

¿Por qué la gente paga sus impuestos?

Autor: Fernando Montenegro

Director: Dr. Juan Carlos Gómez Sabaini

**TESIS DE MAESTRÍA EN FINANZAS PÚBLICAS,
PROVINCIALES Y MUNICIPALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

3º Promoción

A GABY

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES y al Gobierno de la Provincia de Santa Fe que con su aporte económico hicieron posible esta tesis.

Al Dr. Juan Carlos Gomez Sabaini cuyas sugerencias concretaron este trabajo.

A mi familia.

A Susana.

Índice

CAPÍTULO I: ALCANCE, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

I.1	NOCIONES BÁSICAS. IMPORTANCIA	1
I.2	INTRODUCCIÓN	3
I.3	OBJETIVO	7
I.4	EXTENSIÓN Y METODOLOGÍA	8

CAPÍTULO II: CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

II.1	¿QUÉ ES EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO?	9
II.2	¿POR QUÉ EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO?	10
II.3	MODELOS	11
II.4	FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS	20
II.5	FACTORES EN LA DECISIÓN DEL CUMPLIMIENTO	22
II.6	POLÍTICA TRIBUTARIA, ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	25
II.7	ALGUNAS EXPERIENCIAS	28

CAPÍTULO III: CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUTO

III.1	ENCUADRE DEL IMPUESTO	35
III.2	ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACIÓN	41

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE DATOS Y CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO

IV.1	METODOLOGÍA	45
IV.2	VARIABLES RELEVANTES	47
IV.3	SEGMENTACIÓN	48
IV.4	VARIABLES DE DESARROLLO	56
IV.5	VARIABLES DEMOGRÁFICAS Y SOCIOLÓGICAS	64
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES		81
ANEXO A		
A.1	Algunas estadísticas	88
A.2	Mapas de Cumplimiento	101
BIBLIOGRAFÍA		108

I.

ALCANCE, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

I.1 NOCIONES BÁSICAS. IMPORTANCIA

El *cumplimiento* es realizar un acto frente al pedido implícito o explícito de otro. En el área tributaria, el cumplimiento refiere a una clase especial en donde el pedido proviene del Estado, refiere a un individuo y debe además estar contenido en una norma legal.

El incumplimiento tributario, o ausencia de cumplimiento, se manifiesta en un hecho ilícito que comete el sujeto pasivo de la obligación tributaria; sea éste por sub-declaración, no ingreso o evasión de obligaciones fiscales. El incumplimiento tributario puede analizarse de tres ópticas diferentes.

La tipificación de este hecho ilícito desde la *óptica jurídica* en contravención o delito comporta toda una discusión dogmática acerca del llamado Derecho Penal Tributario que excede el presente trabajo. En un abuso de simplificación, la contravención refiere a infracciones a obligaciones formales mientras que el delito se caracteriza por la presencia de dolo.

Desde el punto de vista *social*, la importancia del incumplimiento tributario radica en que éste atenta contra el concepto intangible, supra-individual, de difícil

visualización de "Hacienda Pública". En su sentido funcional y dinámico, entendido como proceso de recaudación de ingresos y realización del gasto público, la Hacienda Pública merece protección, porque representa intereses difundidos en toda la comunidad: no se protege el dinero del Estado en sí mismo, sino que se protege el sistema de recaudación de ingresos en tanto está conectado a un sistema de gastos y redistribución de beneficios a amplios sectores de la población.

El comportamiento incumplidor de los contribuyentes resta los recursos que al Estado le permiten solventar los cometidos que la Constitución pone a su cargo. De la consideración social del problema deriva la jerarquía e importancia de su tratamiento.

Al asegurar, por tanto, el sistema de recaudación se está defendiendo asimismo uno de los más valiosos y preciados valores constitucionales: el bien común.

Con la presencia de dolo, el incumplimiento tributario se convierte además, en un delito socioeconómico: genera situaciones de pobreza, marginalidad e injusticia en la distribución de las cargas y del producto social. El identificar el incumplimiento como un delito es quizás tanto más difícil cuanto que el comportamiento incumplidor no genera la condena social que provocan los crímenes de la calle: las víctimas del incumplimiento son difusas y así no son evidentes para la mayoría. Así visto, ningún otro fraude podría ser más grave, o al menos más grande, más abarcativo que el fraude fiscal.

Desde el punto de vista económico, esta visión filantrópica del incumplimiento tributario se resume en los conceptos de eficiencia económica. Al reducir el incumplimiento, la competencia desleal se debilita permitiendo una carga tributaria regular entre los distintos sectores.

1.2 INTRODUCCIÓN

Los problemas que subyacen al cumplimiento tributario son un fenómeno perverso que ha existido por cientos de años, se encuentra en distintos grados en todas las sociedades y se ha manifestado de diferentes maneras. El entender y enfatizar por tanto, la importancia de las motivaciones subyacentes del cumplimiento-incumplimiento tributario, no es sólo una cuestión técnica sino un aspecto cuantitativo importante.

A pesar de que el tema del incumplimiento ha recibido poca atención en la literatura de las finanzas públicas luego de la Segunda Guerra Mundial, ha resurgido en los últimos 30 años como un instrumento para reducir el déficit fiscal. Ciertamente, es natural repensar los problemas de cumplimiento para la Argentina de hoy donde:

1. un marco de inflexibilidad a la baja del gasto público,
2. un incremento del déficit fiscal y deuda pública,
3. difíciles negociaciones con organismos y bancos internacionales; hacen que sean las Administraciones Tributarias quienes desempeñen un rol importante en generar los recursos genuinos necesarios para los diferentes niveles gubernamentales.

El tema de incumplimiento tributario también ha recibido más atención como resultado de un creciente interés acerca de la economía subterránea (Tanzi y Shome, 1993) y sus consecuencias para la política económica y el sistema impositivo. La preocupación acerca de la evasión fiscal generalizada tiene su fundamento tanto más cuanto que afecta la equidad horizontal y vertical de un sistema tributario así como la eficiencia del sistema de mercado en general y la del sistema impositivo en particular.

Además, un deficiente control sobre la evasión fiscal genera una actitud cínica acerca del rol del sector público y complica la estructura impositiva desde el punto de vista que, toda reforma impositiva anticipando un comportamiento evasor trata de evitarlo por intermedio del incremento de alícuotas, ampliaciones de bases imponibles y uso excesivo de mecanismos de retención en la fuente. De hecho, las

reformas de los sistemas tributarios que no atienden los problemas de cumplimiento responden a objetivos de corto plazo buscando aumentar la recaudación antes que privilegiar una perspectiva redistributiva de largo plazo (Sabaini, 1993).

Este creciente interés en la evasión se materializó por supuesto en los aspectos administrativos-tributarios que difícilmente figuraban en las discusiones teóricas del diseño de los mismos. Esto revalorizó las actividades de las Administraciones Tributarias y las incorporó al diseño de los tributos tanto más cuanto que no es posible entender el verdadero impacto de un sistema tributario observando sólo la base del tributo y las tasas aplicadas sobre esa base sin atender los problemas de administración y recaudación. "...El no atender esos problemas puede convertir lo que puede ser aparentemente una estructura progresiva de tasas y una base tributaria que refleje la capacidad tributaria individual en una estructura regresiva que produzca caprichosas transferencias de ingresos si los impuestos no son recaudados..." (Slemrod, 1992).

Se reconoció entonces, a las actividades de administración de impuestos que realizan las Administraciones Tributarias como determinantes del efecto final en la distribución del ingreso buscado por el legislador.

Los factores que influyen el grado en que las actividades de la Administración Tributaria puedan controlar el incumplimiento no son pocos. La magnitud de los recursos de que dispone la Administración Tributaria, la eficiencia con que los recursos son utilizados (costos de recaudación), la facilidad con que los contribuyentes pagan sus impuestos (costos de cumplimiento), la relación entre la Administración Tributaria y los contribuyentes (servicios y atención) y los métodos de recaudación por ésta utilizados (retenciones, impuestos presuntos, impuestos mínimos, controles cruzados): todos juegan un papel en determinar la magnitud y la amenaza de la evasión fiscal.

Es cierto que sin una eficiente administración tributaria, los ingresos tributarios disminuirán y todas las formas de incumplimiento tenderán a crecer rápidamente. Ahora bien, ¿garantiza una administración eficiente altos grados de cumplimiento?, ¿Son las capacidades administrativas de las Administraciones Tributarias las

variables cruciales que explican el cumplimiento?. Indudablemente, otros factores afectan el nivel de cumplimiento.

Tradicionalmente, las Administraciones Tributarias han enfocado sus esfuerzos de recaudación basadas en la teoría tradicional de la evasión la cual tiene numerosas limitaciones dado que es altamente dependiente de supuestos acerca de actitudes hacia el riesgo y la probabilidad de ser detectado y penalizado. La hipótesis central¹ es que el contribuyente cumple por *temor subjetivo*, esto es la percepción que realiza el contribuyente de la probabilidad que su incumplimiento sea detectado y penalizado, y éste está dado, entre otros factores, por las actividades coactivas que realiza la Administración Tributaria.

Estos ineficientes y costosos métodos coactivos se revelaron insuficientes. Si bien es cierto que las actividades de fiscalización e intimación tienen efectos positivos en el cumplimiento estas magnitudes son de hecho poco significativas (Beron y colab.1992). Las Administraciones Tributarias concluyeron que el elemento coactivo es necesario para corregir el incumplimiento intencional pero no para corregir el incumplimiento no intencional.

Al comienzo de los años 90 el I.R.S. (Internal Revenue Service)² fue el primero en intentar nuevas *soluciones no-coactivas*. Estos nuevos enfoques, intentan prevenir el incumplimiento identificando áreas o segmentos de contribuyentes donde es probable que éste ocurra.

Por el contrario, las mencionadas soluciones tradicionales de coacción actúan contribuyente por contribuyente, creando un acercamiento caro que no identifica patrones de incumplimiento. La nueva filosofía es reemplazar actividades coactivas "ex_post" por actividades preventivas "ex_ante". Por otra parte implica reemplazar una solución de tipo "second_best" cual es la posibilidad de que muchos evasores queden impunes por otra que comprenda los problemas de incumplimiento y trate de solucionarlos antes de que éstos ocurran.

¹ Ver Capítulo II-Modelos Económicos.

² Administración Tributaria Federal de los Estados Unidos de América.

Este acercamiento requiere establecer nuevas herramientas y métodos de investigación y organización. Los métodos de investigación incluyen un ciclo de investigación del cumplimiento que comienza identificando segmentos de contribuyentes o grupos específicos de contribuyentes incumplidores que comparten ciertas características o comportamientos y finaliza usando esos resultados para implementar programas de cumplimiento. La organización incluye la creación de divisiones responsables de desarrollar e implementar soluciones para el incumplimiento. Las herramientas refieren fundamentalmente a un grupo humano capacitado y a sistemas de información integrados con bases de datos interconectadas conteniendo información disponible para la investigación.

Los datos recogidos por el IRS sugieren que el 83% del impuesto a las ganancias es recaudado voluntariamente. Este porcentaje se ha incrementado al 87% en los últimos años gracias a los programas coactivos de recaudación que ha venido implementando. Este 4% solo ha sido posible cubrirlo luego de varios años que el impuesto venció. El objetivo del IRS es llegar a un 90% en el 2001.

Para esto, desde 1993 el IRS se ha preocupado por disminuir la carga impositiva al contribuyente reduciendo los costos de cumplir con la declaración e ingreso de los tributos a través de un mejor sistema de atención al contribuyente. Ha desarrollado medidas de performance para sus programas y operaciones comparables al sistema bancario. Los alegatos de contribuyentes acerca de abusos o malas acciones dieron origen a la división "Inspection Service and Taxpayer Advocate Roles" para asegurar que los mismos sean tratados correctamente. En 1993 el IRS envió 60 millones de cartas a sus contribuyentes. Se identificaron 31 problemas de los 47 más comunes y se advirtió que muchos contribuyentes tenían varias notificaciones. Se creó el concepto NCU (Notice Clarity Unit - 1995) que busca identificar la probable causa raíz que dio origen a los múltiples incumplimientos y notificar con anterioridad al contribuyente solo una vez. Estadísticas de capacidad de acceso telefónico a la Administración, se incrementaron de un 20 a un 51% durante 1997. Se identificaron los empleadores que habían experimentado algún tipo de incumplimiento en años anteriores en las etapas de declaración o ingreso y se los advirtió con anterioridad al vencimiento de la obligación.

I.3 OBJETIVO

El objetivo del trabajo es determinar y comprender las causas y/o razones del cumplimiento / incumplimiento para el Impuesto Inmobiliario de la Provincia de Santa Fe – año 1991.

Se medirán tasas de cumplimiento y luego se identificarán los factores o variables que inciden en el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Para cada nivel de cumplimiento se identificarán las características demográficas, sociales y económicas asociadas que distinguen un sector de otro.

Finalmente, y luego de determinar y comprender las causas y/o razones del incumplimiento, se identificarán tratamientos potenciales para incrementar éste.

Este objetivo comprende realizar los primeros 4 pasos detallados en la Figura 1.

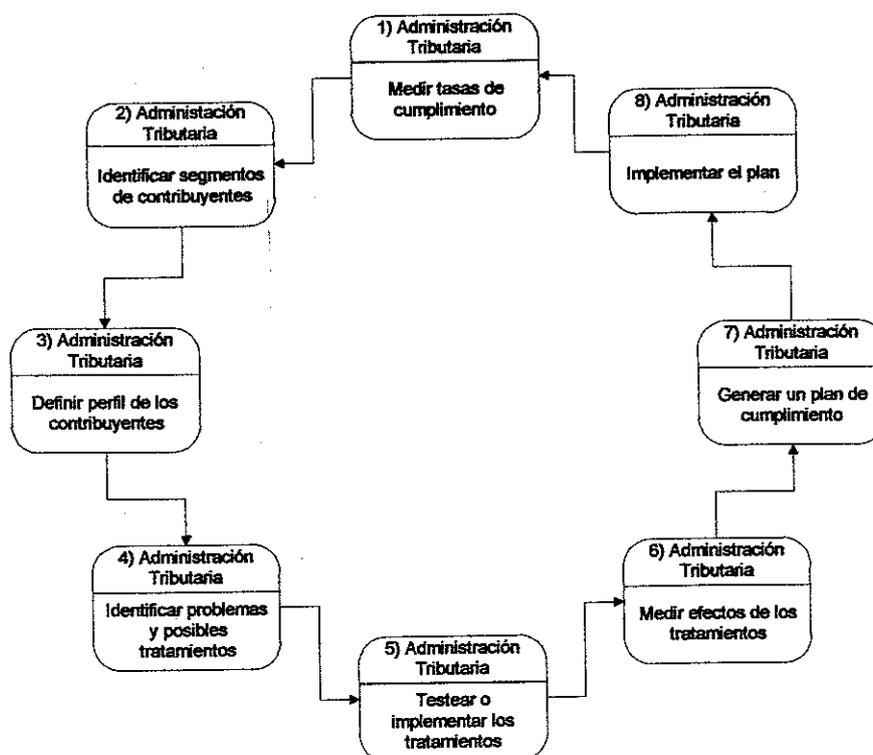


Figura 1: Plan de cumplimiento

I.4 EXTENSIÓN Y METODOLOGÍA

El trabajo se realizará sobre tributación provincial, y específicamente para el Impuesto Inmobiliario de la Provincia de Santa Fe. Se realizará un corte transversal para el año 1991. El trabajo se estructura en 5 capítulos.

El Capítulo II presenta un marco teórico del trabajo. Se explica en qué consiste el cumplimiento voluntario, la necesidad del mismo, las herramientas metodológicas utilizadas para estudiarlo y el rol de las Administraciones Tributarias. Algunas experiencias se incluyen al final.

El Capítulo III es una descripción teórica del tributo: el marco legal que conforma su estructura, hecho imponible, sujeto y objeto imponible, exenciones, clasificación del impuesto como así también una descripción de la administración del mismo y de las instituciones que intervienen en ésta.

El Capítulo IV contiene estadísticas descriptivas de las variables implicadas como así también estimaciones que permitirán obtener algunas conclusiones.

El Capítulo V es un resumen de las observaciones del Capítulo VI e incluye algunas consideraciones finales.

II.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

II.1 ¿QUÉ ES EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO?

El cumplimiento voluntario –en el campo tributario- refiere a que los ciudadanos declaren e ingresen al fisco sus obligaciones tributarias en tiempo y forma de acuerdo a la legislación impositiva sin necesidad de una acción coactiva por parte de la Administración Tributaria.

El cumplimiento, como respuesta a un pedido explícito o implícito de otro, excede lo tributario y es un aspecto presente tanto en la economía como en la política y las ciencias sociales. Los problemas de cumplimiento se presentan en varios niveles (Brehm, 1996):

entre individuos,

entre individuos y estados,

entre estados

y son fácilmente reconocibles no sólo en los trabajos teóricos y empíricos de cumplimiento tributario sino también en los de política; como el problema del principal-agente, o la adquisición de bienes colectivos; y en los de justicia penal e

investigación del crimen. Este último constituye uno de los dominios más extensos para los trabajos empíricos de las ciencias sociales.

Si bien el cumplimiento / incumplimiento tributario es fácilmente detectable no lo son así sus causas. Muy por el contrario, las razones que subyacen al cumplimiento son ambiguas y además muchas veces el incumplimiento no es intencional. Desafortunadamente, se tiene poco conocimiento acerca de los determinantes de la actitud del contribuyente. No sólo hay poca bibliografía sobre el tema sino que hay mucha disputa acerca de las herramientas estadísticas y modelos conceptuales a usar para estudiar el problema del cumplimiento.

II.2 ¿POR QUÉ EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO?

La necesidad del cumplimiento voluntario de los tributos surge como consecuencia lógica de la evolución que los mismos han sufrido a lo largo del tiempo.

Las nuevas formas impositivas son masivas y complejas lo que hace que la Administración Tributaria dependa necesariamente de la información que le debe proporcionar el propio sujeto del tributo. El contribuyente juega un papel activo dentro de este sistema, el Estado desconoce a priori la obligación tributaria y la magnitud de la misma, siendo el contribuyente quien la da a conocer generalmente vía declaraciones juradas. La tendencia entonces, en las legislaciones modernas es a radicar en el sujeto de la obligación lo que se ha denominado "deber de iniciativa" que indica que es al sujeto al cual le corresponde satisfacer el cumplimiento de su obligación tributaria.

Tradicionalmente se pensaba que el poder de policía de la Administración Tributaria era lo que determinaba el nivel de recaudación. Es importante reconocer que aunque exista alguna evidencia empírica que justifique que el cumplimiento está afectado por las actividades coactivas de la Administración Tributaria, éstas no pueden explicar el comportamiento cumplidor / incumplidor de todos los contribuyentes.

Ninguna administración tributaria, por eficiente que ésta sea es capaz de auditar, monitorear, controlar o intimar no más que una ínfima parte de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Por lo tanto, es el grado de cumplimiento voluntario lo que determina el nivel de recaudación y el grado de cumplimiento.

II.3 MODELOS

Tres tipos de modelos fueron tradicionalmente utilizados en el estudio del cumplimiento con las leyes:

modelo microeconómico.basado en la teoría marginal de la utilidad,

modelo sociológico basado en la teoría marginal de la utilidad,

modelo socio-económico.

Modelo Microeconómico

Los economistas vieron tradicionalmente el problema del cumplimiento como la toma de una decisión racional en un contexto de incertidumbre: el incumplimiento es un juego donde el pagar menos trae mayores posibilidades de ser descubierto y castigado. Desde esta perspectiva, se puede esperar que el nivel de incumplimiento pueda responder a los cambios de:

la probabilidad de que el incumplimiento sea detectado y castigado

la severidad del castigo.

La teoría económica simplemente predice que el contribuyente actúa en defensa de sus propios intereses financieros: el cumplimiento se incrementa cuando se incrementa la probabilidad de ser descubierto.

La teoría económica predice también que experimentar una fiscalización o una intimación puede incrementar el cumplimiento futuro. No obstante, poco se conoce acerca de las probabilidades actuales de detección para cada tipo de incumplimiento y acerca de cómo los contribuyentes se forman percepciones acerca de estas probabilidades.

Los modelos teóricos microeconómicos surgen originalmente en 1967 a raíz de los trabajos de Becker y sus modelos sobre investigación del crimen. Becker³ menciona la evasión fiscal como una posible área de aplicación del modelo, y los primeros en llevar a cabo este tipo de aplicaciones fueron Allingham y Sandmo (1972). El mayor hallazgo en los estudios de incumplimiento tributario es la importancia del miedo a ser descubierto como factor que disminuye el incumplimiento (Dubin, Graetz, and Wilde 1990). Como se mencionó anteriormente estos modelos tratan el cumplimiento del contribuyente como un problema de maximizar la utilidad esperada. En este marco se asume que los contribuyentes maximizan la utilidad esperada del juego de la evasión. El único factor que motiva todo cumplimiento es el miedo a ser detectado y penalizado; así, si la multa es inferior al impuesto a declarar entonces el modelo predice un comportamiento racional incumplidor.

Este tipo de enfoque teórico enfatiza el "efecto instrumental" de las sanciones (Brehm, 1996). Tanto el incremento de las penalizaciones como la probabilidad de ser detectado disminuye el incumplimiento

Los modelos fueron pensados originalmente para el impuesto a los ingresos personales pero son aplicables a todo tributo en donde el contribuyente tenga una actividad declarativa activa. Esto es así porque se supone siempre un trade-off entre la utilidad que recibe el contribuyente por el dinero que destina a pago de tributos y la penalización esperada. Esta teoría tiene sus limitaciones porque depende sólo de la actitud hacia el riesgo y supone que el contribuyente tiene toda la información sobre la Administración Tributaria. Si el contribuyente declara menos que el impuesto debido, pareciera que el resultado es positivo, sin embargo el resultado es

³ La teoría de Becker asume que el individuo evalúa los beneficios y costos esperados de sus actividades—incluidas las criminales—y selecciona aquella que le proporciona el mayor beneficio.

incierto porque la Administración Tributaria puede o no descubrir el incumplimiento. Si no es detectado, entonces el contribuyente percibe mayor utilidad que si hubiese declarado el impuesto debido. Ahora bien, si es detectado, está en peores circunstancias debido a que el impuesto es recaudado con multas e intereses. La cuantía de la utilidad esperada de mentir en una suma dada depende de factores varios como el ingreso del contribuyente, la estructura de tasas aplicable, la probabilidad de ser detectado y la penalización correspondiente.

Este modelo simple puede ser enriquecido para reflejar algunas de las complejidades del mundo real: el costo del incumplimiento, el tiempo de ser fiscalizado, las sanciones informales, desconocimiento de la probabilidad de ser detectado, etc. Así planteado, el modelo resulta útil para pensar acerca del cumplimiento y acerca de las relaciones entre el contribuyente y la Administración Tributaria. Sin embargo sus predicciones son virtualmente insuficientes como una guía de política y generalmente se basan en comportamientos supuestos como la menor aversión al miedo a medida que se incrementa el ingreso o el comportamiento racional.

