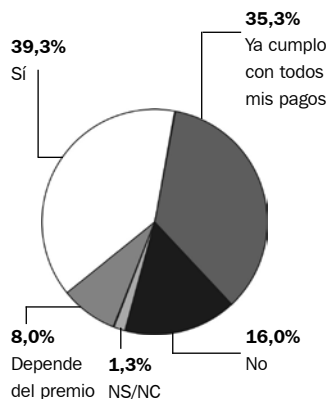
La encuesta, realizada a los pocos meses de retirados los programas, demostró sin embargo la adhesión potencial que generan esos incentivos. Un porcentaje significativo de contribuyentes relevados los considera convenientes y además manifiestan que mejoraría con ellos su cumplimiento fiscal. A la pregunta: «¿Le parece bien que la municipalidad premie a los contribuyentes que tienen sus impuestos al día?», casi 7 de cada 10 contribuyentes en San Nicolás contestaron positivamente. A su vez, a la pregunta hipotética «Si el municipio le diera un premio por tener sus impuestos al día, ¿cumpliría mejor con los pagos?», el 39,8 % de los encuestados contestó «sí», 8 % dependiendo del premio que le asignen, 35,3 % señaló que ya cumple con sus impuestos y sólo un 16 % manifestó que su comportamiento no variaría con el incentivo (ver Gráficos 1 y 2).

Gráficos 1 y 2

¿Le parece bien que la municipalidad premie a los contribuyentes que tienen todos sus impuestos al día?



Si el municipio le diera un premio por tener sus impuestos al día, ¿cumpliría mejor con los pagos?



Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento en la ciudad de San Nicolás.

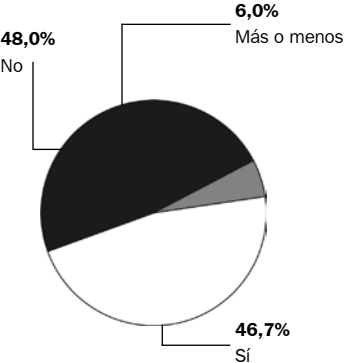
En general, los contribuyentes avalan que se reconozca el cumplimiento, y la mayoría de los que no cumplen señala que su comportamiento fiscal podría modificarse positivamente con un incentivo. Sin embargo, esas manifestaciones difieren de los resultados obtenidos en los programas aplicados: la motivación a cumplir con las tasas generado por el Vale Ciudad y el Buen Contribuyente

fue bajo. Un primer problema pudo haber sido el desconocimiento entre los habitantes del municipio de esos programas. A la pregunta: «¿Conoce los programas de premios por cumplir con sus impuestos que se aplicó en San Nicolás hasta febrero?», el 48 % de los contribuyentes dijo desconocerlos a pesar de tantos años en vigencia, y otro 6 % los conocía sólo parcialmente. Eso delimita cierto problema de difusión.

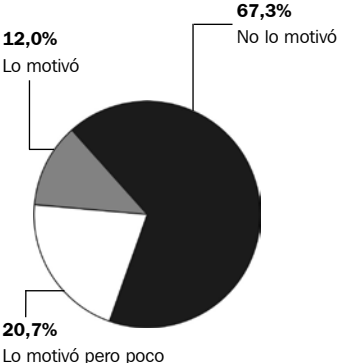
Pero un segundo problema fue que, entre quienes los conocían, sólo 12 % reveló que se sintió motivado por ellos. A la pregunta: «¿Los programas lo motivaron a cumplir mejor con sus tasas? 67,3 % contestó «no» y otro 20,3 % «muy poco» (ver Gráficos 3 y 4). Esto revela ciertas restricciones en el programa mismo, que pueden haber ocurrido porque: a) el premio no resultó atractivo; b) no se logró generar credibilidad en el público, de manera que el contribuyente perciba la posibilidad de poder ser beneficiario de un reconocimiento; o c) el público si bien conocía el programa, no alcanzó a visualizar los beneficios que podía obtener de ellos.