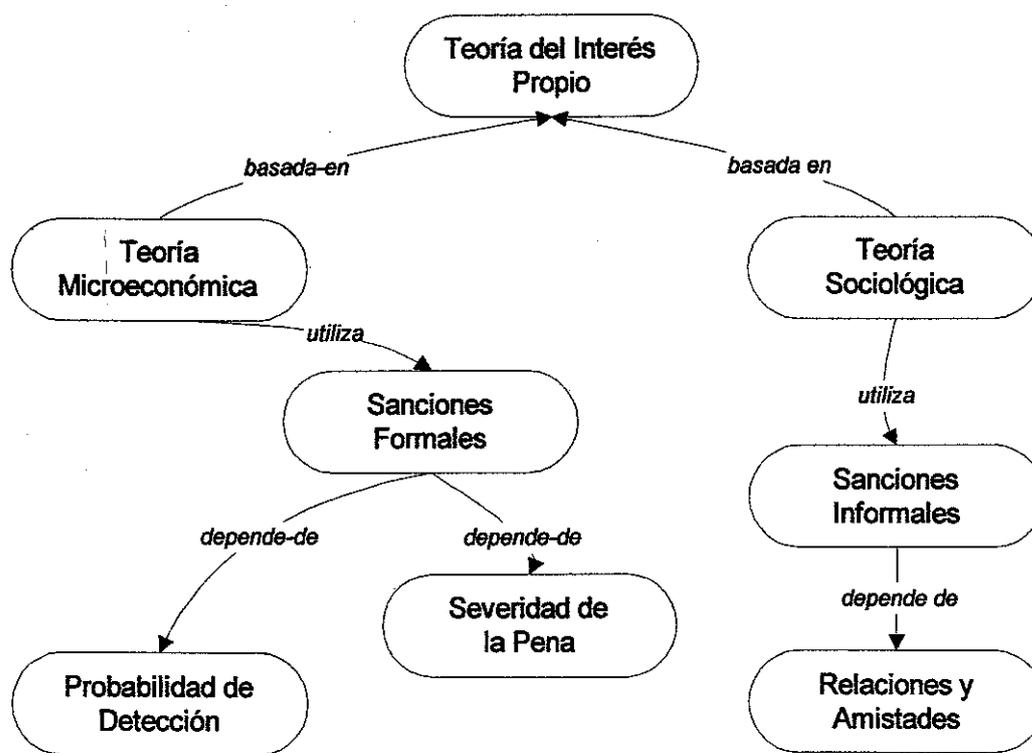


Figura 2: Teoría del Interés propio

Por ejemplo, un resultado interesante del modelo es que la publicidad puede generar una disminución del incumplimiento, aún cuando las penalizaciones sean las mismas y las probabilidades de ser detectado no varíen (Hilton 1984; Ross 1981). Una explicación puede ser que el contribuyente sobrestime las probabilidades de ser detectado.

Una segunda explicación puede ser más consistente con el modelo sociológico. El contribuyente internaliza la creencia que el incumplimiento tributario es rechazado por la sociedad y para evitar el rechazo, cumple.

La Figura 2 ilustra en una red semántica⁴ los modelos microeconómicos como parte de la teoría marginal de la utilidad. Los nodos representan los conceptos más importantes de los que usa la teoría para explicar el comportamiento del contribuyente. Los arcos representan las relaciones entre los conceptos.

Modelos Sociológicos

La hipótesis que cuanto más cierta o severa es la sanción legal más se alienta el cumplimiento con la ley no es sólo consistente con las teorías económicas anteriormente mencionadas, sino que tiene un intercambio teórico con la sociología. Los sociólogos se han focalizado en la importancia de la responsabilidad cívica, la educación, la justicia y equidad del sistema tributario como así también en el servicio que la Administración Tributaria brinde al contribuyente.

Algunos estudios sugieren que las sanciones sociales como ser desaprobados por las amigos, puede desalentar el incumplimiento, quizás tanto como una efectiva sanción legal para algunos contribuyentes.

Una importante variable explicativa (Roth y colab., 1989) es el entorno o ambiente cumplidor o incumplidor en el que el contribuyente se desempeña. A través de los mecanismos de las sanciones sociales, los contribuyentes con amigos incumplidores tenderán a ser incumplidores ellos también. Sin embargo, el

⁴ Forma de representación del conocimiento la cual se compone de nodos que identifican conceptos y de arcos que vinculan dichos conceptos.

confirmar esta sugerencia requiere datos individuales, no sólo sobre cumplimiento sino también sobre la amenaza de las sanciones sociales.

El objetivo de los sociólogos es descubrir cómo las sanciones inhiben el comportamiento incumplidor distinguiendo frecuentemente tres mecanismos inhibidores:

Miedo a las sanciones formales (multas, inhibiciones, etc.).

Miedo a las sanciones informales (sociales).

Internalización de las normas legales, una disposición moral hacia el comportamiento cumplidor.

Hay disputa en cómo *los dos primeros tipos de inhibidores*; las sanciones legales y sociales; interactúan en desterrar el comportamiento incumplidor. Si el mayor efecto de las sanciones legales es exponer al incumplidor a la opinión desaprobadora de otros entonces, las sanciones legales sólo son efectivas cuando hay una amenaza de sanción social (Roth y colab., 1989).

Tyler (1990) plantea el "efecto normativo" de las sanciones: los contribuyentes se abstienen de violar la ley porque estiman que la ley es justa y equitativa. Esta teoría tiene importantes consecuencias de política económica. Si el fundamento para la eficacia de un sistema tributario se basa en su apoyo público más que en el poder coercitivo de la Administración Tributaria, entonces ampliando el aparato fiscalizador-penalizador sólo haremos un uso ineficiente de recursos del Estado.

Esta idea de presencia de sanciones informales dio origen a cambios en la conducta de algunas Administraciones Tributarias por cuanto que los incidentes de incumplimiento raramente se hacían públicos a menos que la Administración Tributaria persiguiera acciones criminales o el contribuyente iniciara acciones legales. Así, algunas Administraciones Tributarias comenzaron a informar el incumplimiento de personalidades conocidas persiguiendo una finalidad de doble vía:

exponer al contribuyente incumplidor a la opinión pública condenatoria

informar en forma solapada a la sociedad toda la disposición política de la Administración Tributaria de penalizar el comportamiento incumplidor a cualquier nivel socio – económico donde éste se produzca.

La teoría que el incumplimiento con las leyes impositivas es socialmente condenable es discutida porque éste no produce víctimas individuales e identificables y porque una gran mayoría de la población cree que el sistema impositivo es injusto.

Se puede sostener la teoría que el cumplimiento es el resultado de fuertes convicciones normativas o de la interacción de éstas con dimensiones formales de penalización. Tres fuentes potenciales de cumplimiento se distinguen (Brehm, 1996):

Cumplimiento coercitivo –cuando el contribuyente tiene miedo del poder sancionatorio del estado -,

Cumplimiento ideológico –cuando el contribuyente actúa por convicción más allá de la norma -,

Cumplimiento cuasi-voluntario –cuando el contribuyente elige pagar como si estuviese motivado por convicciones pero cuando el Estado penaliza a quien no lo hace -.

El **tercer inhibidor** es el compromiso o la disposición a cumplir con las leyes que refiere a la percepción moral que cada individuo tiene de la obligación a obedecer basada en la internalización de creencias y actitudes. El argumento central es que el cumplimiento se entiende como una función de la internalización que hace el contribuyente de la obligación de cumplir con las leyes en general y con las leyes impositivas en particular. Esta internalización resulta del aprendizaje social de los ciudadanos que es adquirido en un proceso fluido de “socialización impositiva” (Bergman, 1996). Esta internalización resulta de un aprendizaje social de los ciudadanos que es adquirido en un proceso fluido de “socialización impositiva”.

Esta disposición a cumplir está dada por las diferentes percepciones que el contribuyente tiene, (i) de las leyes en general, (ii) del gobierno, (iii) de la equidad del sistema impositivo y (iv) de la Administración Tributaria entre otras.

La Figura 3 muestra en una red semántica los diferentes conceptos vinculados por relaciones de condicionamiento con el compromiso final del individuo con las leyes. Algunos de estos conceptos son:

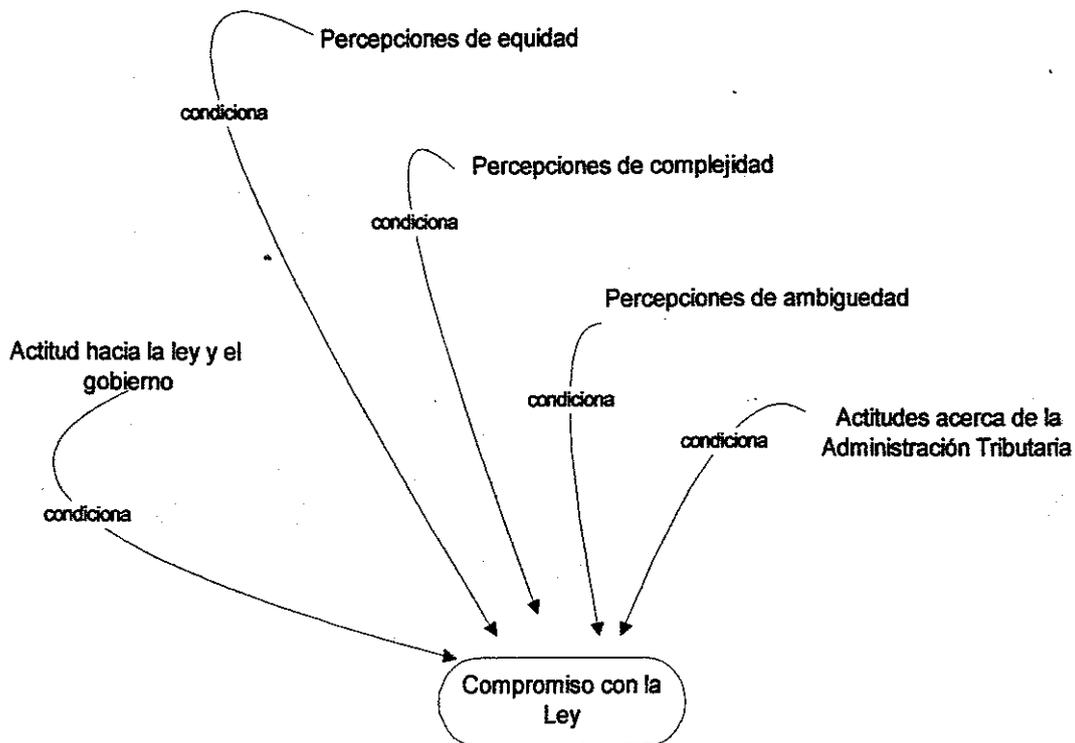


Figura 3: Disposición a cumplir

Actitudes hacia las leyes: si todas las leyes impositivas son justas, la hipótesis sugiere que al obedecer una de ellas, el obedecer diferentes componentes de leyes impositivas tiene que tener un comportamiento similar.

Actitudes hacia el gobierno: La hipótesis es que la falta de legitimidad de los gobiernos disminuye la justificación moral de obedecer las leyes. No obstante, actitudes generales como el patriotismo no muestran relaciones significativas con el cumplimiento.

Actitudes hacia el sistema impositivo: Encuestas midieron las percepciones que el contribuyente tiene de las diferentes dimensiones del sistema impositivo: la relación entre los impuestos pagados y los servicios recibidos y la equidad vertical y horizontal del sistema. En algunos casos la hipótesis de relación positiva entre cumplimiento y equidad se ha verificado.

Percepciones de complejidad y ambigüedad: La complejidad excesiva de las leyes impositivas reduce el cumplimiento porque incrementa el costo del cumplimiento. La norma ambigua por otra parte, genera un terreno de grises que favorece el comportamiento elusor y en donde cualquier duda se resuelve a favor del contribuyente y no de la Administración Tributaria (Roth y colab., 1989). Una parte significativa del incumplimiento –inadvertido y no intencional- resulta de los varios obstáculos que tienen los sistemas impositivos, entre los cuales se cuenta el costo del cumplimiento y la complejidad de la ley impositiva. (The National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, 1997).

Actitudes hacia la Administración Tributaria: Los contribuyentes esperan un servicio ágil, eficiente y respetuoso como de cualquier otra organización de servicios. La hipótesis comprobada en algunos estudios es que los contribuyentes que se sienten tratados de tal forma por la Administración Tributaria están más dispuestos a cumplir con las disposiciones de ésta.

El modelo sociológico hace uso de la idea de “esquema impositivo” para hacer referencia a todos aquellos conocimientos y valores que tiene un individuo acerca del sistema impositivo (Steenbergen y colab., 1992).



Figura 4: Esquema impositivo

Este esquema impositivo se asume organizado jerárquicamente. Los conceptos o valores más abstractos ubicados en la cima limitan creencias y actitudes de los nodos inferiores. El nivel más abstracto incluye valores e ideologías políticas. El nivel subsiguiente contiene actitudes y creencias específicas del sistema impositivo, tales como las percepciones de equidad y complejidad mencionadas anteriormente. El más concreto de los nodos enfatiza la importancia de los inhibidores que actúan sobre el comportamiento.

La Figura 4 ilustra el árbol del esquema impositivo donde el nodo más abstracto lo representa los valores sociales y se materializa en el cumplimiento observado.

Como en todo modelo jerárquico, en el esquema impositivo está implícita la proposición que todo razonamiento es de "arriba hacia abajo" o "top-down" tal como que las creencias y percepciones específicas están influenciadas por los nodos más abstractos.

Este esquema es particularmente útil bajo condiciones de incertidumbre o de cambios en el sistema impositivo (Steenbergen y colab., 1992).

El esquema no predice a qué nivel de percepción se introducen los cambios externos, pero implica que estos cambios serán luego transmitidos a los nodos más bajos del esquema. Una vez que la incorporación de la obligación es internalizada opera independientemente hasta que un nuevo contribuyente o una nueva experiencia de aprendizaje social o algún cambio en las sanciones modifique el grado anterior de obligación percibida por el contribuyente.

II.4 FACTORES SOCIO-ECONÓMICOS

Para medir los incentivos, el compromiso y otras variables de interés teórico, algunos investigadores también incorporan ciertas variables demográficas y características socioeconómicas de los contribuyentes en los modelos de cumplimiento. Los investigadores han repetidamente encontrado fuertes correlaciones entre estas variables y el cumplimiento.

Edad: Así como con el resto del cuerpo legal, el cumplimiento de las leyes impositivas se incrementa con la edad. Los contribuyentes de mayor edad parecen tener mayor nivel de cumplimiento. Sin embargo, no está claro si los contribuyentes se hacen más cumplidores a medida que envejecen o si es un problema generacional y las generaciones venideras son menos cumplidoras.

Sexo: El cumplimiento es aparentemente mayor en la mujer que en el hombre. La relación se ha explicado de diferentes maneras, entre otras, la mujer parece percibir la posibilidad de ser detectada mucho más fuerte que el hombre.

Ingreso: El estatus socioeconómico, indicado particularmente por el ingreso y el nivel de educación, tiene una relación más complicada y menos consistente con el cumplimiento. Algunos sugieren que el incumplimiento es más común en los niveles más altos y más bajos de ingresos y de las escalas sociales, quizás porque hay más posibilidades de ocultar con éxito el incumplimiento en esos niveles. En las escalas más bajas o los sectores más postergados de la sociedad, podría también

considerarse la "magnitud de la carga tributaria" en el sentido que el impuesto es un sacrificio y esta capacidad de sacrificio, ciertamente, no es ilimitada. "...el impuesto se agrega a las insatisfacciones y frustraciones propias del medio y aparece como una exacción, porque resulta muy difícil aceptarlo como el medio necesario para transformar el estado general existente..."(llanes, Luis). En estos casos, difícilmente pueda pensarse en una obligación tributaria cuando no están satisfechas las necesidades básicas.

Educación: El nivel de educación del contribuyente es una variable importante en el cumplimiento. El concepto del tributo es algo elaborado, que requiere un mínimo de instrucción para entender la idea de sacrificio, comunidad, bien común y bienestar general. Un contribuyente sin instrucción que no sabe leer ni escribir; difícilmente pueda comprender el funcionamiento del sistema tributario.

La Figura 5 muestra en una red semántica los distintos conceptos socioeconómicos que inciden en el grado de cumplimiento voluntario.

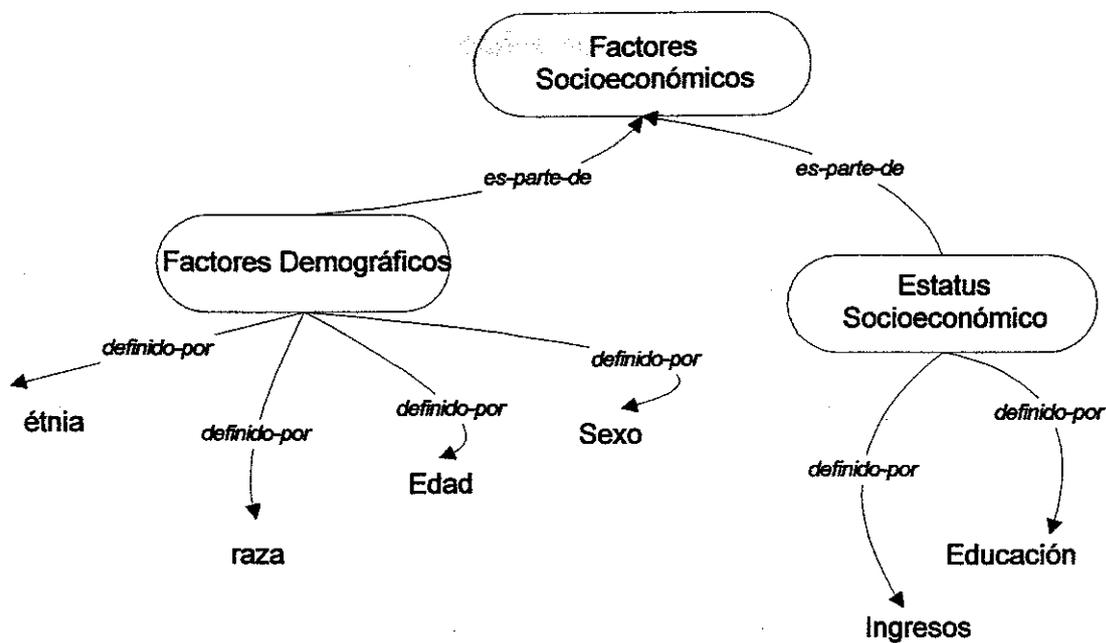


Figura 5: Factores socioeconómicos

II.5 FACTORES EN LA DECISIÓN DEL CUMPLIMIENTO

Cada uno de los modelos mencionados pone énfasis en un factor particular para explicar el grado de cumplimiento voluntario de un sistema impositivo. El *modelo microeconómico* enfatiza las sanciones formales; el *modelo sociológico* las sanciones informales, la interacción de éstas con las sanciones formales y el proceso mediante el cual el contribuyente internaliza las leyes impositivas. El *modelo socioeconómico* enfatiza la importancia de los factores sociales y demográficos.

De los modelos anteriormente mencionados se derivan una serie de factores que pueden explicar por qué la gente paga sus impuestos.

Temor subjetivo: El factor que motiva el cumplimiento es el miedo a ser descubierto y penalizado. (ver Modelo microeconómico). El temor subjetivo es función de cómo el contribuyente percibe la probabilidad de ser detectado y la magnitud del castigo. Las Administraciones Tributarias han hecho tradicional uso de este recurso penalizando por ley las faltas formales y sustanciales a los códigos tributarios.

En Argentina, la ley de procedimientos fiscal siempre rigió la relación contribuyente – administración tributaria. Por la inobservancia de cumplimientos formales y sustanciales a la reglamentación impone multas, intereses, determinaciones de oficio y clausuras entre otros procedimientos. Con la introducción de la ley penal tributaria en enero de 1997 donde se impone prisión desde 2 a 6 años a quien con intención de fraude evada una suma superior a \$100.000, se asigna un tratamiento delictivo a los contribuyentes que por su intención de fraude y la magnitud del incumplimiento evadan impuestos.

En Japón, la "NTA – National Tax Administration", a pesar de haber adoptado desde 1947 el sistema de autodeterminación mediante el cual cada contribuyente determina y paga sus propias obligaciones fiscales tiene establecido un procedimiento de cobro coactivo de tributos cuando éstos no son ingresados en tiempo y forma. Dentro de 50 días la Administración Tributaria reclama formalmente el ingreso y si el contribuyente no paga dentro de los 10 días comienza el cobro ejecutivo de la deuda que comienza con la inhibición y posterior ejecución de los bienes. Una división especial "Regional Taxation Bureaus" gerencia los casos de gran escala de evasión y fraude. El tratamiento penal está previsto.

En Estados Unidos, una multiplicidad de multas y penalidades impuestas por el IRS buscan asegurar que todos los contribuyentes paguen sus obligaciones fiscales. Por no declarar en tiempo y forma los recargos varían desde un 5 a un 100% del impuesto debido. Por no ingresar a tiempo el pago se puede llegar a tener un recargo de hasta un 25% del impuesto no ingresado. El proceso puede ser penal si se detecta evasión, fraude o falsas declaraciones. El rango de penalización varía desde U\$S 500 o prisión de 1 año a U\$S 10.000 y 15 años de prisión. La división "Criminal Investigation" del IRS conduce las investigaciones necesarias para reducir la brecha tributaria entre los impuestos debidos y los ingresados voluntariamente. Estas investigaciones incluyen: lavado de dinero, corrupción pública y fraudes financieros entre otras.

En la provincia de Santa Fe, el código tributario provincial rige las relaciones entre los contribuyentes y la administración tributaria. Al igual que la ley de procedimiento fiscal en el ámbito nacional, establece multas, intereses, clausuras, declaraciones de oficio y plazos que reglamentan el cumplimiento. No está previsto el tratamiento en sede penal para los contribuyentes incumplidores de gran cuantía.

Intercambio fiscal: Los individuos pueden pagar impuestos porque valoran los bienes que el gobierno les provee y reconocen que sus pagos son necesarios para financiarlos. Esta hipótesis apoya la idea que el cumplimiento depende en parte del uso que se haga de esos recursos: si el individuo está fuertemente a favor del gasto en un bien público y los fondos públicos se usan para financiar este bien, entonces este individuo estará más dispuesto a declarar e ingresar sus obligaciones fiscales.

Incertidumbre: Hay muchas clases de incertidumbres que el individuo percibe, entre otras el cambio en legislación impositiva y el poder de policía de la Administración Tributaria son las más importantes.

Incentivos: Otro factor que puede afectar el cumplimiento es la presencia de incentivos para aquellos contribuyentes que son cumplidores. Hay una enorme cantidad de literatura psicológica (Alm y colab., 1992) que concluye que para eliminar los comportamientos indeseables y motivar los deseables, las recompensas pueden ser más efectivas que los castigos.

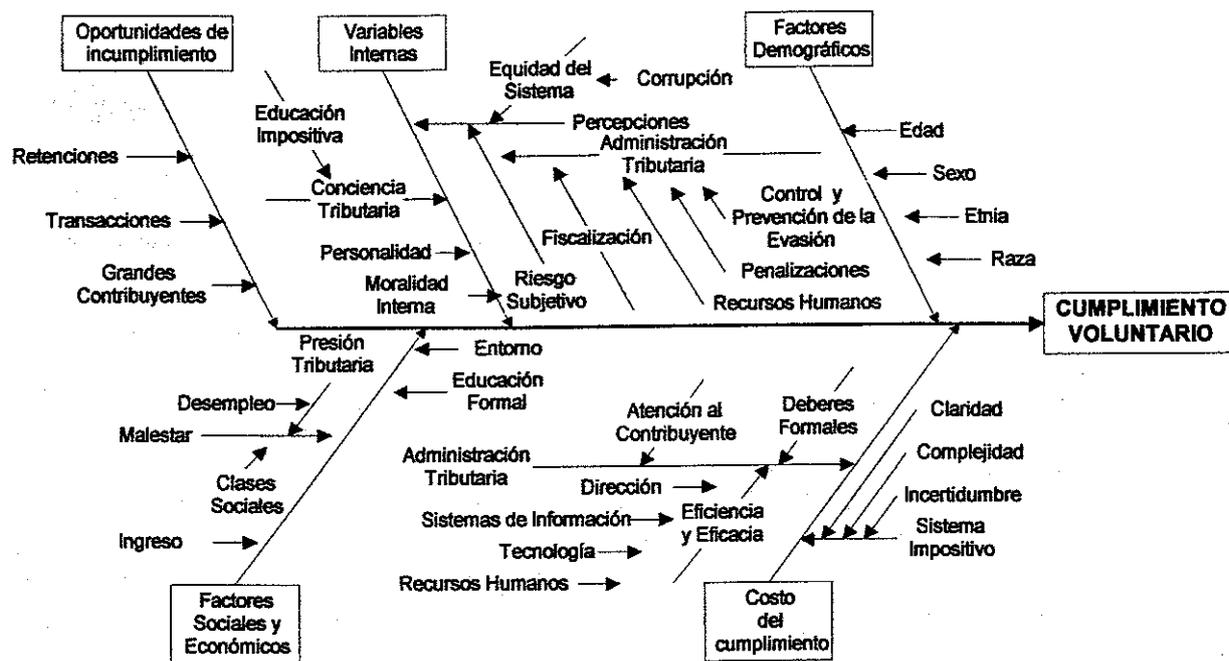


Figura 6: Factores en la decisión del cumplimiento

Sistema de toma de decisión colectiva: Un factor en la decisión del cumplimiento es el proceso por medio del cual la decisión del gasto público es tomada. Hay algunas especulaciones teóricas que los individuos más predispuestos a pagar sus impuestos son aquellos que tienen voto en el proceso de asignación del gasto. Las decisiones de gobierno impuestas no son del tipo de las que generan este sentimiento de participación. Las conclusiones sobre este factor son muy discutidas⁵.

Socio-demográficos: Las normas sociales, la moral, la percepción de justicia del sistema impositivo, la presencia de liquidadores de impuestos profesionales. El I.R.S. (1978) listó cerca de 60 factores que cree inciden en el cumplimiento.

Pérdida de bienestar y costo del cumplimiento: La pérdida de bienestar es el costo adicional que sufre la sociedad para recaudar impuestos ("weighted loss"). Es distinto al costo del cumplimiento que está más directamente relacionado con la Administración Tributaria. Es el costo adicional que sufre el contribuyente para realizar el pago. Estos costos refieren a los contribuyentes: pérdida de tiempo, pago

⁵ Ver James Alm, Betty Jackson, and Michael McKee.

de contadores y abogados, viajes, etc. Cuando estos costos prevalecen y se incrementan, debe haber una relación directa y positiva con la importancia del incumplimiento.

Oportunidades: La forma en que los impuestos son recaudados (costo de recaudación), la complejidad del sistema tributario, el uso de impuestos presuntos e impuestos mínimos juegan un rol importante en determinar el nivel de cumplimiento. Hay suficiente evidencia empírica para asegurar que el uso del sistema de retenciones minimiza el incumplimiento. Los impuestos mínimos y presuntos si bien sacrifican eficiencia facilitan la recaudación

La Figura 6 muestra en un diagrama de causa-efecto los principales factores que influyen en la decisión de pagar / no pagar sus impuestos.

II.6 POLÍTICA TRIBUTARIA, ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

En este contexto de cumplimiento voluntario el objetivo de política de la administración tributaria debe ser el de permitir, facilitar y exigir que cada sujeto cumpla espontáneamente con su obligación tributaria, reservándose la facultad de verificar posteriormente la exactitud del cumplimiento.

La administración tributaria será eficaz en la medida que el cumplimiento efectivo coincida con el cumplimiento potencial y el cumplimiento voluntario del sistema.

Estudios teóricos y empíricos sobre el tema de cumplimiento han demostrado que la administración tributaria es un factor importante, por cierto, pero no hay estimaciones confiables que determinen cuánto las estrategias de la administración tributaria puedan afectar el cumplimiento.

Milka Casanegra afirma que en los países en desarrollo, "la política tributaria es la administración tributaria"⁶, asignando a la Administración Tributaria el rol más importante en el incumplimiento tributario.

Las estrategias que la Administración Tributaria puede implementar se agrupan en:

Incrementar la probabilidad que el incumplimiento sea detectado y penalizado. Se deben asignar mayores recursos a los censos catastrales y las municipalidades deben tener mayor injerencia en la administración del tributo.

Disminuir el costo del cumplimiento. La administración tributaria puede simplificar las declaraciones juradas e instrucciones, realizar publicaciones y servicio de atención telefónica y ofrecer ayuda personalizada para asistir al contribuyente en resolver sus problemas. La satisfacción del cliente debe ser un objetivo en cada interacción que tenga la administración tributaria con el contribuyente. Estudios realizados para el IRS demuestran que los contribuyentes americanos comparan el servicio que ellos reciben del IRS con el servicio recibido de instituciones bancarias y financieras. Hoy en día los contribuyentes esperan realizar pagos electrónicos tanto como recibir y enviar información las 24 horas del día con mínimo inconveniente o costo. Para bien o para mal el contribuyente juzga con estos estándares.

Incentivar el cumplimiento por medio de la difusión. Se cree que el tipo educación del contribuyente que asiste en el cumplimiento de sus obligaciones ayuda a incrementar éste. La idea es dejar de lado las onerosas estrategias coactivas por soluciones no coactivas. La estrategia coactiva tradicional para el cumplimiento se focaliza en la fiscalización y control individual de contribuyente por contribuyente. No solo este enfoque es caro, sino que tampoco identifica patrones de incumplimiento. El nuevo enfoque pone énfasis en prevenir el incumplimiento identificando áreas en donde es probable que el incumplimiento ocurra. Se enfatiza la investigación y el análisis de tendencias.

⁶ La administración tributaria en los países del CIAT, FMI/IEF/1992.

Regular la actividad de los asesores impositivos. Los contadores, abogados, y otros que aconsejan a los contribuyentes en materias impositivas son elementos importantes de un sistema impositivo. Es un grupo más fácilmente monitoreable por cuanto son menos numerosos. Además son más vulnerables por cuanto que las acciones punitivas de la Administración Tributaria o de la organización profesional a la cual pertenecen como la pérdida de matrícula o reputación son más efectivas.

Incrementar la eficiencia. La privatización de algunos procesos así como el "outsourcing" son acercamientos que las organizaciones públicas usan para disminuir sus costos e incrementar la calidad de los servicios. Las condiciones previas para realizar estas decisiones estratégicas deben contemplar la definición de objetivos claros y mensurables. Dentro de las facultades de la administración tributarias esta el definir claramente cuales serán las funciones que considera indelegables y cuales deberá tercerizar a efectos de mejorar la eficacia y eficiencia de sus recursos (fiscalización, cobranza, atención al público, etc.).

II.7 ALGUNAS EXPERIENCIAS

Desafortunadamente, las experiencias en el estudio del cumplimiento tributario se circunscriben mayoritariamente al impuesto a los ingresos y muy pocos a impuestos patrimoniales. No obstante, la referencia de trabajos que hacen mención a las razones que explican el cumplimiento tributario es útil y puede hacerse extensiva a otros tributos.

La experiencia fracasada del "poll-tax" en el Reino Unido, nos recuerda que aún en economías con sistemas legales y de detección desarrollados se tienen problemas de recaudación. Las tasas de incumplimiento en numerosas regiones fueron mayores al 50% (período 1990-1993) registrándose en Londres y en las regiones del norte los mayores niveles de incumplimiento. El IFS investigó que factores influenciaron los niveles de incumplimiento en las 366 comunas inglesas.

El incumplimiento tomaba dos formas: (i) los individuos que no se registraban, (ii) aquellos que se registraban y no ingresaban el tributo. La investigación del IFS se concentró en el último tipo de incumplimiento, ya que la información sobre este tipo de comportamiento es más confiable.

Uno de los factores particularmente interesantes es cómo la percepción del incumplimiento ajeno afecta la propia decisión de cumplimiento. Hay numerosas razones para pensar que el contribuyente estará menos dispuesto a cumplir si cree que el resto de los contribuyentes tampoco cumplirán. Una de ellas es que el costo del incumplimiento (ej: ser fiscalizado) es menor cuanto mayor cantidad de incumplidores existan. Este comportamiento persistirá si las percepciones de los contribuyentes se basan en experiencias pasadas.

La investigación buscó alguna relación entre niveles de incumplimiento y características demográficas. Una rotación alta de registros de contribuyentes y una alta movilidad de contribuyentes jóvenes estaban asociadas a altas tasas de incumplimiento. Una alta proporción de "cuenta-propistas" está asociada a bajas tasas de incumplimiento. Otros factores asociados al incumplimiento incluyen el número de padres en la región y si el distrito pertenece a un área densamente poblada.

Quizás, el experimento más completo e interesante en el tema de cumplimiento tributario se realizó en 1995 por el **Minnesota Department of Revenue**. El experimento evaluó estrategias alternativas para incrementar el cumplimiento voluntario con el impuesto local a los ingresos. Las estrategias incluyeron: (i) incrementar las auditorias y fiscalizaciones de las declaraciones juradas *con previo aviso a los contribuyentes*, (ii) incrementar los servicios a los contribuyentes, (iii) enviar cartas a los contribuyentes acerca de la importancia del cumplimiento voluntario, (iv) rediseñar los formularios de declaraciones juradas. Cerca de 47.000 contribuyentes participaron del experimento.

El experimento midió, para los años 1993-1994, el impacto de las diferentes estrategias en el cumplimiento voluntario por intermedio de la variación en la declaración y pago del impuesto para los grupos de contribuyentes sometidos a las distintas alternativas. Estas variaciones fueron comparadas con las obtenidas por otros grupos de contribuyentes no sometidos al experimento.

Los resultados que obtuvieron para (i) fue un incremento en la tasa del ingreso declarado e ingresado para los contribuyentes de bajo y medio ingreso con respecto a la media no sometida al experimento. Para los grupos de altos ingresos no se verificó variación alguna.

La estrategia de incrementar los servicios (ii) no tuvo efecto en el comportamiento del contribuyente. Una razón de la falta de respuesta a los mayores servicios es que pocos contribuyentes del experimento hicieron uso de estos servicios llamando al Departamento reclamando éstos (Ej: se dispuso una línea especial para ayuda especial en legislación, etc.).

La estrategia (iii) consistió en enviar dos tipos de cartas que apelaban a motivaciones que los psicólogos identificaron como diferentes niveles jerárquicos de cómo la gente toma decisiones morales, tales como sub-declarar en los impuestos.

Las dos cartas representaban diferentes niveles de razonamientos morales. La *carta 2* representaba un nivel medio de razonamiento, ya que lo que sugería era lo que la norma social o las costumbres establecen. La *carta 1*, sin embargo, motivaba a pagar impuestos en función de la importancia que estos tienen para las necesidades sociales.

La *carta 1* no tuvo ningún efecto en el cumplimiento. La *carta 2*, sin embargo, tuvo un efecto significativo⁷ en diferentes tipos de contribuyentes.

Los cambios más importantes en la estrategia (iv) –modificación del formulario de declaración jurada- fue incluir líneas adicionales para diferentes ingresos y deducciones. Un comportamiento, no muy generalizado, se observó para las deducciones: aquellos contribuyentes que no manifestaron deducciones en 1993, en 1994 declararon deducciones con el nuevo formulario.

Del experimento surgieron dudas no aclaradas: no se sabe las consecuencias e inconvenientes de implementar en gran escala y en forma estable estrategias que requieren un alto costo administrativo. También surgió claramente la imposibilidad de sustentar un incremento del cumplimiento con fiscalizaciones intensivas, tanto más cuanto el costo promedio fue mayor que el incremento promedio en el impuesto recaudado.

Sin duda, la Administración Tributaria con más trayectoria en el estudio y tratamiento del cumplimiento tributario es el **Internal Revenue Service**⁸.

Luego de registrar un cumplimiento total estanco en el 87% durante los últimos 20 años⁹, el IRS encontró que las actividades de fiscalización y coacción no eran suficientes para recaudar los U\$S 100 billones anuales de impuestos no ingresados al fisco¹⁰; por tal motivo cambió su filosofía de cumplimiento tributario.

El IRS a comienzos de los '90 inició algunos proyectos de investigación en sus 63 distritos para identificar segmentos de mercado incumplidores, causas primarias del incumplimiento y formas innovadoras de mejorar el cumplimiento. El IRS intentó un nuevo acercamiento que pretendía combinar el objetivo de

⁷ La *carta 2* rechazaba la idea que el sub-declarar en los ingresos es una costumbre generalizada y apelaba a las normas sociales para incrementar el cumplimiento.

⁸ Administración Tributaria Federal de los Estados Unidos de América.

⁹ 83% de impuestos ingresados en forma voluntaria y un 4% de impuestos ingresados luego de actividades de fiscalización e intimidación.

¹⁰ Tax-Gap: La diferencia entre los impuestos debidos según la legislación impositiva vigente y los impuestos voluntariamente ingresados.

incrementar al 90% el cumplimiento total para el año 2001 con un riguroso sistema de investigación del cumplimiento. Estas iniciativas estaban fundadas en una estimación¹¹ U\$S 9.6 billones en concepto de recaudación adicional, fruto del programa de cumplimiento¹². Conocido como "Compliance 2000 program", este programa aspiraba a usar las acciones no coactivas para corregir el incumplimiento no intencional y reservar las acciones coactivas para el incumplimiento intencional.

Este acercamiento requiere el establecimiento de nuevos *métodos* de investigación, *organizaciones* y *herramientas*. Los *métodos* incluyen un ciclo de investigación que comienza con identificar un segmento incumplidor del mercado y finaliza usando esta información en programas de cumplimiento. La *organización* incluye la NORA (National Office of research and Analysis) y la DORA (District Offices of Research and Analysis). NORA tiene la responsabilidad de desarrollar e implementar el nuevo enfoque. DORA es responsable de determinar los niveles de cumplimiento y encontrar soluciones menos costosas para el incumplimiento. Las *herramientas* incluyen el CRIS (Compliance Research Information System) que es una suerte de red integrada de bases de datos de varios años, destinada a la investigación del cumplimiento.

Este cambio de filosofía permitió identificar entre otros, algunos principios comunes¹³ para el impuesto a las ganancias que incrementan el cumplimiento:

La claridad de la norma impositiva permite obtener resultados ciertos en su aplicación y menores oportunidades de elusión fiscal.

La recaudación es más fácil cuando se realiza de fuentes menos numerosas.
(Ej: agentes de retención)

Facilitar la información impositiva promueve mayor cumplimiento.

¹¹ IRS FY 1995 Compliance Initiative Final Report (Document 9389, Jan. 1996)

¹² A pesar de que la metodología utilizada para identificar la recaudación adicional es discutida, el hecho de que las iniciativas generaron un cierto monto de recaudación en el año fiscal 1995 no quiere decir necesariamente que esa recaudación pueda explicarse con "programas de cumplimiento", tan solo dice que sin iniciativas de cumplimiento la estimación de recaudación fue menor.

¹³ GAO/T-GGD-97-35

Información de calidad es crítica para identificar y focalizar problemas de cumplimiento.

Actuar con rapidez en corregir problemas de cumplimiento, sea a través de actividades coactivas o de asistencia es más efectivo que realizar igual tarea dilatada en el tiempo.

A pesar de avances tales, ya en diciembre de 1993 un reporte interno del IRS revela que el programa no realiza investigaciones rigurosas, que los controles son débiles y que no se crearon bases de datos que muestren el comportamiento del cumplimiento.

El programa no obtuvo los resultados esperados. En junio de 1996 un reporte de la GAO¹⁴ encuentra que una inadecuada implementación del "Compliance 2000 program" limitó el éxito de la nueva filosofía de cumplimiento. Algunos motivos se exponen en el reporte: (i) Política institucional: Sólo una parte del IRS se comprometió con el nuevo programa de investigación lo que causó tensiones dentro de la misma administración y le quitó apoyo al programa. (ii) Apoyo a la investigación del cumplimiento: El IRS tenía serias limitaciones en cuanto a los datos de cumplimiento disponibles para la investigación. Se hicieron algunos progresos con la implementación del CRIS pero la fecha en que éste operará completamente no se conoce por lo tanto los datos que estaban disponibles en ese momento surgían del 1988-TCMP (Tax Compliance Measurement Program¹⁵), los cuales perdían utilidad a medida que pasaba el tiempo. (iii) Falta de infraestructura para organizar y dirigir la investigación. El grupo de trabajo que tenía a cargo esta tarea no tenía la especialización necesaria y restricciones institucionales restringieron el ingreso de personal más calificado.

Actualmente y sobre la base de la experiencia del pasado, el IRS está enfocando sus esfuerzos en: (i) soporte a la investigación, (ii) datos de cumplimiento disponibles para la investigación, (iii) entrenamiento y capacitación del personal

¹⁴ General Accounting Office (GGD-96-109 "IRS Has Made Progress but Major Challenges Remain"

¹⁵ durante 30 años fue el programa que permitió recoger información confiable sobre cumplimiento.

involucrado, (iv) infraestructura en organizar y dirigir la investigación, (v) medidas para evaluar las acciones.

En 1996 el "Centre for Government Foundation" (KPMG) en Canada realizó una encuesta acerca de la visión de la economía subterránea, las inclinaciones personales a la evasión y otros temas relacionados. Lo interesante de este trabajo es la clasificación que se hizo de la población usando atributos de tipo psicológicos y teniendo en cuenta las creencias de la gente acerca de la justicia-injusticia del sistema tributario. Se analizó la actitud con respecto al tributo clasificando en:

Ciudadano modelo: Estiman que los impuestos que pagan tienen un uso correcto, que el sistema tributario es justo, que la administración tributaria debe incrementar las actividades fiscalizadoras y que la gente hace bien en pagar sus impuestos.

Honesto pero irritado: Percibe que la generalidad es honesta y no evade. No obstante, cree que el sistema es injusto y que el Estado hace mal uso de los impuestos.

Presionado y nervioso: Cree que la mayoría de la gente evade y quiere ver mayor acción para evitar el incumplimiento. Cree que el sistema es injusto y sostiene un despilfarro en el uso de los recursos.

Anarquistas: Además de creer que el sistema es injusto, sostiene que la gente esta loca en pagar los impuestos y se opone a toda acción para incrementar el cumplimiento.

Australian Taxation Office: En 1996, ante la evidencia que el incumplimiento en los sectores con altos porcentajes de manejo de efectivo se había incrementado implementa "The Cash Economy Task Force". Los resultados mostraron que los

contribuyentes percibían que la Administración Tributaria focalizaba sus esfuerzos en el grupo de contribuyentes más cumplidores o que eran administrativamente más fácil de fiscalizar. Esos esfuerzos incrementaban la recaudación pero a costa de otros grupos de contribuyentes que aparentan un sensible mayor grado de incumplimiento, particularmente aquellos involucrados en áreas con alto % de manejo de efectivo.

III.

CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUTO

III.1 ENCUADRE DEL IMPUESTO

El Impuesto Inmobiliario grava la tenencia patrimonial.

En contraposición a los impuestos de tipo general, es un impuesto *específico* porque considera sólo la *propiedad inmueble* como única manifestación de riqueza, sea ésta perteneciente a las personas físicas o a de existencia ideal. Esta característica de especificidad del tributo, hace que, éste sea más fácil de aplicar en niveles provincial o municipal de gobierno, debido a la vinculación territorial de la base a la jurisdicción del gobierno local.

Esta característica a la vez que facilita la administración impide la migración de la base, razones por las que este impuesto generalmente se asigna a las provincias, estados o municipios.

¿Por qué elegir el Impuesto Inmobiliario para un estudio de incumplimiento? Uno de los grandes problemas en medir el incumplimiento es determinar el impuesto potencial. Con el Impuesto Inmobiliario el problema se halla parcialmente resuelto por cuanto se trata de un impuesto de emisión. Solo resta cuantificar el incumplimiento de las mejoras no declaradas. No obstante, el trabajo es sensiblemente menos complejo que para el impuesto a las ganancias, por ejemplo.

III.1.1 Progresividad

El impuesto regulado en el Código Fiscal de la Provincia, se cobra anualmente de acuerdo a las cuotas y alícuotas que se fijan en la ley impositiva anual correspondiente a cada período fiscal.

Sobre la valuación fiscal de los inmuebles urbanos, sub-urbanos y rurales la ley impositiva anual fija una escala. La técnica de progresión utilizada es la conocida como progresión por categorías o clases, que consiste en agrupar o clasificar a los contribuyentes en orden creciente según el monto total de la base imponible. Este método tiene la característica favorable, de que todo el monto imponible, que se presume representa una determinada capacidad contributiva, está sujeto a una sola alícuota adecuada a dicha capacidad.

El gran inconveniente de este método es establecer los límites de cada categoría. La ley impositiva anual establece para el una cuota fija y una alícuota creciente en función del monto imponible para tratar de neutralizar el paso de una categoría a otra.

En la

Tabla 1 se detalla para el año 1992 las alícuotas establecidas por la Ley Impositiva Anual. En caso que el contribuyente tenga un inmueble en un municipio de 1era. Categoría con un monto imponible \$18.900, su ingreso al fisco en concepto de impuesto debe ser \$ 93.09. Si dicha valuación se modifica a \$18.901 su ingreso al fisco tendría que ascender a la suma de \$93.10, lo que daría por un incremento de \$1 de monto imponible –produce un salto de escalón- un pago adicional de \$ 0,01 de impuestos.

De este modo, utilizando cuotas fijas y alícuotas crecientes de la base imponibles para cada categoría los contribuyentes con diferentes montos imponibles no tienen desaliento para declarar las mejoras porque la alícuota marginal es absurdamente baja. Esto es, el gran problema de este método cual es el atentar contra la igualdad de la imposición queda neutralizado de esta forma.

Por otra parte, el reconocer la estructura progresiva de la alícuota no corresponde a decir que el impuesto sea progresivo¹⁶. En el caso del impuesto inmobiliario de la provincia de Santa Fe la base imponible es la valuación del inmueble y no la sumatoria de los inmuebles pertenecientes a un contribuyente. Se dan situaciones de contribuyentes que siendo poseedores de igual patrimonio uno paga mayores impuesto que el otro, siendo que el primero posee sólo una propiedad mientras que el otro lo tiene distribuído en varias.

III.1.2 Traslación

Lo que permite distinguir entre impuestos directos e indirectos no es la incidencia progresiva-regresiva sobre la distribución del ingreso, sino el concepto de traslación¹⁷.

En principio el Impuesto Inmobiliario provincial no es, por su naturaleza, un impuesto directo o indirecto. Sería un impuesto directo si los propietarios y los poseedores a título de dueño fuesen los que soportan –con la disminución de su ingreso real- la carga tributaria. Por el contrario sería un impuesto indirecto si éstos tuviesen capacidad para trasladar la carga a otro grupo de personas, como podrían ser los locatarios.

El determinar el proceso de traslación del impuesto requiere analizar elementos como el régimen de mercado vigente, el plazo que requiere el proceso de ajuste, la elasticidad demanda-oferta del mercado inmobiliario, etc.

III.1.3 Eficiencia

Un tributo es eficiente si la carga tributaria que genera no afecta la toma de decisiones por parte de los agentes económicos o que ésta pueda ser afectada en la menor manera posible.

¹⁶ Por cuanto que la progresividad del impuesto está dada por los efectos que la combinación de alícuotas y bases imponibles producen en relación con la distribución de la renta entre los diferentes estratos de contribuyentes.

¹⁷ Es la transferencia de carga tributaria que realiza el contribuyente de jure al sujeto incidido.

Para ello existen, en principio dos reglas generales. La primera es que deberían gravarse solo aquellas variables que determinen ligeros ajustes de la conducta es decir, que tengan un comportamiento lo más inelástico posible a los cambios de precios.

La segunda regla es que las alícuotas marginales sean las más reducidas posibles, pudiendo mantenerse alícuotas medias altas. El razonamiento es que siendo la asignación de recursos sobre la base del sistema de precios una teoría marginalista, son las alícuotas marginales las que inducen a los cambios de conducta y de decisiones privadas, mientras que las alícuotas medias son las que determinan el monto de la recaudación.