Gráficos 3 y 4

¿Conoce los programas de premios por cumplir con sus tasas municipales que aplicó la ciudad hasta febrero de 2012?



¿El premio que se otorgaba lo motivó a cumplir mejor con sus tasas?



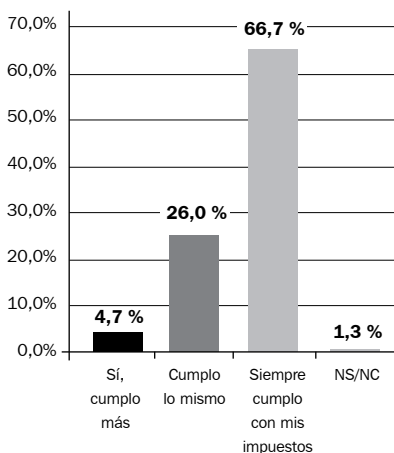
Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento en la ciudad de San Nicolás.

Lo que reflejan las respuestas es que ni el Vale Ciudad ni el programa al Buen Contribuyente motivaron a los contribuyentes a mejorar su cumplimiento fiscal. De acuerdo con las manifestaciones de los encuestados, en el Vale Ciudad los descuentos no resultaron significativos y tampoco se aplicaron en todos los comercios. Además, los cupones se retiraban en la Municipalidad y al contribuyente a menudo le resultaba poco práctico ir hasta allí. Un dato confirmador, es que sólo 11,9 % de los contribuyentes encuestados que tenían la TUS al día, fue a retirar los cupones. Y en el Buen Contribuyente, la posibilidad de salir sorteado y ganar el premio era considerada baja y no generaba entusiasmo.

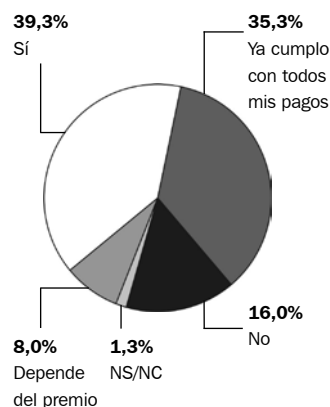
Finalmente los resultados fueron pobres: sólo 4,7 % de los contribuyentes sostuvo en la encuesta que cumple mejor a partir del programa. Aunque el nivel potencial de cumplidores frente a la posibilidad de un premio es alta: el 39,3 % aseguró que cumpliría mejor si hay algún premio por ello (ver Gráficos 5 y 6).

Gráficos 5 y 6

A partir del programa, ¿cumple mejor con sus impuestos?



Si el municipio le diera un premio por tener sus impuestos al día, ¿cumpliría mejor con los pagos?



Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento en San Nicolás.

En diciembre del 2011, cuando cambiaron las autoridades municipales, se modificó la política sobre los programas de incentivos. En un marco de austeridad fiscal y argumentando que los gastos de esos programas eran mayores a los beneficios obtenidos, se dejaron de aplicar y se optó por el uso de una política exclusiva de «castigos y sanciones». Las autoridades municipales de San Nicolás sostienen que tras la decisión de anular los incentivos positivos, se redujo el gasto público. Sin embargo, mientras que las autoridades del municipio creen conveniente seguir con la política de castigos y sanciones únicamente, los contribuyentes evalúan como conveniente acompañarlas con incentivos que reconozca al buen contribuyente. Pero no cualquier incentivo. Sino un incentivo motivador. Los programas Vale Ciudad y Buen Contribuyente no lograron motivar lo suficiente. Pero las experiencias de otras ciudades revelan que cuando estos programas están bien diseñados y comunicados, se pueden lograr resultados óptimos.

6 REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Los programas de incentivos al cumplimiento fiscal son cada vez más frecuentes en las políticas tributarias. Su objetivo es complementar el tradicional método de controles y castigos con metodologías más amigables al contribuyente, para incentivarlo mediante la acción positiva a cumplir con sus obligaciones fiscales. Las investigaciones realizadas tanto desde la psicología, la sociología como desde la economía arrojan evidencia sobre la incidencia positiva de los incentivos para crear un vínculo diferente entre los individuos y las normas, mejorando la voluntad a cumplirlas.

La variedad de programas existentes en la Argentina, algunos exitosos y otros no, confirma que en la batalla contra la evasión, también el país viene utilizando crecientemente este tipo de políticas. Casi todas las provincias aplican descuentos por pago anual anticipado o por pago en fecha de los impuestos inmobiliarios y automotor. Y lo mismo ocurre en los municipios, donde se aplican descuentos por pago en tiempo o anticipado de las tasas o tributos locales. Simultáneamente, tanto a nivel provincial como municipal se aplica la figura de Buen Contribuyente para reconocer a quienes tienen sus contribuciones al día. Ese reconocimiento se realiza de múltiples formas: regalos, sorteos, descuentos, reconocimiento público. Sin dudas que muchos de los programas aplicados en el país son originales y novedosos.

Sin embargo, una característica general observada en la Argentina es que los programas de premios van evolucionando por ensayo y error, según experiencias

locales realizadas por gestiones de gobierno transitorias. No hay intercambio de experiencias entre los organismos de control de las diferentes ciudades que los aplican, tampoco abundan los estudios previos de la situación para evaluar qué tipos de incentivos conviene usar en cada comunidad, de qué manera, o cómo difundirlos, ni se conocen estudios para evaluar sus resultados. Eso deriva en que los logros no siempre son los deseados y los gobiernos terminan minando recursos en políticas destinadas a combatir la evasión con bajos resultados, como es el caso presentado en San Nicolás.

Los programas de incentivos son útiles y sobre eso hay amplio consenso. Pero a la hora de diseñarlos hay que reconocer que no todos los premios y recompensas funcionan por igual, y que su forma de asignación y comunicación incide en su aceptación dentro la comunidad de contribuyentes. Para que estos programas motiven y que los beneficios de su implementación superen sus costos, es indispensable realizar un análisis de qué tipología de incentivos es convenientes, y de qué manera asignarlos. Esa no es una variable fija: cambia de ciudad en ciudad, dependiendo de la moral fiscal de los individuos, de la tasa de cumplimiento efectiva, de la confianza en las instituciones públicas o de otras variables como puede ser el tamaño poblacional o la conformidad con los impuestos que se aplican. En algunos casos será conveniente recurrir a premios monetarios y en otros usar recompensas no monetarias. También habrá que evaluar en qué ocasiones conviene entregar un incentivo cierto y cuando uno probable.

Tampoco todos los impuestos sirven para incentivar. La experiencia demuestra que suelen ser más eficientes los programas sobre tributos fáciles de evadir, difíciles de fiscalizar, que abarcan un universo relativamente amplio de contribuyentes, que son de pago sistemático, o que tienen incidencia nominal en la recaudación. Ejemplos de tributos que cumplen con algunas de esas características a nivel nacional son el IVA, un impuesto muy fácil de evadir y difícil de fiscalizar, con alta incidencia en la recaudación; el Monotributo, cuya incidencia económica si bien es baja abarca un universo amplio de contribuyentes; o aportes personales y contribuciones patronales. A nivel provincial, las políticas se focalizan en inmobiliario y automotor, cuyas características los hacen ideales para esos programas, pero se podría sin embargo experimentar más con Ingresos Brutos, un tributo que explica el 75 % de la recaudación de las provincias, que reúne características para ser incentivado y es utilizado con menor frecuencia en esos programas (se encontraron pocos incentivos en ese tributo). También a nivel municipal hay numerosas tasas que reúnen requisitos ideales para ser incentivados, pero es donde más se necesita cuidar detalles en su implementación.