Año 1992 – Impuesto Inmobiliario Urbano y Sub-urbano								
Municipios de 1era y 2da categoría								
Monto Imponible				Cuota Fija	Alícuota			
		hasta	10,000	\$ 38.45				
De	10,001	hasta	18,900	\$ 38.45	+	0.00614	s/el exced.de	\$ 10,001
De	18,901	hasta	27,680	\$ 93.10	+	0.00872	s/el exced.de	\$ 18,901
De	27,681	hasta	40,250	\$ 166.66	+	0.00972	s/el exced.de	\$ 27,681
De	40,251	hasta	55,000	\$ 291.84	+	0.01177	s/el exced.de	\$ 40,251
más de 55.001			55,000	\$ 465.45	+	0.01369	s/el exced.de	\$ 55,001
Resto de la Provincia								
Monto Imponible				Cuota Fija	Alícuota			
		hasta	9,000	\$ 33.00				
De	9,001	hasta	10,000	\$ 33.00	+	0.00545	s/el exced.de	\$ 9,001
De	10,001	hasta	18,900	\$ 38.45	+	0.00614	s/el exced.de	\$ 10,001
De	18,901	hasta	27,680	\$ 93.10	+	0.00872	s/el exced.de	\$ 18,901
De	27,681	hasta	40,250	\$ 166.66	+	0.00972	s/el exced.de	\$ 27,681
De	40,251	hasta	55,000	\$ 291.84	+	0.01177	s/el exced.de	\$ 40,251
más de 55.001			55,000	\$ 465.45	+	0.01369	s/el exced.de	\$ 55,001

Tabla 1: Alícuotas ley impositiva anual – año 1992

III.1.4 Marco legal

Desde el punto de vista demográfico y económico la provincia de Santa Fe, presenta una alta concentración geográfica, lo que hace necesario al momento de analizar la administración del impuesto, contemplar los diferentes niveles, Provincia, Departamento, Distrito y Municipio.

La provincia se encuentra organizada en 19 departamentos, enumerados desde el norte de la provincia son:

9 de Julio, Vera, General Obligado, San Javier, Juan de Garay, San Justo, San Cristobal, Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo, San Martín, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, General López, Caseros, Constitución.

A estos departamentos pertenecen 366 distritos o comunas. Sólo 48 de estas comunas califican como municipios siendo Santa Fe y Rosario los únicos de 1era categoría y los 46 restantes son de 2da categoría. Esta categorización es principalmente en función de número de habitantes. Las 318 comunas restantes se encuentran divididas en comunas de 3er y 5to miembro dependiendo esto también de la cantidad de habitantes.

En la administración del impuesto intervienen tres entidades: (i) la "Administración Provincial de Impuestos - API", (ii) la "Dirección Provincial de Catastro" y (iii) el "Registro de la Propiedad.

El proceso de declaración e ingreso de la obligación tributaria comienza con la obligación del contribuyente de declarar los bienes inmuebles (mejoras) de su propiedad situados en el territorio de la provincia¹⁸.

¹⁸ Si bien el sistema que se utiliza para relevar las mejoras es el de declaración jurada, en el año 1996 la Dirección Provincial de Catastro hizo un trabajo de relevamiento topográfico aéreo en el que hasta el 31 de diciembre de 1997 se detectaron 180.000 partidas que denotaban mejoras no declaradas (el censo no está finalizado).

Esta individualización y ordenamiento de la propiedad inmobiliario la realiza la Dirección de Catastro de la Provincia de Santa Fe.

De existir alguna traslación de dominio o una constitución de derechos reales sobre el inmueble interviene entonces el Registro de la Propiedad Inmueble comunicando a la Dirección Provincial de Catastro cualquier transferencia.

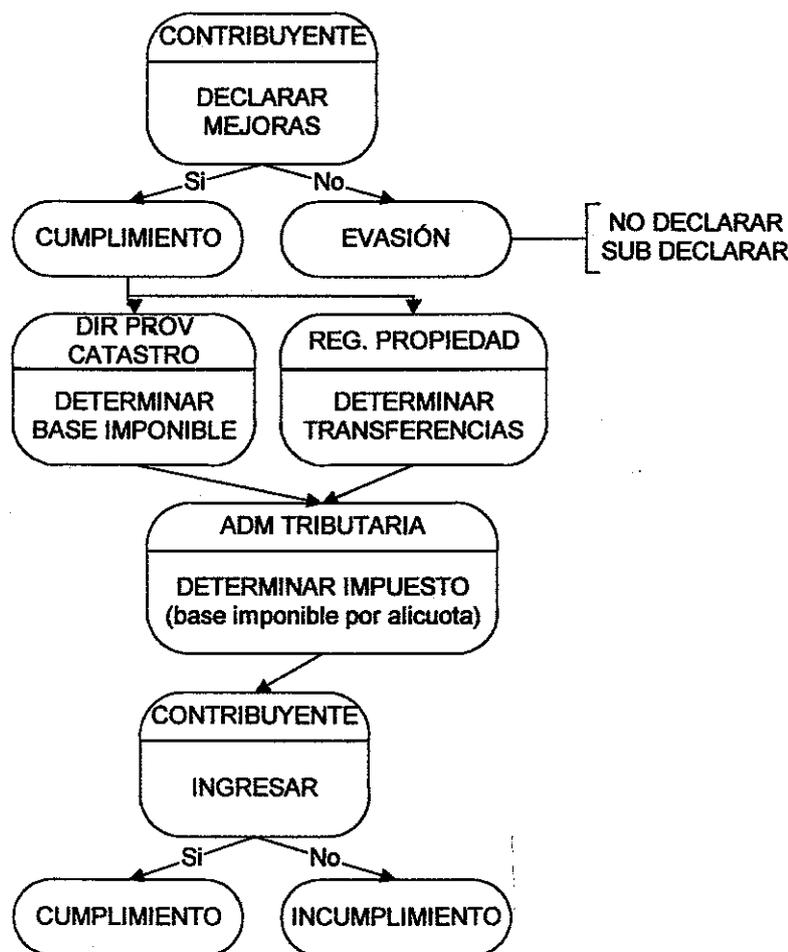


Figura 7: Proceso de recaudación del Impuesto Inmobiliario provincial

Como se trata de un impuesto de emisión¹⁹ y no de autodeterminación, el A.P.I. es la encargada de emitir las boletas de recaudación con los montos pre-impresos de lo que constituye el impuesto potencial.

¹⁹ Un impuesto de emisión es aquel en que la Administración Tributaria determina el monto de la obligación fiscal teniendo el contribuyente una actitud pasiva en la declaración del impuesto debido.

El contribuyente recibe en su domicilio una boleta de emisión conteniendo el impuesto a ingresar.

En este proceso se evidencian claramente dos instancias de incumplimiento:

la primera se revela al momento de declarar las mejoras al inmueble,

la segunda al momento de ingresar el impuesto.

Un incumplimiento en (i) se tornaría en una evasión fiscal, por tanto, en una conducta delictiva. En (ii) se trata de un incumplimiento de no ingresar el impuesto: la obligación fiscal se reconoció pero no se ingresó el impuesto. En la Figura 7 se grafica el proceso.

III.2 ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACIÓN

III.2.1 Administración Provincial de Impuestos

La administración tributaria de la Provincia de Santa Fe, la "Administración Provincial de Impuestos – A.P.I." se crea en el año 1992 con la ley N° 10.792 como entidad descentralizada con un régimen de autarquía administrativa, dependiendo de la conducción superior del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Santa Fe. La Figura 8 muestra la clasificación institucional del sector público provincial no financiero de acuerdo al clasificador presupuestario.

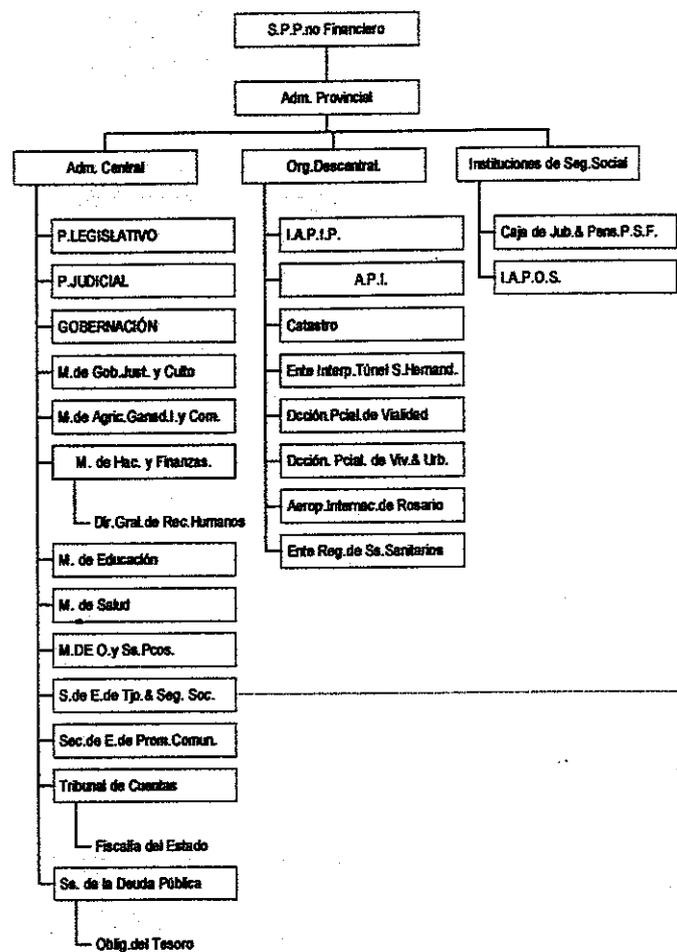


Figura 8: Clasificación institucional del sector público provincial

El A.P.I. tiene a su cargo la administración del sistema tributario provincial así como la administración de la recaudación por aportes sociales (ley 5110). Son los objetivos centrales de su gestión la determinación, fiscalización, recaudación, devolución y cobro judicial por ejecución de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el Código Fiscal u otras leyes fiscales, y la aplicación de sanciones que las mismas prevean por infracciones a disposiciones.

La estructura orgánica-funcional del A.P.I. consta de 6 niveles a saber: Dirección General, Subdirecciones Generales, Departamentos, Divisiones, Oficinas y Secciones. La Figura 9 muestra la estructura jerárquica y funcional según surge del Decreto 4448/92.

AUTORIDADES SUPERIORES Y ÁREAS DEPENDIENTES

DECRETO NRO.4448/92

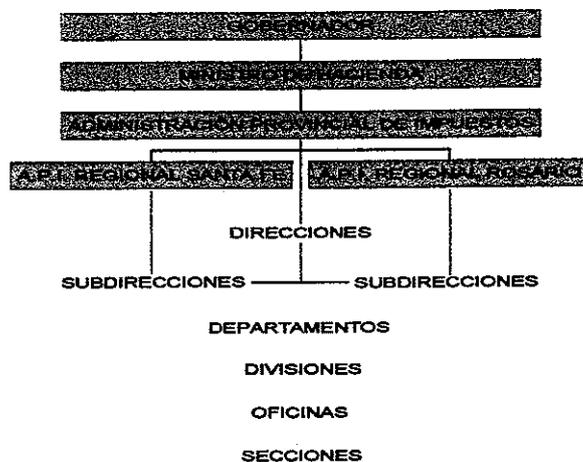


Figura 9: Estructura jerárquica y funcional del API

La actividad de fiscalización no se realiza para el Impuesto Inmobiliario dado que siendo un impuesto de emisión el monto a ingresar lo determina la propia administración tributaria. Esta actividad coactiva de fiscalización es reemplazada por otra de igual carácter: la intimación, tendiente a evitar la prescripción de las deudas fiscales.

III.2.2 Dirección Provincial de Catastro

La Dirección de Catastro tiene por objetivo, determinar, representar y ordenar la propiedad territorial de la Provincia de Santa Fe en sus aspectos físicos, jurídicos y económicos²⁰.

El *aspecto físico* tiende a representar y describir el territorio en una unidad o "*parcela*", de acuerdo a los títulos de propiedad o a la posesión ejercida.

El *aspecto jurídico* identifica este *elemento objetivo* o "unidad parcelaria" con el *elemento subjetivo* o "propietario", cualquiera sea éste: un sujeto de derecho privado o uno de derecho público.

El *aspecto económico*, implica realizar una tasación racional y objetiva de los inmuebles ubicados en la provincia. Esta tasación constituye una valuación económica y no fiscal de los inmuebles, ya que constituye la base imponible para el cálculo del impuesto inmobiliario. Esta "*Base imponible*" constituye la valuación de los inmuebles determinados de conformidad con las leyes de valuación y catastro y multiplicado por los coeficientes de actualización que fije la Ley Impositiva anual y deducidos los valores exentos establecidos en el Código o en leyes especiales.

III.2.3 Registro de la Propiedad

El rol del Registro de la Propiedad es el de comunicar diariamente a la Dirección Provincial de Catastro toda transferencia que se anote y en general cualquier modificación al derecho real de la propiedad, como asimismo toda protocolización de título, declaratoria y traslaciones de dominio relativas a toda propiedad ubicada en el territorio de la Provincia

²⁰ Escribano Luis Cesar Marinelli.

IV.

ANÁLISIS DE DATOS Y CAUSAS DEL INCUMPLIMIENTO

IV.1 METODOLOGÍA

El trabajo empírico se realizó para el impuesto inmobiliario provincial.

Se realizó un corte transversal para el año fiscal 1991. A tal fin se trabajó con datos de emisión y recaudación agregados por distritos junto a otros relevantes datos demográficos, económicos, catastrales y sociales a igual nivel de agregación. La disponibilidad de datos censales y catastrales definieron el período de estudio.

El análisis que se presenta realiza una evaluación de los datos de emisión del año 1991 y considera los pagos (en cuotas) efectivamente ingresados a diciembre de dicho año. Se trabajó con la cantidad de cuotas y no con el importe de las cuotas porque lo que interesa analizar no es una mayor capacidad de recaudación de la Administración Tributaria sino el grado de respuesta de los contribuyentes.

Dado que en la información disponible referida a "cantidad de cuotas pagadas" se incluye un pequeño número de liquidaciones que abarcan "varias cuotas", fue necesario corregir adoptando un supuesto simplificador que permita minimizar el error, razón por la que cada pago de "varias cuotas" se multiplicó por 2. Dado que los pagos en tal situación sólo representan el 1% de los pagos totales, no originan distorsiones en el análisis.

Tanto en el cumplimiento urbano como en el rural se eliminaron los distritos con cumplimiento = 0 por considerarse como inconsistencias en el procesamiento de la información.

La fuente de la información utilizada son los procesamientos realizados por el área informática del:

A.P.I.: (i) emisión de no exentos (cuotas e importes), (ii) recaudación (cuotas e importes), (iii) informes estadísticos mensuales, (iv) análisis de recaudación de Impuesto Inmobiliario anual, (v) intimaciones del Impuesto Inmobiliario

Dirección Provincial de Catastro: (i) listado de mejoras, baldíos y rurales, (ii) distribución de montos imponibles, (iii) superficie cubierta y valuación por categoría, (iv) porcentaje de desmejora de las tierras

I.P.E.C.: (i) población, masculinidad, densidad, (ii) educación del jefe de hogar, (iii) calidad y cantidad de vivienda.

El código fiscal de la Provincia de Santa Fe –como se menciona en el capítulo II- establece dos instancias de cumplimiento: informar las mejoras efectuadas en los terrenos en tiempo y forma así como ingresar las liquidaciones efectuadas por la Administración Tributaria. El presente estudio refiere al segundo caso donde el contribuyente tiene una actitud activa de ingresar / no ingresar el impuesto liquidado. Sólo tangencialmente se esbozarán algunas consideraciones con respecto a la primer instancia de cumplimiento en lo que respecta a la declaración de mejoras.

En el presente estudio el cumplimiento del Impuesto Inmobiliario se define como la recaudación del año fiscal correspondiente a la emisión de dicho año sobre la emisión anual correspondiente según ley impositiva anual. En el caso que nos ocupa:

$$C = \frac{R \text{ 1991} - R \text{ 1991 cuotas años anteriores}}{E \text{ 1991}}$$

E 1991

Siendo "C" es el cumplimiento, "R" la recaudación y "E" la emisión.

IV.2 VARIABLES RELEVANTES

Desgranamiento escolar: Es la pérdida de alumnos que ocurre entre el comienzo y el fin del período escolar primario. Se utilizó la del período 1987-1993. : (alumnos que egresan/alumnos que ingresan).

% de Colonias: Se tomo el Censo Nacional de 1895 donde se indicaba el origen del distrito y el año de fundación. (Cantidad de colonias por departamento/Cantidad de distritos por departamento)

% de Extranjeros: Se tomo el Censo Nacional de 1895 donde figuran el origen de la población. Se supone que las costumbres, usos y tradiciones se transmitieron proporcionalmente de generación en generación. Un 61% de los extranjeros era Italiano y un 17% era Español. (Cantidad de extranjeros por departamento/Cantidad total de población).

Población: Censo nacional 1991-por distrito.

% Baldío: (Cantidad de partidas Urbanas baldíos/Cantidad de partidas urbanas)

%Población con NBI: (Cantidad de personas con NBI/Cantidad de personas). Se consideraron los 5 niveles de NBI.

Tasa de natalidad: Cantidad de nacimientos / Cantidad de población en un período dado.

Tierras sin desmejoras: La Dirección Provincial de Catastro provee información acerca del porcentaje de desmejora que posee cada partida rural. Con estos datos se construyo un índice que representa para cada distrito el porcentaje de tierras aprovechables. Cuanto mayor el índice las tierras son de mejor calidad.

Calidad de la vivienda urbana: Con los datos suministrados por la "Dirección de Catastro" (cloacas, pisos, agua corriente, ranchos, departamentos, etc.) se construyo un índice que representa la calidad de la vivienda. Se agruparon las viviendas urbanas en tres tipos de vivienda según el acceso a los servicios y la calidad de construcción:

Vivienda Urbana: Tienen completa cobertura de servicios. Utilizan materiales estándares para su construcción.

Vivienda Popular: No tienen acceso a servicios pero por el tipo de construcción no tienen características de marginal.

Vivienda marginal: Las casas están en su condición más precaria. Representan la calidad de vivienda más pobre e incluyen asentamientos informales.

Media educativa: Con los datos del Censo de Población del año 1991 se construyó para los jefes de hogar un índice que refleja la cantidad de años de estudio promedio por Distrito.

IV.3 SEGMENTACIÓN

A efectos de identificar las variables que inciden en el cumplimiento, se segmentó el padrón de contribuyentes.

IV.3.1 REGION NORTE, CENTRO Y SUR

La primera segmentación que se realizó fue por región. Las características fito-geográficas, económicas y sociales, determinan tres zonas claramente diferenciadas: Norte, Centro y Sur de la provincia.

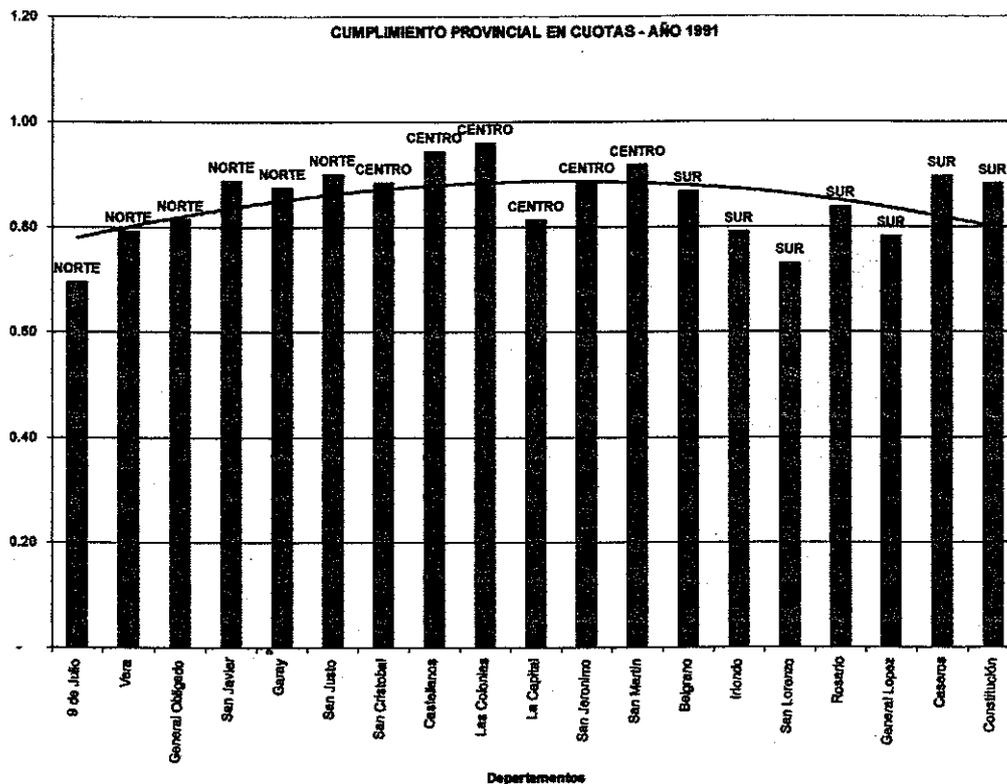


Figura 10: Cumplimiento provincial en cuotas – año 1991

Los departamentos que conforman cada región son:

Norte: 9 de Julio, Vera, General Obligado, San Javier, Garay, San Justo.

Centro: San Cristóbal, Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Jerónimo, San Martín.

Sur: Belgrano, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, General Lopez, Caseros, Constitución.

Esta división supone que las posibilidades económicas de cada región así como las particulares características de su población determinan un comportamiento tributario diferente.

Se observa en la Figura 10 que el cumplimiento medio en la región Centro es superior a sus extremos. (88% Centro, 82% Norte, 83% Sur)

IV.3.2 URBANO Y RURAL

La segunda clasificación responde a la categorización del impuesto en "Rural", "Urbano y Sub-urbano". Esta clasificación presume que las razones que motivan el cumplimiento en la zona urbana son diferentes a la zona rural además, la media del cumplimiento para el primer grupo es inferior al segundo: 81.05% para las partidas urbanas y 87.55% para las partidas rurales.

Cumplimiento Urbano

Inmobiliario Urbano se considera tanto las partidas urbanas como las sub-urbanas.

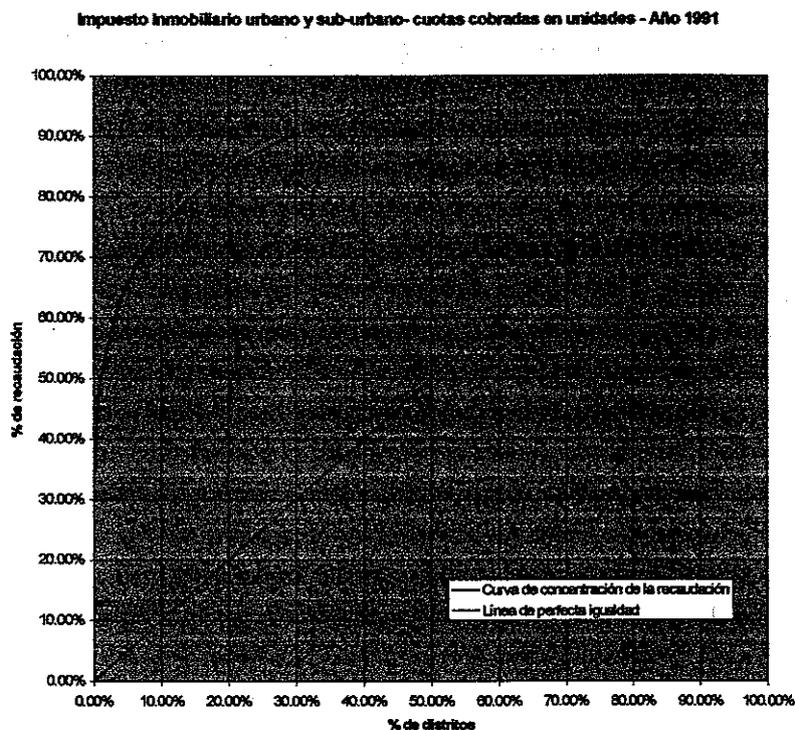


Figura 11: Curva de concentración de la recaudación

En el año 1991 el impuesto inmobiliario urbano recaudó el 64% del total de la recaudación de dicho impuesto. Considerando el grado de cumplimiento ocurrido en este período, la provincia de haber recaudado la totalidad del Impuesto Inmobiliario urbano hubiese incrementado sus disponibilidades en \$24.000.000.