Los programas de incentivos requieren un adecuado diseño y planificación antes de llevarse a cabo. A su vez, es importante realizar controles rutinarios para evaluar su eficiencia y funcionamiento, algo que por la escasa información que brindan las ciudades, provincias y mismo la AFIP, no está claro que se realice. Dado que estas políticas necesitan su tiempo para ingresar dentro de la conciencia colectiva del contribuyente, y de hecho es notorio cómo muchísimos ciudadanos o no los conocen o no los utilizan, es importante darle continuidad y acompañarlos de un buen programa de comunicaciones para que no deriven en acciones fallidas como parece haber sido la experiencia de San Nicolás. Cuando una localidad comienza a hacer uso de esta metodología, es importante no interrumpirla, o de hacerlo, ser claro desde el inicio con el tiempo en que durará el incentivo para que no sea percibido como una más de tantas políticas fallidas. Es el caso del IVA y Vuelta: mientras la AFIP asegura que lo retiró porque cumplió con sus resultados, la sensación entre los contribuyentes que lo conocieron, es que no funcionó. Esa diferencia de apreciaciones podría evitarse si a priori el organismo de control fiscal informa el plazo de duración del programa. Si el esquema de incentivos elaborado no tiene el éxito planteado, se puede contemplar la posibilidad de trabajar en mejorarlo en vez de realizar su retiro brusco, porque eso restará credibilidad a otros programas similares futuros.

Todo gobierno que desee reducir la morosidad fiscal a través de premios tiene que tener en cuenta la complejidad tanto de su sistema impositivo como de los motivos por los cuáles los individuos evaden sus impuestos. Las causas de la evasión son tan diversas como profundas. Cuando un individuo no cumple con sus obligaciones fiscales a menudo manifiesta mucho más que una resistencia económica. La evasión puede ser causada por su falta de conciencia tributaria, por su falta de responsabilidad ciudadana, por su desconocimiento, pero también puede ser su herramienta para expresar su descontento con las políticas públicas. Es difícil pensar que las cuestiones que inciden en la voluntad más íntima a pagar impuestos se modifiquen sólo con incentivos positivos. Sin embargo, estas políticas pueden ser un paso adelante para construir un mejor vínculo entre los organismos de control y los contribuyentes. Una vía para comenzar a moldear la conducta fiscal hacia el cumplimiento.

ANEXO

ENCUESTA EN SAN NICOLÁS

La encuesta realizada en San Nicolás buscó conocer la percepción de los contribuyentes sobre los programas de incentivos aplicados por el municipio hasta 2012. Se trató de un cuestionario cualitativo estructurado con preguntas sobre la aceptación de las políticas de incentivos en general y la posibilidad de inducir cambios en el comportamiento fiscal individual (ver Tablas 9 y 10). Las principales características de la encuesta fueron:

- Tamaño muestral: 175 casos.
- Nivel de confiabilidad: 95 %.
- Error muestral: 5 %.
- Diseño muestral: probabilístico biepico, estratificado por nivel de ingresos.
- Población objetivo: contribuyentes activos.
- Método de relevamiento: aleatorio, mediante Random walk.
- Técnica de relevamiento: encuesta directa, mediante formulario estructurado.
- Fecha: agosto 2012.

Tabla 9

Características generales de los encuestados

	M	F		
Sexo	34	69		
Porcentaje	33,01%	66,99%		
	M	F		
Edad	47,32	42,71		
	Primario	Secundario	Terciario	Universitario o más
Educación completada	10	46	29	18
Porcentaje	9,71%	44,66%	28,16%	17,48%

Tabla 10

Cuestionario

Sexo: Edad: Nivel de Educación completado:

1. Considera que es importante cumplir con el pago de los impuestos y tasas municipales?
1. Sí 2. No 3. Más o menos 4. NS/NC
 2. Le parece bien que se sancione a los que no cumplen con sus impuestos y tasas?
1. Sí 2. No 3. Más o menos 4. NS/NC
 3. ¿Cómo evalúa el monto de impuestos y tasas que paga en el municipio?
1. Excesivos 2. Adecuados 3. Bajos
 4. ¿Le parece bien que la municipalidad premie a los contribuyentes que tienen todos sus impuestos al día? 1.
Sí 2. No 3. Más o menos 4. NS/NC
 5. Si el municipio le diera un premio por tener sus impuestos al día, ¿cumpliría mejor con los pagos?
1. Sí 2. No 3. Depende del premio 4. Ya cumpro con mis impuestos 5. NS/NC
 6. Conoce los programas de premios por cumplir con sus tasas municipales que aplicó la ciudad hasta febrero de 2012?
1. Sí 2. No 3. Más o menos 4. NS/NC
(Para quienes contestaron las opciones 1 o 3 en la pregunta anterior)
 7. El premio que se otorgaban lo motivaron a cumplir mejor con sus tasas?
1. Lo motivó 2. Lo motivó, pero poco 3. No lo motivó 4. NS/NC
 8. A partir del programa, ¿cumple mejor con sus impuestos?
1. Sí, cumpro más 2. Cumpro lo mismo 3. Siempre cumpro con mis impuestos 4. NS/NC
 9. ¿Cumple con el pago de todos sus impuestos y tasas municipales?
1. Sí 2. No 3. Más o menos 4. NS/NC
(Para los que contestaron la opción 1 en la pregunta anterior)
 10. ¿Ha recibido algún premio o ha solicitado los cupones de descuentos por cumplir?
1. Sí 2. No
-

NOTAS

¹ Evasión y Elusión son dos conceptos diferentes. Mientras Evasión se refiere al no pago de un impuesto mediante el falseamiento u omisión de datos violando de esa forma la ley tributaria, la elusión impositiva se basa en la búsqueda de los vacíos legales de la legislación tributaria para eludir el alcance fijado por la ley pero sin violarla.

² En las provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja se denominan departamentos.

³ Problema conocido como bien público.

⁴ La Dirección General Impositiva (DGI), que depende de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), está a cargo de la aplicación, recaudación y fiscalización de tributos (excepto los aduaneros).

⁵ No se incluyen: a) las transferencias del Fondo Nacional Solidario (FNS) que aunque se realizan de forma automática no forman parte del sistema legal de coparticipación; b) las transferencias discrecionales o no automáticas a provincias.

⁶ Hay que tener en cuenta en esas participaciones que el impuesto inmobiliario y automotor el peso parece menor porque muchas provincias delegan su cobro en sus municipios.

⁷ IARAF, 2012.

⁸ Esto varía dependiendo del municipio. En algunos casos la recaudación del impuesto automotor se la queda totalmente el municipio y en otras sólo parcialmente entregando el resto a la provincia.

⁹ La estimación de la recaudación de los municipios se realizó sobre la base a la estimación de que el 4 % de la recaudación total de los tres niveles de gobiernos es recaudada por ellos.

¹⁰ Gómez Sabaini, J.C., Jimenez, J.P. y Rossignolo, D. (2011).

¹¹ Si bien los programas de bonificaciones son autorizados mediante normativas legales, el análisis de las bonificaciones aplicadas por cada provincia se realizó a partir de la información difundida por las Direcciones de Rentas de cada provincia en sus sitios web, o mediante comunicados de prensa y anuncios en diarios y otros medios locales. En aquellas provincias donde sólo tuvimos acceso a la información mediante lo publicado en medios locales, se contactó a los responsables telefónicamente para confirmar los datos. En algunas jurisdicciones pudimos tener acceso a las normativas locales que habilitaron los programas, mientras que en otras nos resultó más práctico el mecanismo explicado. Hay que recordar que el acceso a información tributaria en muchas provincias de la Argentina sigue siendo muy difícil.

¹² En Chaco, los municipios se quedan con el 82 % de lo recaudado por impuesto inmobiliario, en Formosa con el 72 %, en Salta con el 54 % y en Corrientes con 32 %.