Los departamentos con más de un 90% de cumplimiento son 6: Garay, San Justo, Castellanos, Las Colonias, San Martín y Caseros.

Esta recaudación se encuentra altamente concentrada en algunos pocos municipios. El Figura 11 describe una "Curva de Concentración de la Recaudación" mostrando que sólo 49 distritos, esto es el 14% de los distritos de la Provincia recaudan el 80% de la recaudación. 43 de estos distritos pertenecen a los Municipios de 1^{era} y 2^{da} categoría.

En el cumplimiento urbano hay que distinguir entre municipios 1^{era} y 2^{da} categoría y el resto de los distritos. Esta distinción obedece a que el Código Fiscal, como se mencionó anteriormente, prevee el pago de un impuesto adicional para los distritos de 1^{era} y 2^{da} categoría.

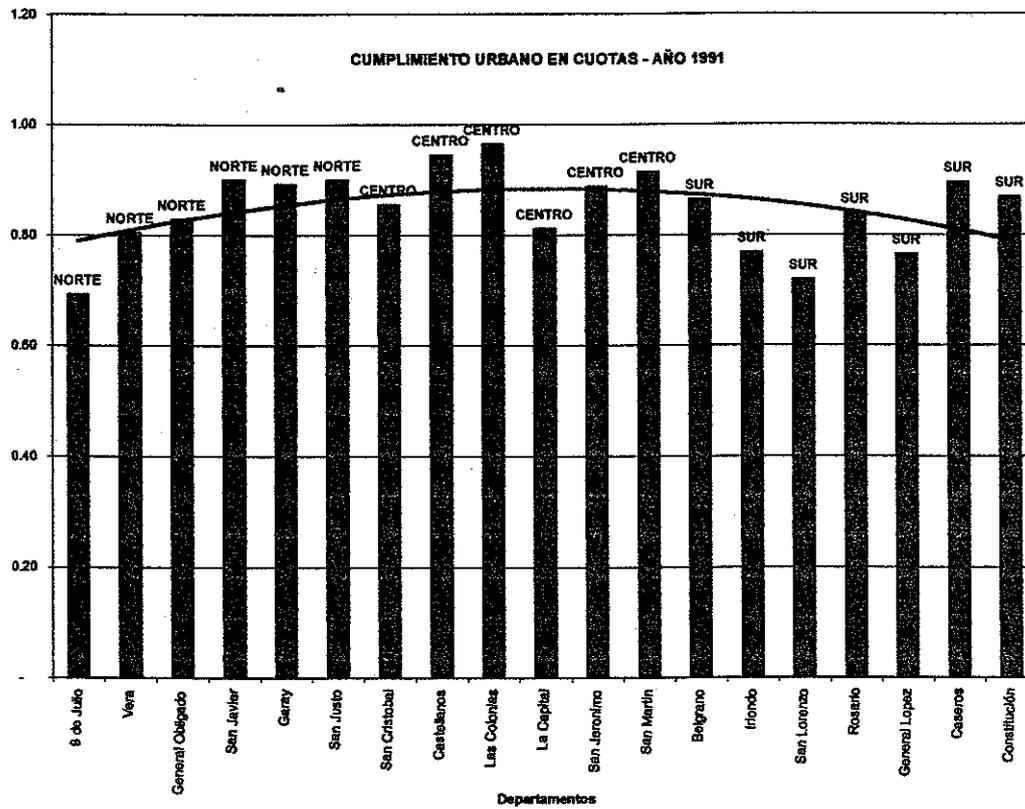


Figura 12: Cumplimiento urbano en cuotas – año 1991

Municipios de 1^{era} y 2^{da} categoría: En la Provincia son 48 los municipios de 1^{era} y 2^{da} categoría siendo Santa Fe y Rosario los únicos municipios de 1^{era} categoría. La clasificación responde al número de habitantes que tienen los distritos y a razones de tipo políticas no expresadas explícitamente.

Resto de los municipios: Los 284 distritos restantes califican como comunas de 3^{er} y 5^{to} miembro. Son municipios que no superan los 100.000 habitantes.

Se eliminaron 28 municipios que tenían cumplimiento cero porque no tenían partidas urbanas o estas eran despreciables en cantidad.

Los departamentos que concentran la mayor cantidad de distritos de alto cumplimiento son 5, uno en el noreste de la Provincia (departamento General Obligado), dos en el centro (departamento Castellanos y Las Colonias) y dos en el sur (General López y Constitución).

Los distritos que muestran mayor cumplimiento urbano se concentran en la parte centro y sur de la provincia. Son distritos chicos cuya población total no supera los 30.000 habitantes y tienen una superficie promedio de 300 km². Se concentran en 5 departamentos: Castellanos, Las Colonias (del centro de la provincia) y Caseros, General Lopez y Constitución (del sur de la provincia).

El incumplimiento urbano elevado (> 40%) aparece disperso en toda la Provincia siendo los departamentos del noreste los que concentran la mayor cantidad de distritos incumplidores (Vera y General Obligado).

Cumplimiento rural

Para estudiar el cumplimiento en la zona rural se tomaron 359 distritos. En el año 1991 el impuesto inmobiliario rural recaudó el 36% del total de la recaudación de dicho impuesto. Considerando el grado de incumplimiento ocurrido en este período la provincia de haber recaudado la totalidad del Impuesto Inmobiliario Rural hubiese incrementado sus disponibilidades en \$5.000.000.

El Figura 13 describe una curva de concentración de la recaudación menos marcada que en el Impuesto Inmobiliario Urbano. El 20% de los distritos más importantes recaudan el 60% de la recaudación total.

Los departamentos que concentran la mayor cantidad de distritos con alto cumplimiento son 3 y se encuentran en el centro y centro-oeste de la Provincia (San Cristobal, Castellanos y Las Colonias). Ver Figura 14.

Los departamentos que concentran la mayor cantidad de distritos con bajo cumplimiento son 3, todos en el norte de la Provincia (9 de Julio, Vera y General Obligado).

Los municipios con mayor porcentaje de cumplimiento rural se concentran en departamentos que pertenecen en su mayoría al centro de la provincia. Es la zona eminentemente ganadera, ya que presenta la más alta proporción de cabezas de ganado por hectárea. Disminuye la proporción de superficie destinada a cereales y oleaginosas con respecto al sur de la provincia, dando lugar a la existencia de forrajeras anuales y perennes, comenzando también a asomar en importancia las pasturas naturales. En lo que respecta a cereales la proporción se distribuye con bastante equidad, con mayor importancia para el sorgo granífero y trigo seguido de maíz; entre las oleaginosas aparece el girasol y aún conserva importancia la soja. Es la zona en que la actividad tambera adquiere mayor importancia.

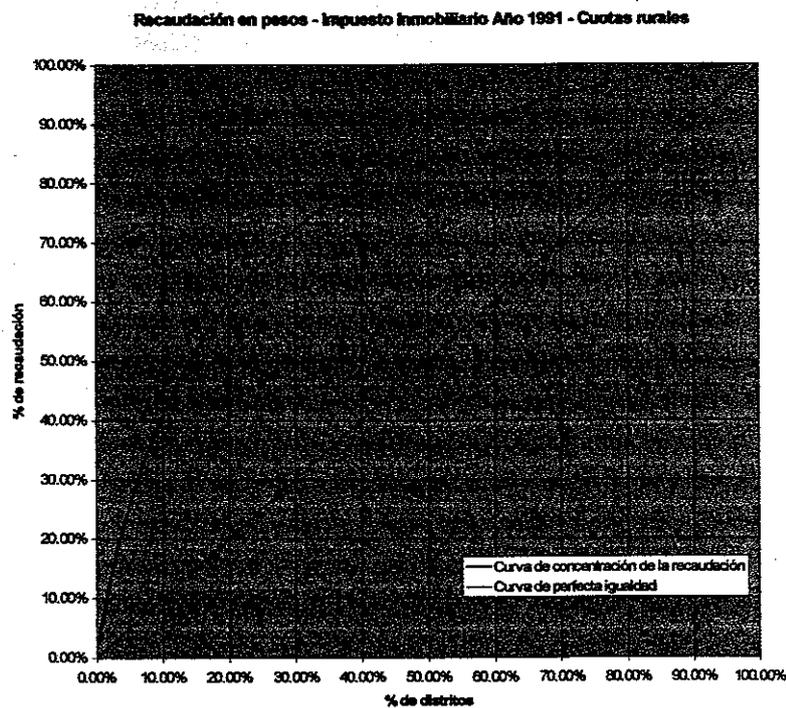


Figura 13: Curva de concentración de la recaudación – cuotas rurales

CUMPLIMIENTO RURAL EN CUOTAS - AÑO 1991

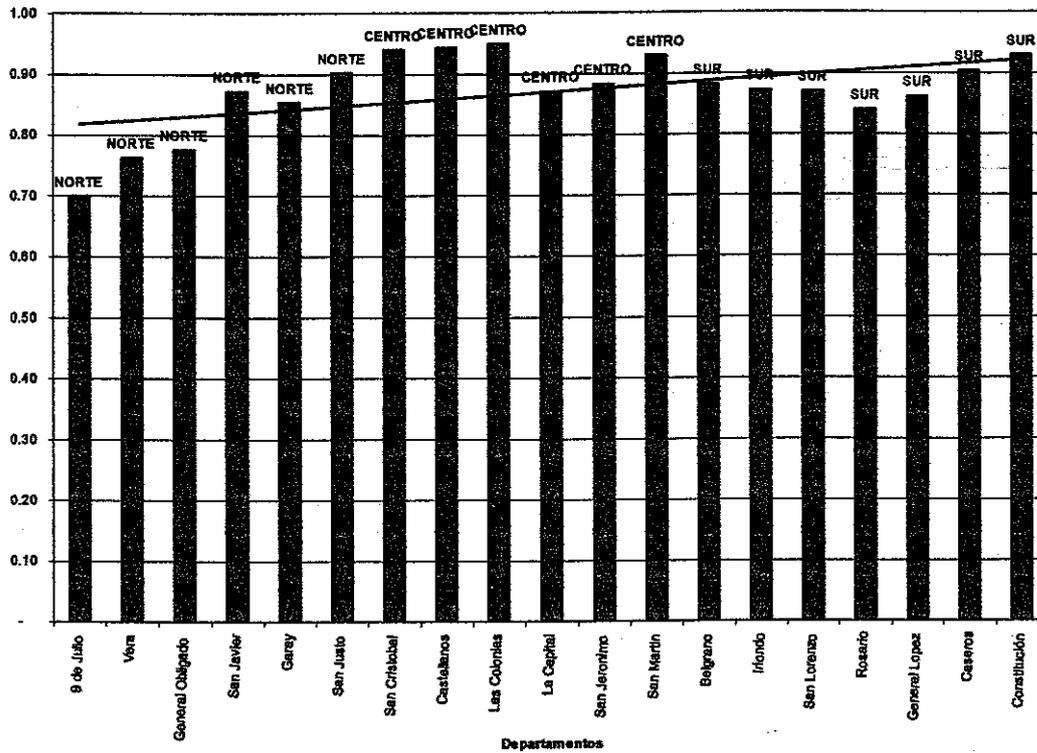


Figura 14: Cumplimiento rural en cuotas por regiones – año 1991

En general el incumplimiento rural no presenta índices elevados registrándose no obstante los valores más importantes en los distritos del norte de la provincia. En estos distritos la proporción de superficie dedicada a cereales y oleaginosos es de escasa importancia, cobrando relevancia las pasturas naturales y siendo considerable la existencia ganadera. En el departamento de General Obligado adquieren especial notoriedad los cultivos industriales, que no aparecen con significación en otras áreas. Tiene también un alto porcentaje de pasturas naturales

La Figura 15 muestra la estructura del cumplimiento provincial para el Impuesto Inmobiliario.

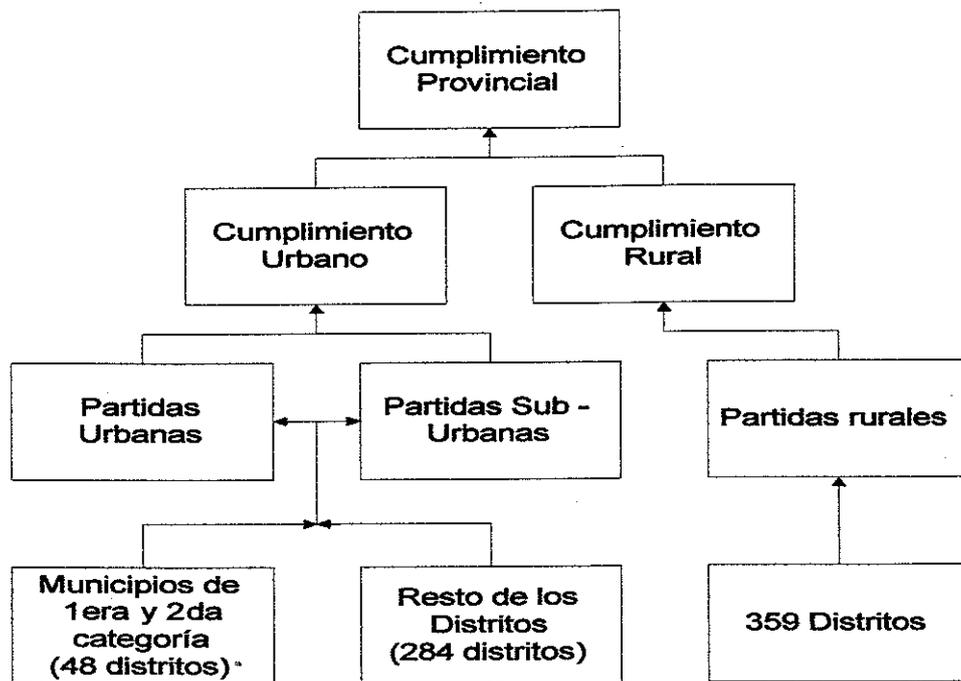


Figura 15: Estructura del cumplimiento para el Impuesto Inmobiliario

IV.4 VARIABLES DE DESARROLLO

Una de las variables que influyen en el pago de los tributos es el desarrollo económico. Hay indicadores, además del producto bruto regional, que pueden indicar mayor o menor grado de desarrollo entre las regiones. En el presente trabajo se tomaron como representativas: tasa de población menor a 14 años, tasa de natalidad, % de población con NBI y % de tierras sin desmejoras.

	Norte	Centro	Sur	Rosario	San Lorenzo	La Capital
C. PROVINCIAL	82%	88%	83%	84%	73%	81%
C. URBANO	83%	87%	82%	84%	72%	81%
C. RURAL	82%	88%	83%	84%	87%	87%
%PCNBI²¹	32%	16%	16%	17%	17%	19%
%PURBCNBI²²	19%	13%	15%	16%	16%	16%
%PRURCNBI²³	13%	3%	1%	31%	19%	37%
Tasa natalidad	30%	20%	20%	20%	19%	23%
Pob <14 años	37%	30%	28%	28%	30%	31%
%Tierra s/desmejora	61%	80%	95%	88%	90%	77%
Vivienda Urbana	24%	31%	46%	52%	35%	41%
Vivienda Popular	43%	56%	45%	40%	54%	47%
Vivienda Marginal	33%	13%	9%	8%	12%	13%

²¹ Población con necesidades básicas insatisfechas

²² Población urbana con necesidades básicas insatisfechas

²³ Población rural con necesidades básicas insatisfechas

Estos indicadores revelan una marcada diferencia entre Norte y Sur de la Provincia. La tasa de natalidad de un 30% en el Norte de la Provincia es propia de regiones sub-desarrolladas. La proporción de población menor a 14 años no muestra claramente sub-desarrollo en el Norte, pero sí desarrollo en el Sur. Las tierras en el Sur muestran menor porcentaje de desmejora.

Los departamentos con alta densidad de habitantes (Rosario – San Lorenzo - La Capital) tienen índices que no responden a la media de su región.

El cumplimiento tributario del impuesto inmobiliario no parece tener una correlación directa con el grado de desarrollo. Norte y Sur de la provincia tienen similares niveles de cumplimiento (1% de diferencia).

Solo el cumplimiento urbano es sensiblemente mayor en la zona centro. En este sentido existe alguna relación inversa entre cumplimiento tributario urbano y porcentaje de población urbana con necesidades básicas insatisfechas. La concentración de un tipo de vivienda popular parece también tener un comportamiento positivo sobre el cumplimiento.

IV.4.1 TASA DE POBLACIÓN MENOR A 14 AÑOS

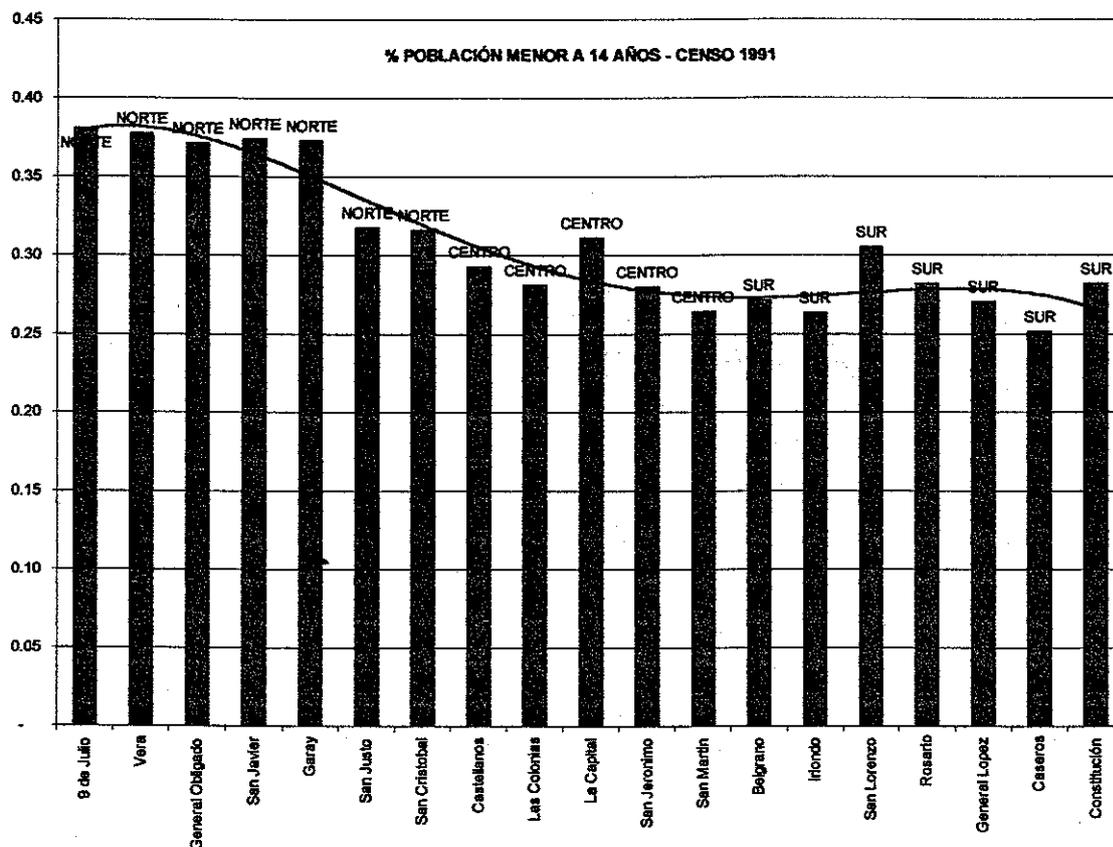


Figura 16: Proporción de población menor a 14 años

Dice sobre el particular las Naciones Unidas: "Es característica de los países insuficientemente desarrollados que la proporción de niños menores de 15 años sea un 40% o más de la población total, mientras que en los países económicamente adelantados esta proporción generalmente oscila entre el 22 y 30% aproximadamente"²⁴

La línea de tendencia en el Cuadro IV-5-1 muestra una marcada tendencia decreciente a medida que nos acercamos al sur de la provincia.

²⁴ NACIONES UNIDAS, "Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas" (Bélgica 1957)

IV.4.2 TASA DE NATALIDAD

Mientras que la tasa de mortalidad puede ser disminuida bruscamente en zonas tradicionales por la simple introducción de mejoras sanitarias, la natalidad no puede ser modificada en forma extemporánea con carácter permanente. Su reducción forma parte siempre de un proceso general de cambio de la sociedad: así una sociedad secularizada, de alta movilidad social, con predominio de clases medias y pautas racionales no puede tener igual tasa de natalidad que una economía pre-industrial.

Si bien no hay un acuerdo sobre a partir de qué valor de tasa de natalidad estamos en presencia de subdesarrollo, numerosos autores (Lacoste, Kindleberger, Balandier) coinciden en que una tasa de natalidad superior al 30% es propia de un estado de subdesarrollo. No obstante, si tomamos la tasa de natalidad como indicador de desarrollo, existe una clara línea de tendencia Figura 17 que muestra un mayor desarrollo a medida que nos desplazamos hacia el sur de la provincia.