¹³ Los datos sobre las tasas de morosidad se tomaron de declaraciones realizadas por los Directores de Rentas de las respectivas provincias en medios locales. La falta de datos impositivos en provincias y municipios es una limitación constante, pero se presupuso que la fuente, al ser primaria, es confiable. Para los fines del trabajo, nos permite una aproximación a comprender por qué algunas provincias otorgan más descuentos que otras.

¹⁴ La mayoría sigue vigente en 2013.

¹⁵ Anexo «Encuesta San Nicolás».

BIBLIOGRAFÍA

Allingham, M. y Sandmo, A. (1972). «Income Tax Evasion: A theoretical analysis». *Journal of Public Economics*, 1(3/4), pp. 323–338.

Alm, J.; Jackson, B. y McKee, M. (1992). «Institutional Uncertainty and Taxpayer Compliance». *American Economic Review*, 82(4), pp. 1018–1026.

Andreoni, J., Hardbaugh, W. y Vesterlund, L. (2003). «The Carrot or the Stick: Rewards, Punishments, and Cooperation». *American Economic Review, American Economic Association*, 93 (3), pp. 893–902.

Argyle, M. (1989). *The Social Psychology of Work*. Penguin. Segunda edición.

Bazart, C. y Pickhardt, M. (2009). «Fighting income tax evasion with positive rewards: experimental evidence». *LAMETA, Working Papers*, 1. University of Montpellier.

Bowey (1982). *Effects of incentive payment systems*. United Kingdom (1977–1980), Department of Employment Research Paper. Reino Unido, 36.

Clotfelter, C. (1983). «Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns». *The Review of Economics and Statistics*, 65 (3), pp. 363–373.

Cherrington, D.J., Reitz, H.J., y Scott, W.E. (1971). «Effects of contingent and non-contingent rewards in the relationship between satisfaction and task performance». *Journal of applied Psychology*, 55, pp. 531–536.

Das-Gupta, A. y Mookherjee, D. (1998). *Incentives and Institutional Reform in Tax Administration: Analysis of Developing Country Experience*. Delhi: Oxford University Press.

Day, R.C. (1971). «Some effects of combining close, punitive, and styles of supervision». *Sociometry*, 34 (3), pp. 303–327.

Day, R.C. y Hamblin, R.L. (1969). «Some effects of close and punitive styles of supervision». *American Journal of Sociology*, 69, pp. 499–510.

Dubin, J.A., Graetz, M.J. y Wilde, L.L. (1987). «Are we a Nation of tax cheaters? New econometric evidence of tax compliance». *American Economic Review*, 77 (2), pp. 240–245.

Falkinger, J. y Helbert, W. (1991). «Rewards versus penalties: on a new policy against tax evasion». *Public Finance*, Quarterly 19, pp. 67–79.

Feinstein, J. (1991). «An Econometric analysis of income tax and its detection». *The RAND Journal Economic*, 22 (1), pp. 14–25.

Feld, L.; Frey, B. y Torgler, B. (2006). «Rewarding honest taxpayers? Evidence on the impact of reward from field experiment». Center for Research in Economics, Management and the Arts. Working Paper Series with number 2006–16.

Fehr, E., Gächter, S. y Kirchsteiger, G. (1997). «Reciprocity as a Contract Enforcement Device: Experimental Evidence». *Económica*, 65 (4), pp. 833–60.

Friedland, N., Maital, S. y Rutenberg, A. (1978). «A Simulation Study of Income Tax Evasion». *Journal of Public Economics*, 10 (1), pp. 107–116.

Giarrizzo, V. (2012). «Incentivos monetarios y no monetarios para impulsar el pago de impuestos. Un experimento controlado». *Visión de Futuro*, Año 9, 16 (2), julio–diciembre.

Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Rossignolo, D. (2011). Imposición a la renta persona y equidad en América Latina: nuevos desafíos. División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Gutierrez, M.A. y Sour, L. (2008). «Extrinsic incentive and tax compliance». Documentos de Trabajo, CIDE, DAP N° 216, pp. 1–21.

Graetz, M.J. y Wilde, L. (1985). «The Economics of Tax Compliance: Facts and Fantasy». *National Tax Journal*, 38, pp. 355–363.

Greene, C.N. (1981). «Effects of withdrawal of performance contingent reward on supervisory influence and power». *Academy of Management Journal*, 24 (3), pp. 527–542.

Hamblin, R. (1964). «Punitive and non-punitive supervision». *Social problems*, 11, pp. 345–359.

Hunt, J.G. y Schuler, R.S. (1976). Leader reward and sanctions behavior in a public utility: What difference does it make? Southern Illinois University.

IARAF (2012). «Una constelación de tasas municipales en Argentina: existen más de 130 tipos de tasas diferentes». Informe Económico N°153.

INDEC (2013). «Encuesta Permanente de Hogares, Indicadores Socioeconómicos». Buenos Aires, 15 de marzo de 2013.

Kastlunger, B., Muehlbacher, S. Kirchler, E. y Mittone, L. (2011). What goes around comes around? Experimental evidence of the effect of rewards on tax compliance. *Public Finance Review*, 39(1), pp. 150-167.

Keller, R.T. y Szilagyi, A.D. (1976). «Employee reactions to leader reward behavior». *Academy of Management Journal*, 19, pp. 619-27.

Klepper, S.; Mazur, M. y Nagin, D. (1991). «Expert Intermediaries and Legal Compliance: The Case of Tax Preparers». *Journal of Law and Economics*. University of Chicago Press, 34(1), pp. 205-229.

Kruglanski, A. y Raven, B.H. (1970). «Conflict and power, en P. Swingle, The Structure of Conflict». New York: Academic Press.

Miller, G.A. (1967). «Professionals in bureaucracy: alienation among industrial scientists and engineers, *American Sociological Review*, 32, pp. 755-768.

Mork, K.A. (1975). «Income tax evasion: some empirical evidence», *Public Finance*, 30, p.p.70-76.

Nadler, D.A. y Lawler, E.E. (1983). «Factor influencing the success of labor-management quality of work life projects». *Journal of Occupational Behavior*, 1(1), pp. 53-67.

Podsakoff, P.M. (1982). «Determinants of supervisors use of reward and punishment. A literature review and suggestions for future research». *Organizational Behavior and Human Performance*, 29, pp. 58-83.

Rothbart, M. (1968). «Effects of motivation, equity, and compliance on the use of reward and punishment». *Journal of Personality and Social Psychology*, 8, pp. 143-147.

Sims, H.P. y Szilagyi, A.D. (1975). «Leader reward behaviour and satisfaction and performance». *Organizational Behavior and Human Performance*, 14, pp. 426-438.

Skinner, B.F. (1948). «Superstition in the pigeon». *Journal of Experimental Psychology*, 38, pp. 168–172.

Slemrod, J. (2007). «Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion». *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), pp. 25–48.

Solow, R. (1971). «The State of Economics: The Behavioral and Social Sciences Survey: Discussion». *The American Economic Review (AER)*, 61 (2), pp. 63–65.

Terborg, J. (1976). «The Motivational Components of Goal Setting». *Journal of Applied Psychology*, pp. 613–621.

Titmuss, R.M. (1970). *The Gift Relationship*. Allen and Unwin, London, UK.

Titmuss, R.M. (1971). «The Gift of Blood». *Transaction*, 8(3), pp. 18–26.

Torgler, B. (2003). «To Evade Taxes or not to Evade: That is The Question». *Journal of Socio-Economics*, 32(3), pp. 283–302.

Witte, A. y Woodbury, D. (1985). «The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance». *National Tax Journal*, 38(1), pp. 1–14.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Giarrizzo, Victoria y Brudersohn, Sebastián (2013). «Premiar al buen contribuyente. Un recorrido por los «incentivos» aplicados en Argentina para mejorar el cumplimiento fiscal.» *DAAPGE*, año 13, N° 20, 2013, pp. 7-48. Santa Fe, Argentina: UNL.