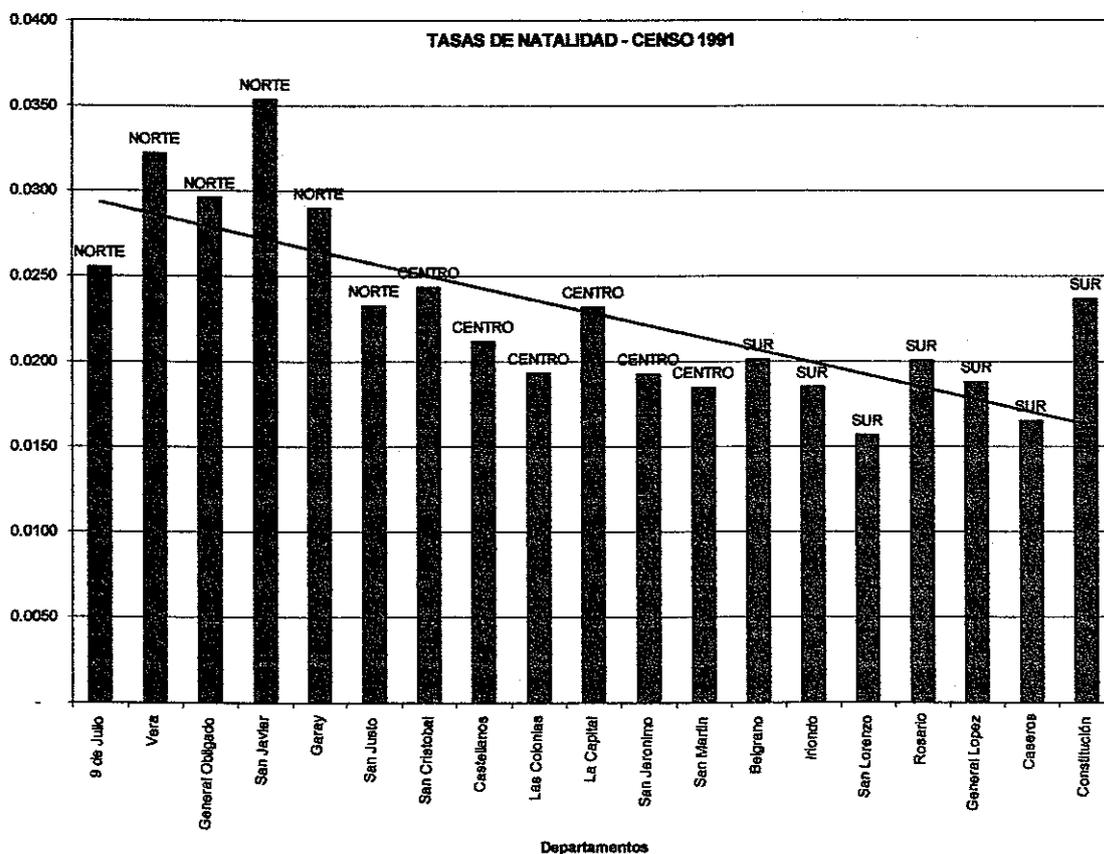


Figura 17: Tasa de natalidad por región

IV.4.3 PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

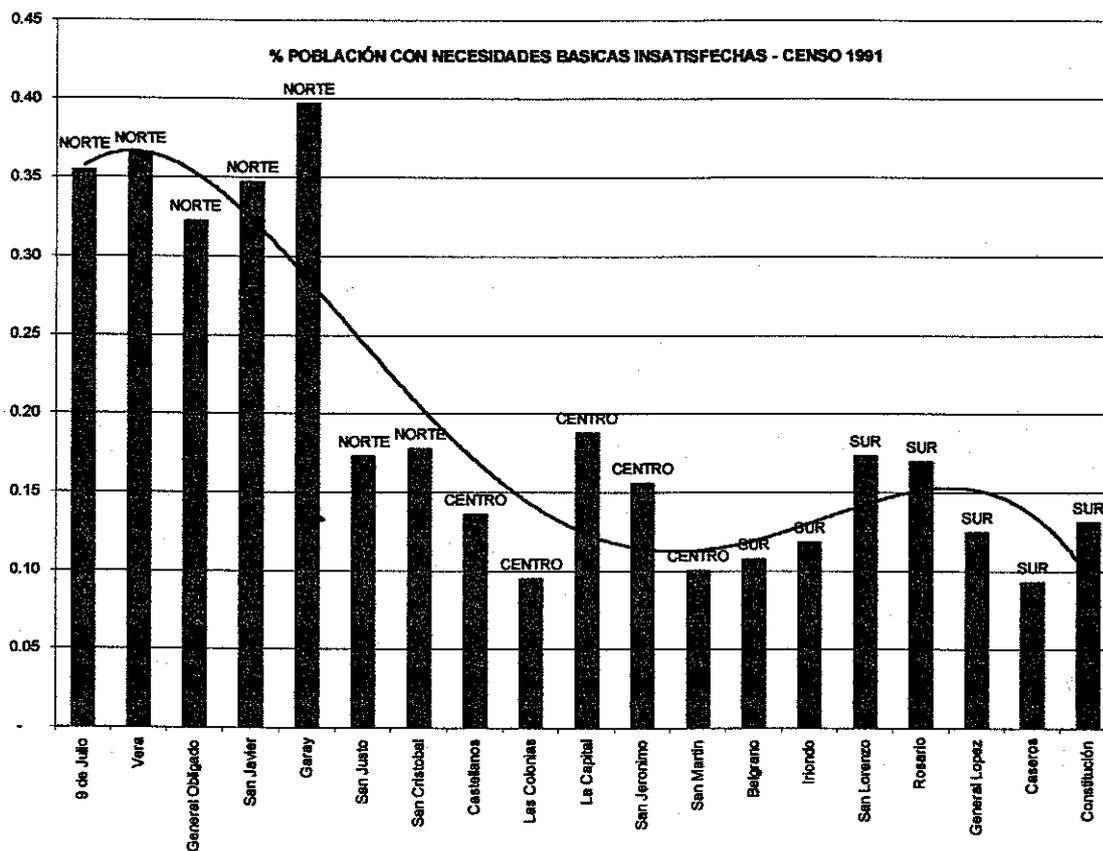


Figura 18: Población con necesidades básicas insatisfechas

Este indicador muestra una gran brecha entre Norte y Sur de la Provincia. Esto supone –dado que el pago de un tributo implica un sacrificio y éste es limitado cuando no se dispone para satisfacer los mínimos requerimientos- que el cumplimiento en el Sur debiera ser altamente superior al Norte, no obstante lo cual los niveles son similares. Ver Figura 18

IV.4.4 PORCENTAJE DE TIERRAS SIN DESMEJORAS

La Dirección Provincial de Catastro brinda información acerca de la calidad de tierras que componen las partidas rurales. Califica la calidad de la tierra en función del porcentaje de desmejora de la misma. Esto es un indicador de riqueza agropecuaria y que para la provincia de Santa Fe muestra marcadas diferencias

para sus regiones. La media para la región Norte es de 61%, para el Centro 80% y para el Sur 95% (Figura 19).

Por supuesto que estos porcentajes no son caprichosos y responden a una división impuesta por la propia naturaleza, y que da origen a las regiones naturales, o geográficas, Pampeana y Chaqueña, con distintas posibilidades económicas en función de sus recursos naturales.

La Pampa es la región ecológica del cereal, del oleaginoso, de la ganadería mestiza y fina. Es una región con capacidad portuaria para buques de gran calado (en su extremo sur, como consecuencia del levantamiento del macizo cristalino, a partir del punto en que desemboca el río Carcarañá). El clima es templado, el régimen de precipitaciones es excelente en el sur y regular en el centro.

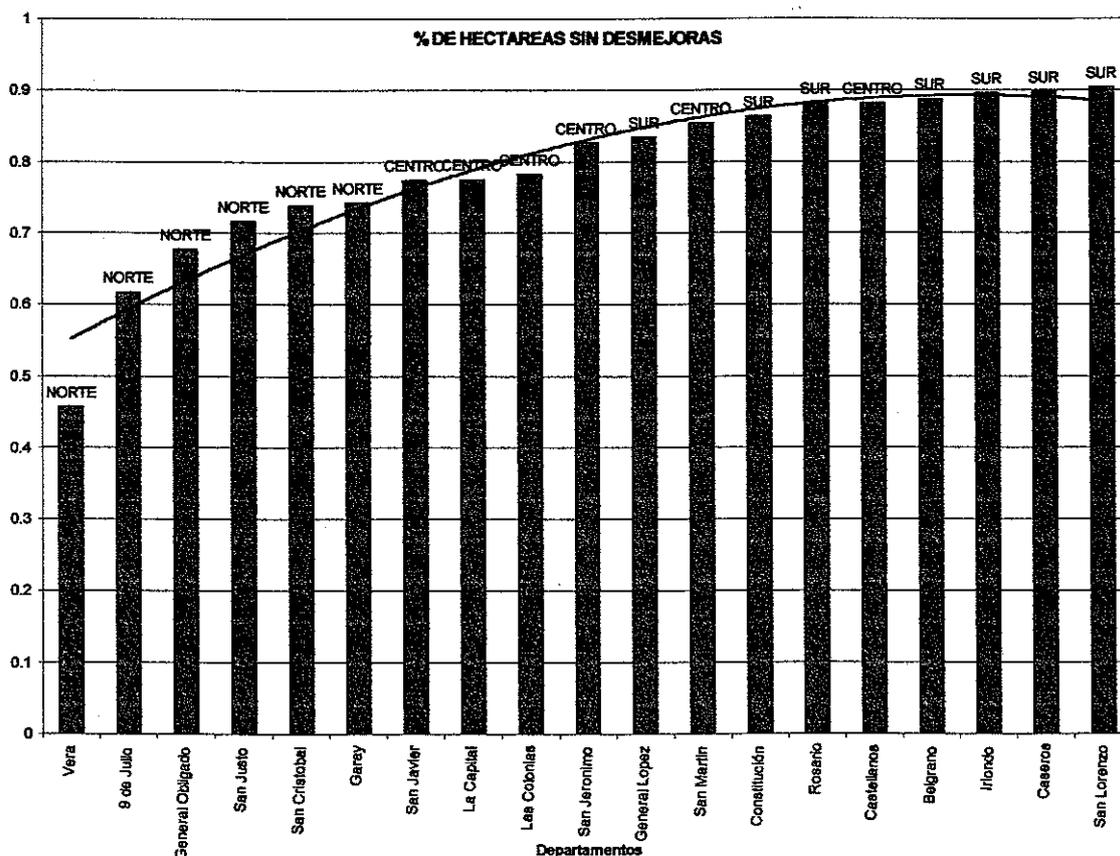


Figura 19: Porcentaje de tierras sin desmejoras

El Chaco, es la región del monte y de los cultivos sub-tropicales: algodón, azúcar, frutales. Tiene escasas capacidades para asentamiento de núcleos urbanos, excepto en una pequeña franja sobre el lomo oriental de la provincia (ruta nro. 11), dado que el este es árido, el centro boscoso e inundable en gran parte. Es de clima sub-tropical, con un sub-región húmeda al este. El oeste constituye una sub-región seca, con escasas lluvias anuales y absoluta aridez invernal.

Pampeana Central: Entre la Pampa y el Chaco hay una franja de transición ecológica, (sur de San Cristóbal y San Justo, totalidad de Las Colonias, Castellanos y La Capital) marginal para cultivos cerealeros, donde surgió una importante industria rural tampera (con predominio de propietarios sobre arrendatarios, y de pequeños y medianos productores sobre grandes productores).

IV.4.5 CALIDAD DE VIVIENDA URBANA

Según los datos suministrados por la dirección de catastro (cloacas, pisos, agua corriente, ranchos, departamentos, etc.) se construyó un índice que representa la calidad de la vivienda o la calidad del entorno que las rodea.

Vivienda urbana: Las casas tienen una cobertura completa de infraestructura y servicios. Se utilizan materiales estándares para su construcción. Cloacas, agua corriente, edificios de propiedad horizontal denotan una urbanización avanzada.

Vivienda popular: Las casas en esta clase tienen algún tipo de confort o al menos no tienen características de marginal. La presencia de calles pavimentadas, electricidad, agua dentro de la casa, la presencia de pozos ciegos y pisos si bien es irregular evidencia un mínimo de socialización.

Vivienda marginal: En esta clase, las casas están en su condición más precaria. Es común la electricidad pirata, calles de tierra, agua por medio de camión pipa, o agua afuera de la casa, casas sin piso y el uso de letrinas. Pueden estar incluidos asentamientos ilegales –ranchos-, localizados quizás en la periferia de la ciudad. Son viviendas típicamente construidas con materiales de desecho como son metal, madera, cartón y plástico. Estos recientes asentamientos carecen de los servicios formales e infraestructura y representan la calidad de vivienda más pobre.

A medida que nos desplazamos al Sur de la provincia las ciudades se urbanizan (encontramos mayor proporción de servicios públicos) y la vivienda marginal tiene el comportamiento inverso encontrando en el Sur una media cercana al 12%. La vivienda popular –la que carece de servicios públicos pero no tiene carácter marginal- tiene mayor proporción en el centro de la provincia. Ver Figura 20.

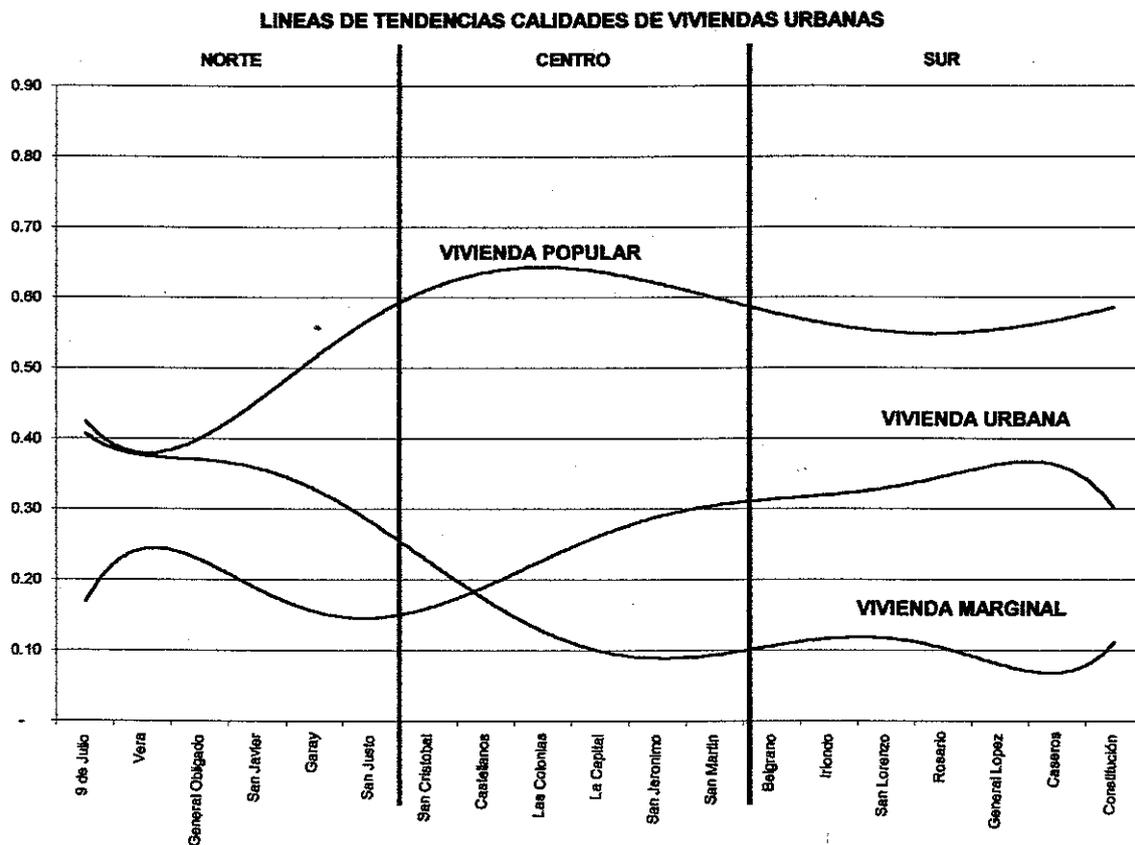


Figura 20: Proporción de calidades de vivienda

IV.5 VARIABLES DEMOGRÁFICAS Y SOCIOLÓGICAS

Las variables demográficas que se usaron son: edad, % de distritos con menos de 2000 habitantes, nivel de educación de los jefes de hogar, % de distritos nacidos como colonias, proporción de extranjeros.

	Norte	Centro	Sur
C. PROVINCIAL	82%	88%	83%
C. URBANO	83%	87%	82%
C. RURAL	82%	88%	83%
Edad	28	32	33
%Distritos <2000hab	58%	70%	38%
Media educativa	6.64	7.94	9.03
% Distritos-Colonias ²⁵	31%	59%	34%
%Población extranjera	23%	46%	43%
POURB/PORUR ²⁶	2.8	6.9	16.9

A medida que nos desplazamos de Norte a Sur de la Provincia encontramos un mayor grado de urbanización de la población. La región centro tiene mayor cumplimiento tributario y tiene correlación con las variables de origen étnico. También la concentración de distritos de reducida población parece tener una influencia positiva en el cumplimiento.

IV.5.1 EDAD

²⁵ Distritos que tuvieron su origen fundacional como colonias.

²⁶ Proporción de población urbana por habitante rural

Hay un envejecimiento de la población a medida que nos desplazamos del Norte a Sur de la provincia. Mientras que la población menor a 14 años disminuye de una media de 37% en el Norte a 28% en el Sur, la mayor a 65 años se incrementa de un 7% a un 11%. También la población de 40 a 65 años se incrementa de un 21% a un 26% de Norte a Sur. (Figura 21)

La edad promedio de la población se incrementa de Norte a Sur: 28, 32 y 33 años respectivamente. (Figura 22)

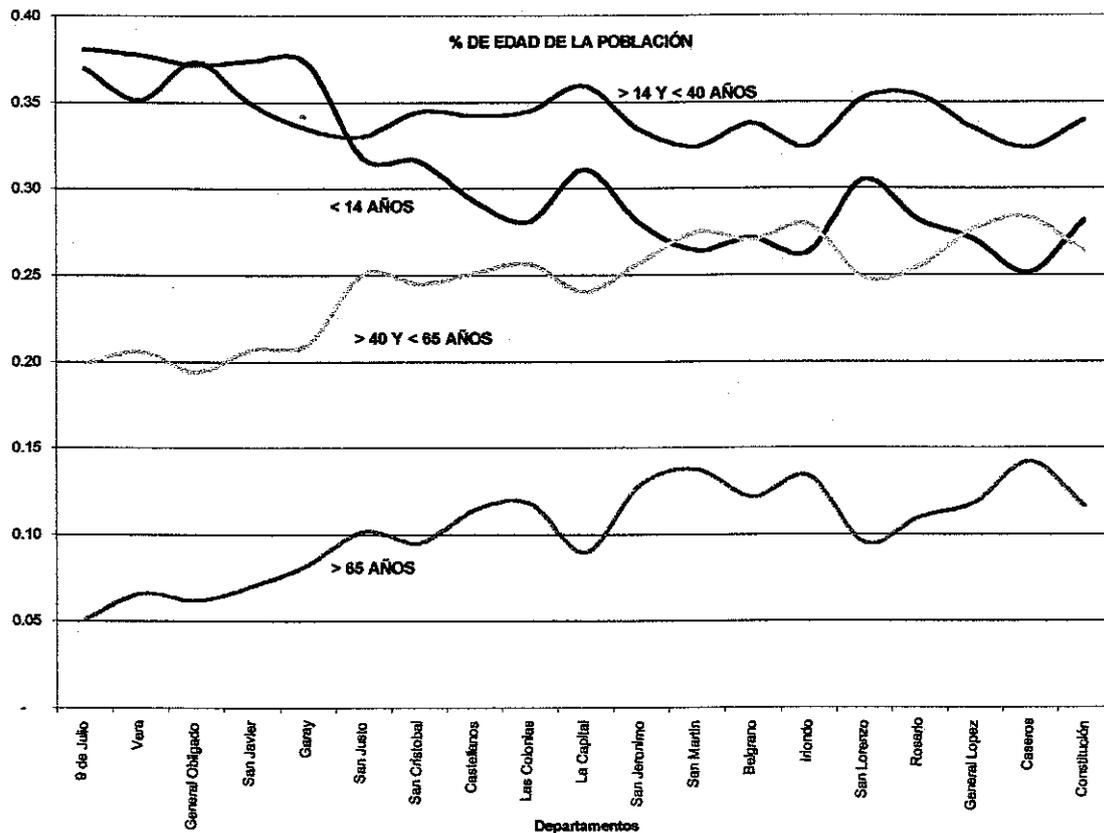


Figura 21: Edad de la población por regiones

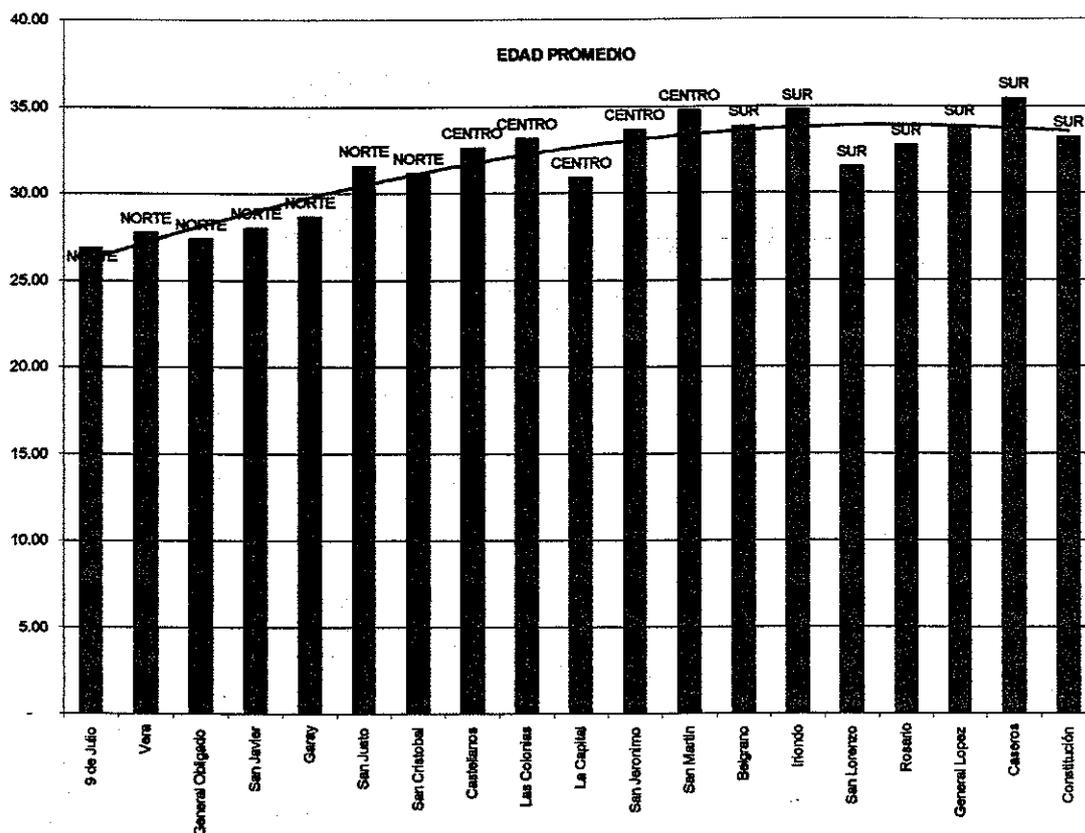


Figura 22: Edad promedio por departamento

La teoría económica –y algunos trabajos empíricos así lo demuestran- afirma que los contribuyentes de mayor edad son más cumplidores que los más jóvenes. No se pudo demostrar si se debe a una mayor cautela y aversión al riesgo que supone la edad madura o si las generaciones nuevas son cada vez menos cumplidoras.

IV.5.2 DENSIDAD DE POBLACIÓN

Si tomamos la proporción de distritos con población inferior a los 2000 habitantes sobre el total de distritos (por regiones) vemos que en el Norte el % es de 58%, en el Centro de 70% y en el Sur de un 38%.

La teoría indica que en las comunas de menor tamaño el cumplimiento debiera ser superior a los distritos con mayor cantidad de habitantes. Hay una inercia propia de los distritos pequeños donde todo es conocido por todos, y esto actúa como mecanismo represor de comportamientos no cumplidores. (Figura 23).

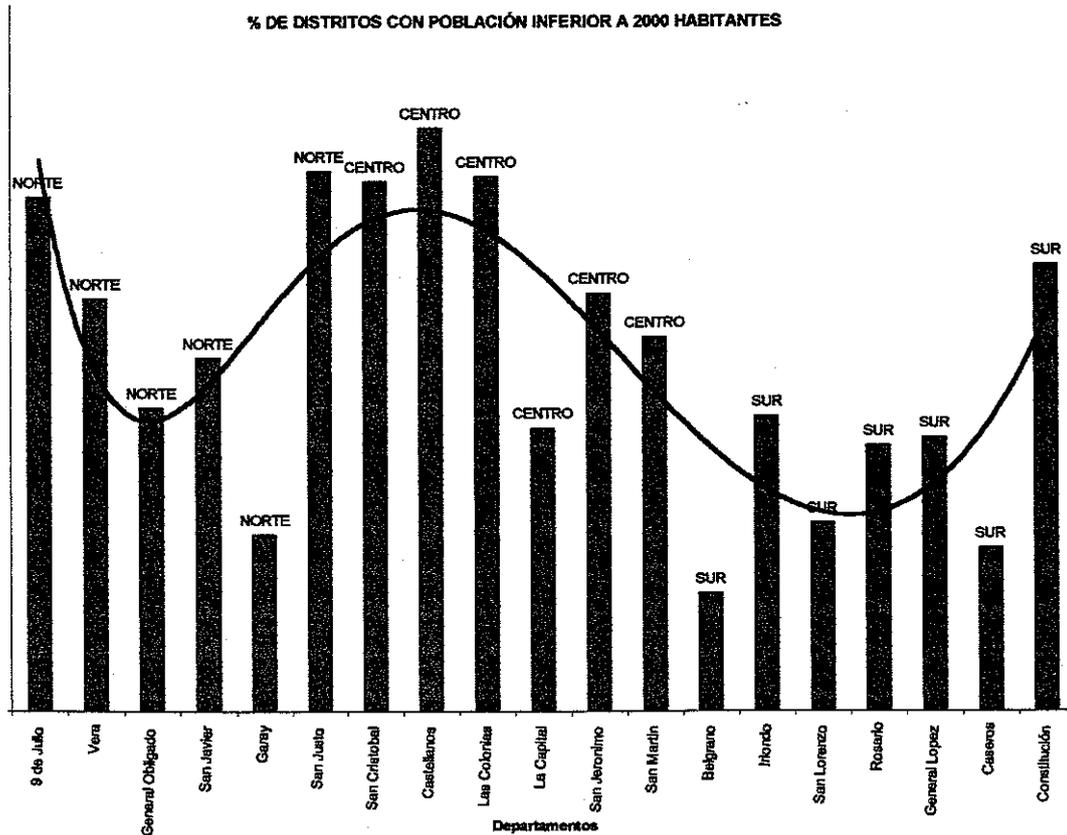


Figura 23: % de distritos con población inferior a 2000 habitantes

IV.5.3 EDUCACIÓN

La media de educación en la región Norte es de 6.61 años de estudio, en el Centro de 7.94 y en el Sur de 9.03. (Figura 24). Hay dos picos en Santa Fe y Rosario.

La teoría sostiene que la noción del tributo es un concepto elaborado que requiere un mínimo de instrucción para ser comprendido. Esto implica que a mayor nivel de educación formal, mayor cumplimiento tributario esperado.

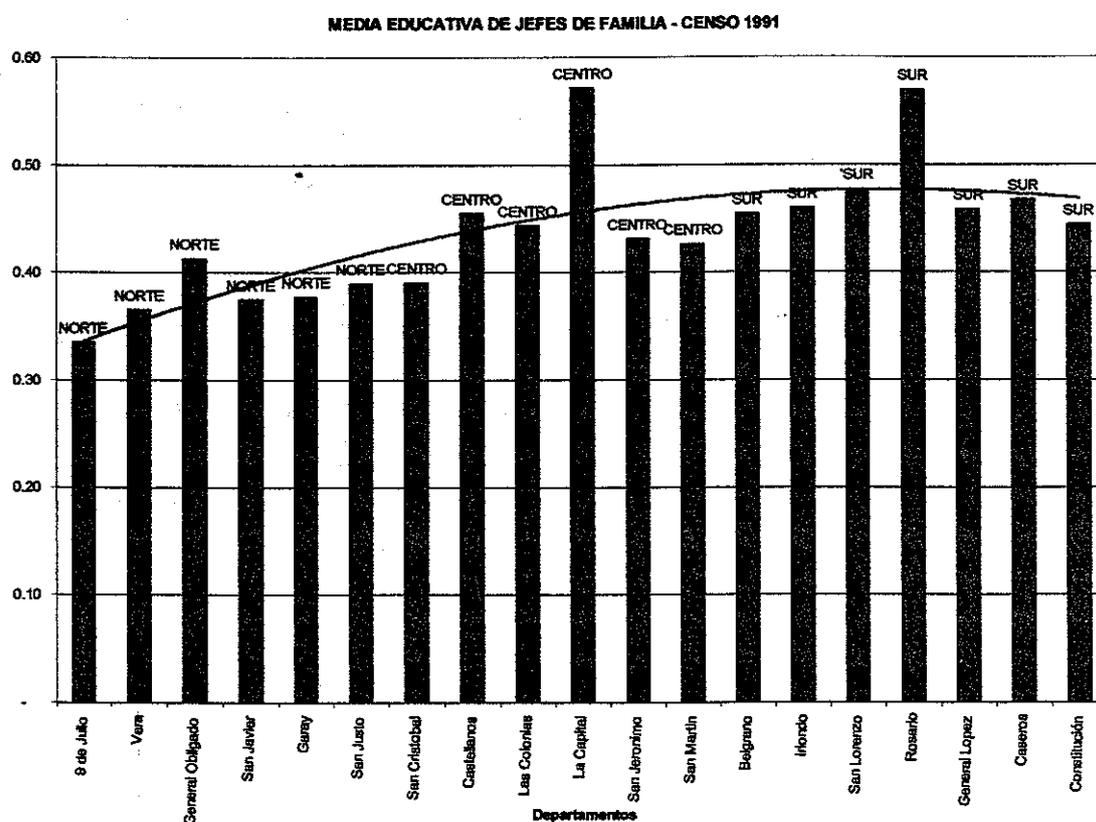


Figura 24: Media educativa de jefes de familia

IV.5.4 SEXO

La masculinidad desciende levemente a medida que nos desplazamos al Sur de la Provincia. Hay marcadas diferencias entre zonas urbanas y rurales. Las primeras mantienen niveles similares en todas las regiones (una media de 0.93) sensiblemente inferior a la población rural. La masculinidad rural es

inferior en la zona centro. En las zonas más densamente pobladas la masculinidad disminuye. (Figura 25)

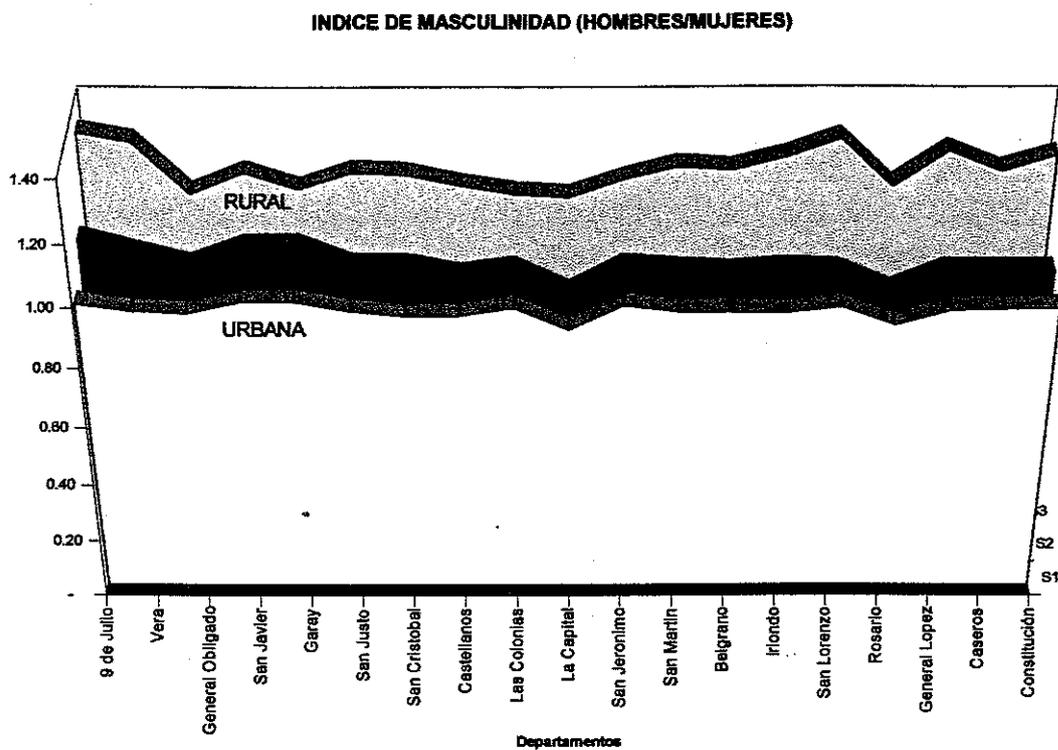


Figura 25: Índice de masculinidad por departamento

La teoría económica supone que la presencia del sexo femenino significa un mayor nivel de cumplimiento dado que percibe con mayor fuerza la posibilidad de ser detectada y penalizada.

IV.5.5 ETNIAS

Otra división importante es aquella causada por los asentamientos naturales y los procesos de colonización.

La etnia es una comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas y culturales. Esta etnia define a su vez patrones de comportamiento comunes en lo que refiere a creencias, percepciones, principios y valores. En la provincia se verifican dos estereotipos étnicos marcadamente diferentes: el gringo y el gaucho. (Figura 26)

El Gringo

Un poco de historia se hace necesaria para comprender la realidad y el origen de los asentamientos inmigrantes en la provincia que se remontan a fines del siglo XIX. Recién a partir de la ley de Avellaneda (1876) puede hablarse seriamente de un plan más o menos coherente, concreto y posible de colonización (en 1895 el censo ya acusa 1.000.000 de inmigrantes).

En la provincia de Santa Fe, la obra sin duda más ponderable, o al menos más famosa, es la realizada por inspiración de Aarón Castellanos. Un ejemplo es la colonia Esperanza, iniciada en 1865 con 840 inmigrantes, en su mayoría suizos, cada uno de los cuales recibieron veinte cuadras de tierra en condiciones más o menos similares a las de los contratos de Corrientes y Entre Ríos; pero aquí había una diferencia importante: la entidad cuyo personero era Aarón Castellanos recibía como pago por sus gestiones nada menos que la tercera parte de las cosechas de los colonos por cinco años.

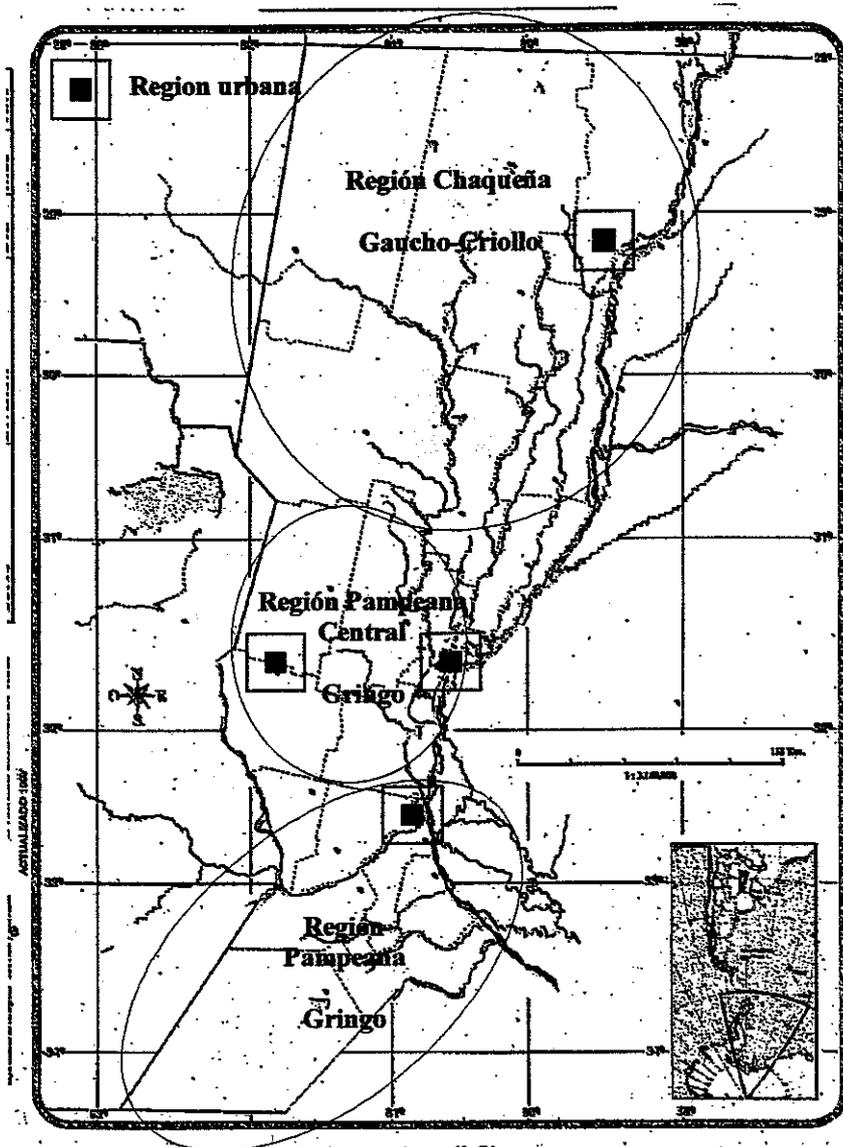


Figura 26: Regiones culturales de la Provincia de Santa Fe

Indudablemente la filantrópica acción colonizadora de muchos promotores de colonización por contrato estaba sustentada por un nada despreciable afán de lucro. La especulación en negocios de tierra mediante contratos de colonización fue algo harto habitual en la época, y la cesión de tierras a promotores estaba a la orden del día.

Los colonos de Esperanza y demás villas santafesinas estaban sobre la frontera expuestos a los ataques de los indios, que se repitieron

inexorablemente hasta la terminación de las campañas al desierto chaqueño, hacia 1884. A partir de entonces, la paz fronteriza atrajo millares de inmigrantes, produciéndose la llamada fiebre de colonización en la zona oriental del río Salado. Contribuyó a esto la supresión de los contratos leoninos, tomando el Estado a su cargo tales tareas, luego de indemnizar a Castellanos por la supresión del estipendio.

También a fines de siglo se inició en el litoral (y luego se extendió hacia el noroeste, hasta Santiago del Estero) la colonización judía propulsada por el barón de Hirsch a través de la Jewish Colonization Association, sociedad anónima fundada en 1891 obedecía a la intención de establecer en el litoral argentino un firme núcleo judío para luego transformar esa zona en un Estado de Israel, proyecto que luego debió abandonarse. No obstante colonias como Moises Ville y Las Palmeras son fruto de este esfuerzo.

En sus orígenes, estos colonos —cualquiera fuese su origen— representaban una amenaza a la actividad ganadera: venían a ocupar la tierra que sería quitada al vacuno y al ovino. La Sociedad Rural Argentina, en 1887, elevaba su airada protesta contra las expropiaciones de tierra para dedicarlas a colonización de labrantía, mientras se quitaba espacio a los únicos que estaban en condiciones de hacer producir el campo, que eran los ganaderos. Como se ve, los ganaderos, y sobre todo los de Buenos Aires, no hacían buenas migas con los proyectos de colonización agrícola; de allí que recelaran respecto de las ventajas de la política inmigratoria y guardaran hacia el gringo una actitud prevenida, sino despectiva. Al mismo tiempo, las ciudades iban creciendo, la posibilidad de transportar carnes al amparo del frío era posible a lo cual las exportaciones de ganado en pie se sumaron a las de carnes congeladas: los campos para invernada no daban abasto y se necesitaba intensificar el forraje para asegurar el engorde de las reses. Pero el estanciero, no era partidario de la agricultura. Ponerse a hacer sembrados de alfalfa era algo que escapaba a sus costumbres, entendimientos y gustos. Y entonces, recurrió al gringo para lograr la solución a sus problemas.

Surge la figura del mediero: un contrato en el cual se arrienda una porción del terreno (usualmente 3 años) al final del cual el mediero debía dejar

sembrado con alfalfa. Los resultados obtenidos con el sistema por mediero, y el creciente interés de los ganaderos en posibilitar el éxito de éstos en tanto redundaba en beneficio propio, hizo que en poco tiempo los gringos medieros poblaran los campos más o menos próximos a las grandes ciudades y centros de distribución. Así, los ganaderos, otrora tan opuestos a la agricultura, fueron en verdad quienes más la posibilitaron e intensificaron, destinando sus mejores tierras al cultivo de cereales que poco a poco se trocarían en alfalfares. Esa convivencia (Gilberti) entre agricultura y ganadería, sumada a la práctica del inverne, obligó a intensificar las divisiones de parcelas con alambre. Además ese aparcamiento exigió también la construcción de aguadas y la instalación de molinos en sectores adecuados, la apertura de calles entre lote y lote y el establecimiento de tranqueras entre potreros y potreros para posibilitar el tránsito de las personas el ganado y la maquinaria agrícola. Así se fueron formando precarias vías de circulación, muchas de las cuales terminan en caminos. El ámbito rural, especialmente en las proximidades de las poblaciones, fue adquiriendo pues esa conformación en cuadrícula que subsiste. El afincamiento y la libertad para la acción fueron incitaciones poderosas que trajeron como respuesta el arraigamiento al suelo.

Poco a poco, en el inmigrante se fue forjando también quizás inadvertidamente, un vínculo de naturaleza con el suelo, estimulado por la necesidad de defender su tierra contra el indio, contra el matrero, contra las plagas, contra el viento y contra la sequía. Porque esos inmigrantes constituyeron aquí sus hogares poblándolos de hijos y esos hijos crecieron aferradas a la tierra. La noción simultánea de posesión y sumisión respecto de la tierra —vale decir, el vínculo de naturaleza— que esos hijos captaron insensiblemente, estaba previsto por la ley y les fue inculcado en la escuela. Es esta sumisión a la tierra y a la propiedad la que parece tener una ponderación importante al momento de explicar el cumplimiento en el impuesto inmobiliario.

Se utilizó el porcentaje de colonias y el porcentaje de extranjeros por departamento para testear la existencia de alguna correlación entre mayor cumplimiento y mayor influencia de "gringos" en la región. Lo que supone este cálculo, es que la naturaleza-constumbres-ideas y creencias propias de una

cultura fueron transmitidas de generación en generación y permanecen vigentes en nuestros días.

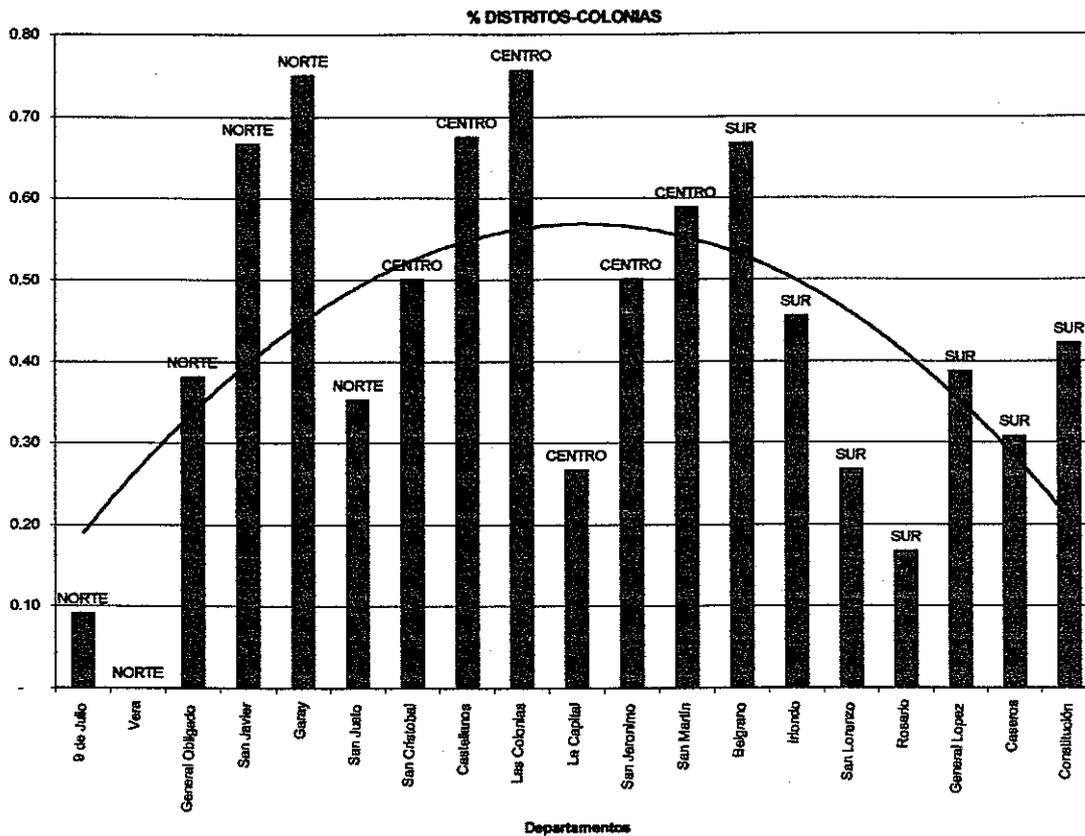


Figura 27: Distritos fundados como colonias

La Figura 27 muestra la proporción de distritos fundados como colonias según el censo de 1895 sobre el total de distritos a 1991. El cálculo arroja una tendencia de concentración en el centro de la provincia. La media de la región Norte es de 31%, el Centro 59% y el Sur un 34%. En la región Norte solo la zona de la costa (Departamentos Garay y San Javier) tiene alto porcentaje fundacional de colonias. En el sur los departamentos de San Martín y Belgrano superan ampliamente la media departamental.

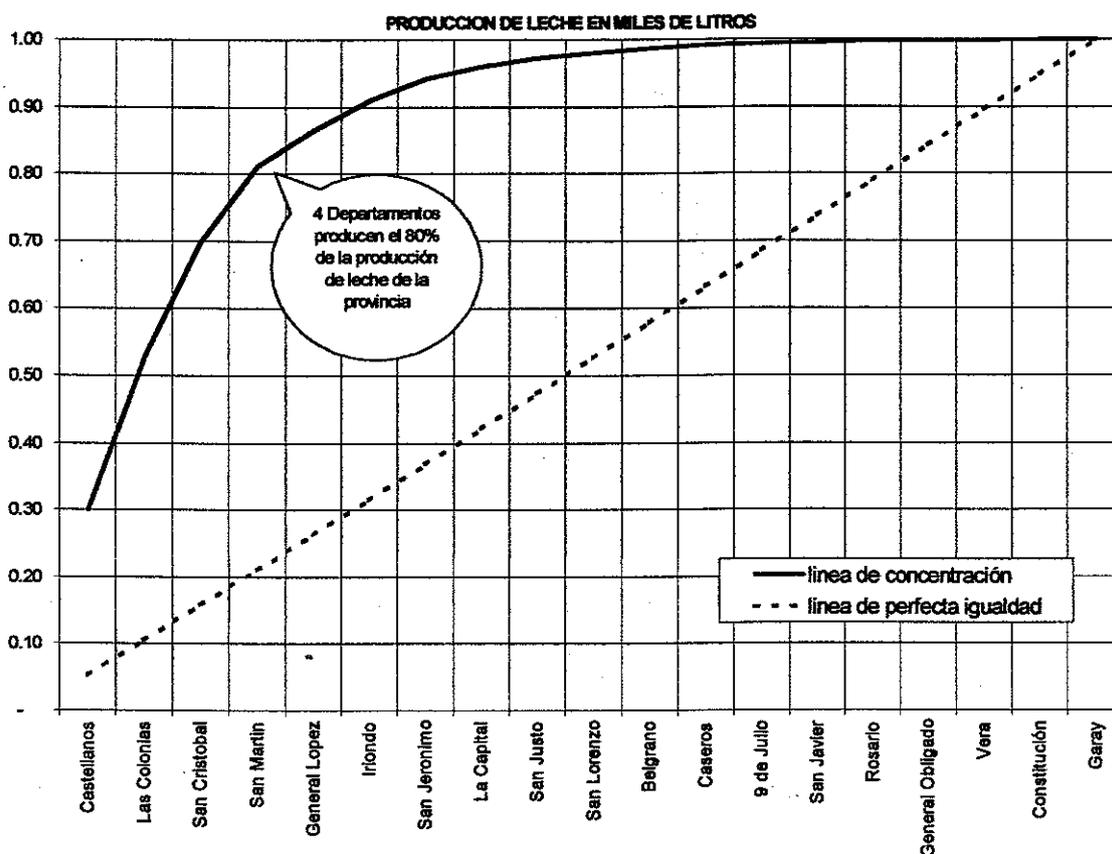


Figura 28: Índice de concentración de la producción lechera

La concentración de casi el 80% de la producción lechera provincial en 3 departamentos demuestra una alta concentración de población gringa en la zona. Figura 28.

El gaucho

(Hombre de campo, paisano, pastor de ganados, peón de estancia) "...no existe ser más franco, libre e independiente que el gaucho. No tiene amo, no labra el suelo, difícilmente sabe lo que significa gobierno..." (Samuel Haigh-viajero inglés).

El gaucho es un estereotipo o personaje que destaca por ser diestro en el trabajo de la ganadería: diestros jinetes, hábiles reseros, expertos desolladores, fuertes conductores, eficientes pastores, irremplazables peones

de estancia. Este estereotipo que nace el siglo pasado continúa vigente en su esencia cultural y es importante comprender qué le dio origen.

Es indudable que nuestro campo –a fines del siglo pasado–, con ovejas y vacas de pedigree, y a pesar del pavoroso cambio operado, siguió necesitando la realización de tareas que el gringo no podía llevar a cabo porque era poco diestro para el caballo e ignorante de las cosas camperas.

La inmigración se asentó en colonias, formó las granjas, posibilitó los tambos, propagó los sembradíos de granos y de forrajes, tendió los ferrocarriles y el telégrafo, estableció boliches, creó poblaciones y enseñó nuevas técnicas para el tratamiento del ganado en todas sus variedades.

Hasta la proliferación de las colonias, los únicos establecimientos orgánicos de la campaña eran las grandes estancias. En ellas, los peones no vivían todos concentrados. Andaban dispersos en puestos solitarios y relativamente alejados. La casa de la estancia era el punto obligado de reunión. Los poblados estaban distantes, y la ínfima circulación interior los dejaba casi incomunicados entre sí.

El peón de campo no se interesaba en producir nada propio. Su alimento era la carne: abundaba el ganado cimarrón. No tenía objeto cultivar nada. La vida del gaucho, su obligación y su distracción era el campo infinito. Su amigo y su herramienta, el caballo. Para el gaucho, trabajar significaba cuidar lo existente y mantenerlo en buen estado. Si no se abandonaba el ganado, el crecimiento vegetativo de éste aseguraba la estabilidad de su negocio; y al patrón le bastaba con que el peón diera esa fundamental garantía.

El gaucho, a diferencia del gringo, ignora que el intercambio es posible: la relación humana, la cooperación social. El gaucho no aspira a ganar plata pero fama. Ganar plata es cosa de gringos y de gallegos; para el gaucho la riqueza consiste en lucir su baquía campera; no guarda la plata, sino que la ostenta orgulloso en su chapeado.

Este tema de las etnias, y de la caracterización de regiones culturales no es caprichoso. Hay una serie de indicadores que muestran un

comportamiento social diferente en cada uno de ellos que influencia el comportamiento tributario.

Uno de ellos es la tasa de natalidad que constituye un indicador útil del grado de desarrollo social que existe en el lugar. La tasa de natalidad es directamente proporcional al subdesarrollo e inversamente proporcional al desarrollo. En el caso de nuestra provincia vemos, precisamente, como los departamentos del norte ostentan índices propios de una situación de subdesarrollo (más de 30 por mil de nacimientos), el centro oscila en valores propios de una situación media de desarrollo, y el sur tiende a valores característicos de grupos altamente racionalizados en sus valores sociales y en su conducta, de manera que el control de natalidad que practican se ajusta a elevadas expectativas materiales de éxito y estatus, así como de prácticas sociales, muy ligadas a una sociedad fuertemente consumista.

IV.5.6 REGIONES CULTURALES

El modelo sociológico hace incapié en las sanciones informales, la interacción de éstas con las sanciones formales y el proceso mediante el cual el contribuyente internaliza las leyes impositivas. Esto es de difícil medición en valores agregados.

No obstante, las sanciones informales las definen las características culturales de la sociedad.

Una cultura eminentemente rural, con fuerte arraigo a la tierra y con pautas estrictas de obediencia a la norma es de esperar que tenga mayor cumplimiento que en otro entorno.

No solo las étnias condicionan una región cultural.

Difícilmente haya un concepto universalmente aceptado de cultura. No obstante todos parecen estar de acuerdo que lo básico son los valores sociales, las creencias y todo lo que el hombre crea, por oposición a los elementos de la naturaleza, que vienen dados. En la provincia este concepto de cultura está fuertemente condicionado por:

1. Diversidad de realidades geográficas
2. La existencia de dos grandes grupos étnicos claramente diferenciados: el criollo y el inmigrante.
3. Desmesurada concentración de riquezas y medios en centros urbanos y un interior crecientemente distanciado en su economía, en sus manifestaciones y en sus posibilidades sociales, educacionales y culturales.
4. Estas variables determinan tres regiones culturales claramente diferenciadas: gringa, criolla y urbana.²⁷

Lo interesante de identificar estas regiones culturales para el estudio del cumplimiento tributario es que todas las formas de expresión que tenga la región de alguna manera tenderán a estar impregnadas del espíritu regional.

La división estructural, social y económica marcadamente acentuada entre norte y sur de la provincia, las diferencias naturales y en los diferentes procesos de colonización y crecimiento muestran que en ésta coexisten dos realidades: una desarrollada al sur y otra subdesarrollada al norte.

La región urbana parece encontrarse tanto en el Norte como en el Sur. Generan formas culturales absolutamente distintas a las que genera una región natural (mayores indicadores de educación formal), incluso sus áreas marginales generan otro tipo de cultura urbana, distinta a la clásica de clase media que se acostumbra considerar. El fenómeno urbano tiende a poseer características cosmopolitas, universalistas. Quienes viven en grandes ciudades se parecen y las culturas urbanas tienden a asimilarse sincrónicamente.

Sintéticamente se caracteriza por: la impersonalidad de las relaciones sociales (perjudica el cumplimiento), con tendencia a generar sentimientos de

²⁷Con el uso de 8 indicadores presentes en el centro de la temática literaria (base racial, forma de colonización, tipo de economía y uso de tecnología, red urbana, estructura de clases, valores y psicología, actitud ante el paisaje y actitud frente a la integración) realizan la clasificación de estas áreas culturales. Felipe Justo Cervera-Graciela Cocco-Elda Pavan

privación emocional, el predominio de la externalización de actitudes (dado que las categorías y posiciones constituyen, en gran medida, una cuestión de "exhibir cosas"), la enervación nerviosa como consecuencia de una tensión que jamás decae (multitud, ajeteo, ruido, horarios, publicidad), ansiedad consumista, etc.

IV.5.7 VARIABLES SOCIOLOGICAS

En el Norte de Santa Fe existe una extensa zona conocida primeramente como Chaco-Santafesino y que, coetáneamente, sobre todo a raíz de la forma que adopta (una "V", con el vértice dirigido al sur), ha sido conocida con el nombre de "Cuña boscosa". Esta formación fito-geográfica, permitió originalmente (1899) dada la densidad de quebrachales, instalar una planta de tanino. Esto estableció una economía de monocultivo que significó – mientras existió materia prima- una indudable etapa de progreso. Al agotarse las existencias explotables de quebracho comienzan a cerrarse las plantas de tratamiento de tanino (1950-1960). Esta región de más de un millón de hectáreas, llegó a depender totalmente de "La Forestal S.A." (1905) que no sólo era el único "patrón" sino también virtual poder político omnímodo en la región, configurando una explotación de típica estructura colonialista. Todo era propiedad de "La Forestal S.A": viviendas, proveedurías, hospitales, escuelas. Esto desarrolló una mentalidad de tipo "paternalista" –muy acentuada entre la gente de condición humilde- que condicionó el surgimiento de otras posibilidades empresarias en la región (Ver Figura 29).

Desde el punto de vista de cumplimiento tributario, esta situación determinó enormemente la posibilidad de generar una conciencia tributaria. La noción del tributo es algo elaborado que exige entender la idea de sacrificio, bien común y sociedad. Estos objetivos son difíciles de alcanzar bajo un régimen paternalista donde no hay circulante monetario y donde la economía se limita al trueque.

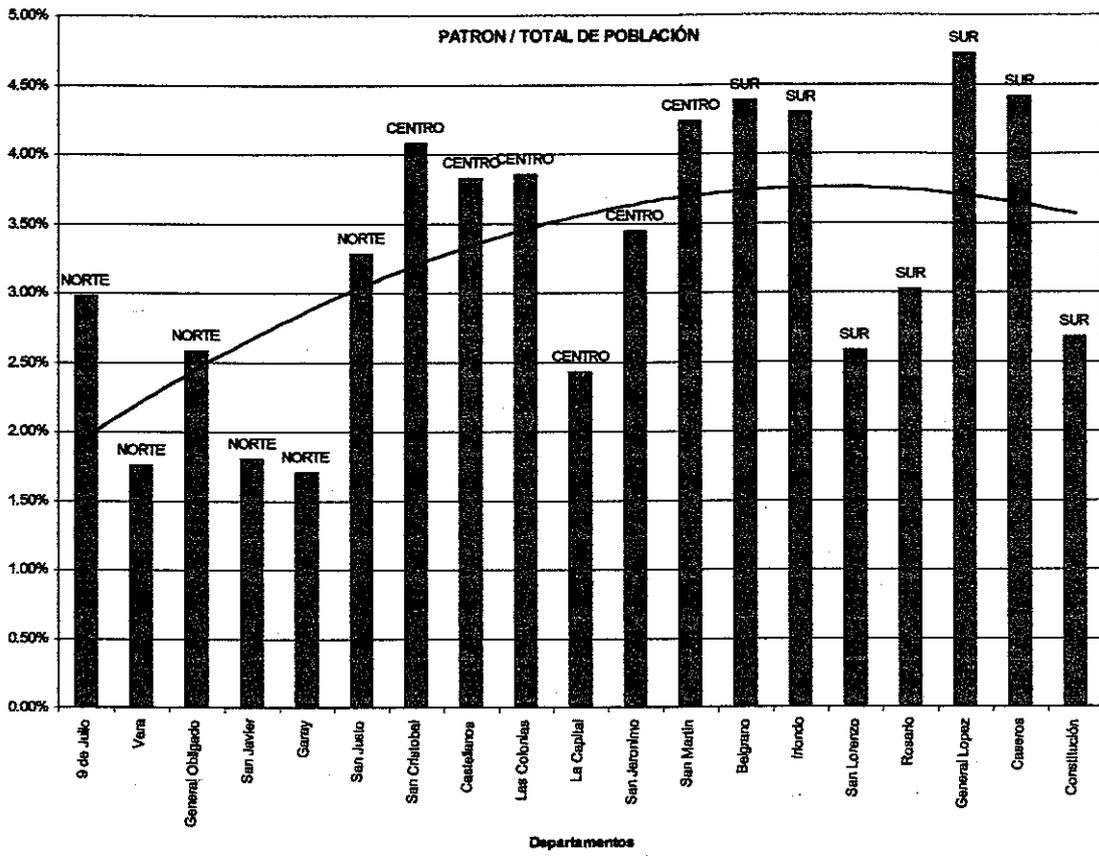


Figura 29: Proporción de patrones por departamento

V.

CONCLUSIONES

El aporte del trabajo es revelar la importancia de las variables sociales y psicológicas tradicionalmente no incluidas dentro de los estudios de cumplimiento al momento de explicar las causas del cumplimiento - incumplimiento tributario. El uso de estas variables puede enriquecer los tradicionales enfoques de análisis marginal de utilidad.

Se examinaron algunas proposiciones acerca de los motivos de porque la gente paga/no paga los impuestos con el objetivo de testear como reflejan los distintos modelos al comportamiento tributario. Las variables elegidas representan algunos de los tópicos más importantes del modelo socio-económico: responsabilidad cívica, sanciones sociales, y características demográficas entre otras. Algunas consideraciones finales son:

CUMPLIMIENTO Y TEMOR SUBJETIVO: El modelo microeconómico no se pudo testear: la percepción del temor subjetivo es de difícil representación, y la inconsistencia de los datos disponibles acerca de las actuaciones realizadas por las distintas delegaciones hizo imposible en el período en estudio cualquier regresión entre mayor actividad coactiva de la administración tributaria y mayor cumplimiento. Para períodos posteriores, los datos disponibles de las actuaciones de los años 1994-1995 demuestran que el nivel de recaudación por actividades coactivas está cercano al 3%, similar al de otras administraciones tributarias. Además, se pretendió asociar la presencia del API

—por intermedio de sus delegaciones— a un mayor cumplimiento. Esto no fue posible: las delegaciones no son unidades comparables. En algunos casos la conforman verdaderas administraciones tributarias, mientras que en otros casos son sólo una persona con un teléfono.

CUMPLIMIENTO Y DESARROLLO: Los niveles más altos de cumplimiento se encontraron en la zona Centro que tiene un nivel de desarrollo inferior al Sur. Además, las regiones Norte y Sur tienen niveles de cumplimiento muy similares —inferiores a la región central— con niveles de desarrollo absolutamente diferentes. Además, para la zona Centro se encontraron los niveles más bajos de necesidades básicas insatisfechas para la población urbana como así también los mayores niveles de barrios populares lo que puede estar indicando una distribución más homogénea de la riqueza. Esto último requiere mayor análisis, pero evidentemente, el grado de desarrollo no alcanza para explicar los distintos grados de cumplimiento.

¿Son estas conclusiones compatibles con la teoría económica? Sí. Algunos estudios sostienen que el nivel económico tiene una relación complicada y poco consistente con el cumplimiento: el incumplimiento es más común en los niveles más altos y más bajos de ingresos de las escalas sociales. En los niveles más altos de ingresos, la disponibilidad de información y asesoramiento profesional favorece el incumplimiento “racional”. La posibilidad de incumplir esta convenientemente evaluada. Por el contrario, la idea del “sacrificio” que implica el pago de un tributo explica el incumplimiento en las escalas más bajas de la estructura social. Es de esperar que las más bajas o las más sufridas escalas sociales no tengan esta capacidad de sacrificio. Ven al tributo como una exacción más que se agrega a las insatisfacciones y frustraciones del medio.

CUMPLIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS: Los resultados de las variables demográficas son interesantes. Se espera de las personas mayores y de el más educados un cumplimiento mayor que el resto. No fue así para el caso de estudio. Los niveles más altos de educación y edad se encontraron en el Sur de la provincia, y los niveles más altos de cumplimiento en el centro. Algunos estudios para el impuesto a las ganancias

(Dubin, Graetz y Wilde -1987; Beron, Tauchen y Witte 1992) obtuvieron resultados parecidos. Sus trabajos sugieren que el contribuyente cuando es más educado es menos cumplidor porque comprenden mejor las posibilidades de incumplimiento.

En cuanto al **sexo**, se espera que las mujeres sean más cumplidoras que los hombres. Al parecer, la mujer percibe la posibilidad de ser detectada por la administración tributaria con mucha más fuerza que el hombre. Solo para la zona rural se obtuvo ese resultado. Para la población rural, los niveles más bajos de masculinidad se dieron en el centro de la provincia en coincidencia con los niveles más altos de cumplimiento tributario.

La **densidad** de población se espera que afecte inversamente el cumplimiento: las grandes ciudades favorecen el anonimato y limitan el efecto que la condena social tiene en el comportamiento tributario. Congruente con esta teoría, para el centro de la Provincia se encontró la mayor densidad de distritos inferiores a 2000 habitantes. Esto es importante porque la densidad por km² entre centro y sur no varía pero la población está distribuída en forma más homogénea en el centro.

CUMPLIMIENTO Y VALORES SOCIALES: Se observa una fuerte relación entre **origen étnico "gringo"** predominante en el centro de la provincia y un mayor cumplimiento. Donde los indicadores de población gringa son mayores el cumplimiento el mayor. Dos conclusiones pueden desprenderse.

El "gringo" por los valores que subyacen a su étnia (arraigo a la tierra, respeto a la autoridad y normas existentes, cooperación social, deseo de superación), es más cumplidor.

Una segunda lectura es la externalidad que produce además en la función de cumplimiento de la población no gringa que vive dentro del entorno gringo. Hay una inercia en la población no gringa que percibiendo el cumplimiento ajeno afecta su propia decisión de cumplimiento. Los sociólogos hablan de "sanciones sociales" y la presentan como una variable importante al momento de explicar el comportamiento cumplidor. Esta explicación se basa en la teoría marginal de la utilidad: el contribuyente maximiza su utilidad no ya por

miedo a las sanciones formales de la Administración Tributaria sino por miedo a las sanciones sociales de una sociedad que valora principios tales como el respeto a la autoridad y las normas.

¿Tienen estas conclusiones un valor agregado para la administración tributaria? Se ha mostrado que el nivel de recaudación que una administración pueda lograr no depende de su poder de coacción, sino del buen grado en que el contribuyente acepte ingresar sus tributos. El conocer, por tanto, estas razones, pueden contribuir a generar y fomentar la disciplina fiscal necesaria y por vía indirecta —en el largo plazo— incrementar la recaudación. ¿Cómo lograr este objetivo? Evitar las políticas que pervierten el deseado comportamiento cumplidor del contribuyente. El accionar de la Administración Tributaria, se encuentra peligrosamente condicionado por el “trade-off” entre mayor recaudación hoy versus cumplimiento voluntario mañana. En su afán de incrementar la recaudación cuando los gobiernos presionan para incrementar los recursos, las administraciones tributarias instrumentan moratorias, amnistías, planes especiales de pago, presentaciones espontáneas, todas herramientas de corto plazo que permiten incrementar la recaudación pero relajan la disciplina fiscal. En la misma dirección, el uso de la fiscalización debe ser la disminución del incumplimiento delictivo y su efectividad debe evitar ser evaluada en términos de su recaudación directa; mientras que lo que debe observarse es en qué medida la fiscalización contribuye a mejorar el cumplimiento. Medir la efectividad de la tarea de la AT a través del monto de los tributos liquidados es como evaluar a las autoridades encargadas de vigilar las leyes del tránsito por la recaudación de multas cobradas a los automovilistas.

Con los resultados obtenidos, al definir sus planes de cumplimiento, la Administración Tributaria puede esperar un alto cumplimiento de las zonas con importante densidad de distritos chicos (menos de 2000 habitantes), con étnia gringa mayoritaria y con proporciones altas de sexo femenino en su población. Por el contrario, debe focalizar sus esfuerzos de recaudación en zonas donde predomine etnia gaucha con índices altos de marginalidad en su población y tipos de vivienda. Va a ser el grado de incumplimiento existente en las distintas

regiones el que determine el tipo de objetivo a perseguir por la Administración Tributaria Provincial. Como regla, cuanto mayor es el incumplimiento, más radical deben ser los cambios en el sistema impositivo y la población contribuyente.

Si el cumplimiento fuera mayor al 90% el objetivo debería ser mantenerlo y disminuir el costo para el contribuyente como así también el costo de recaudación para la Administración. Un 10 a 20% de incumplimiento debería plantear una mejora del servicio, incorporando tecnología como así también más recursos físicos y humanos. De un 20 a 40% de incumplimiento se tiene que pensar en cambiar el comportamiento del contribuyente medio. Un incumplimiento mayor al 40% exige un replanteo completo no solo de Administración Tributaria sino también de política tributaria.

Este análisis de comportamiento tributario parece entonces ser útil para incumplimientos de un 20 a un 40% donde las condiciones económicas del contribuyente no parecen tener influencia –siempre que se excluya las condiciones de marginalidad- y donde el entorno social tiene un rol importante.

Sin duda estas conclusiones deben ser llevadas al comportamiento individual del contribuyente y luego analizadas con un grado de discreción. Como vimos, las razones analizadas que justifican el cumplimiento son ambiguas y variadas. Lo que es peor, el incumplimiento puede ser no intencional. Por tanto el evaluar el comportamiento de un contribuyente debe quedar dentro de un rango a juicio de los agentes de la administración tributaria.

Muchas cuestiones teóricas planteadas quedan sin analizar. ¿Es realmente la penalización un factor importante que incide en el nivel de recaudación?. Quizás, como lo sugieren algunos trabajos (Scholz, 1991, 1995) hay una interacción entre los aspectos coercitivos y la voluntad de cumplir. ¿Deben los contribuyentes estar convencidos que el sistema impositivo es justo y que además los que no cumplan serán penalizados? ¿Como demostrar que el sistema es justo? ¿Es el gasto público una variable importante en el

cumplimiento o es solo una justificación ex_post del incumplimiento? ¿Cómo afecta el accionar de la Administración Tributaria en el cumplimiento?

ANEXOS

ANEXO A

A.1 Algunas estadísticas

Las variables que aparecen en las siguientes tablas se definen a continuación:

CURBAN: Cumplimiento urbano en cuotas

CATINDICE: Indicador de categoría de construcción. A medida que el índice se incrementa menor es la calidad de construcción.

BALDP: Porcentaje de partidas urbanas baldío.

EDSUBP: Porcentaje de partidas sub-urbanas.

LOG-EDSUBP: Logaritmo de EDSUBP.

INDICTIT: Índice de titularidad de la vivienda. Cuanto mayor el índice más precaria la titularidad (mayor proporción de inquilinos o arrendatarios, etc.)

INDICEDUC: Índice de educación de los jefes de familia. Cuanto mayor el índice menor el grado de educación.

POUCNBIP: Porcentaje de población urbana con necesidades básicas insatisfechas.

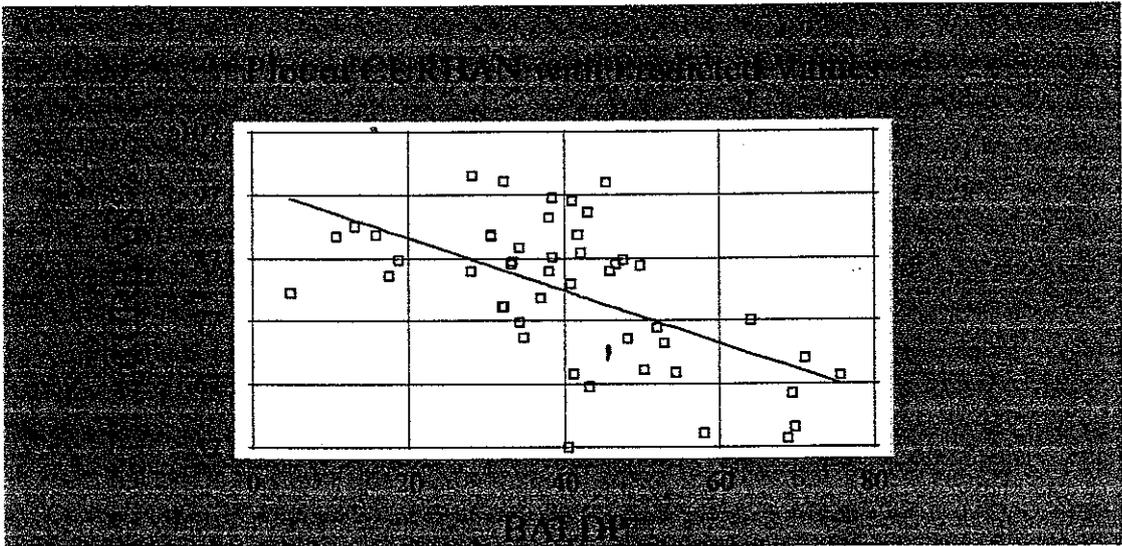
MUNICIPIOS 1ERA Y 2DA CATEGORIA: 48 OBSERVACIONES

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Variables	Media	Desv. Std.	Mín	Máx	Normal
CURBAN	81.52	11.37	57.07	100.00	SI
CATINDICE	6.7	0.4	5.45	7.55	SI
BALDP	40.77	15.90	4.74	75.60	SI
EDSUBP	9.51	12.73	0	73.07	NO
LOG-EDSUBP	1.74	1.02	-0.26	4.29	SI

ANÁLISIS DE REGRESIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE BALDP

VARIABLE INDEP.	R ² AJ	COEFICIENTE CORRELACION	ESTADISTICO T	DW	OBSERVACIONES EXCLUIDAS
BALDP	32.28		-4.83	2.23	0



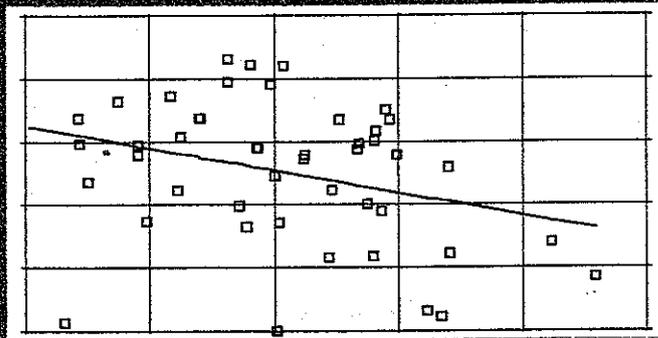
La figura anterior refleja que a medida que aumenta el porcentaje de baldíos el cumplimiento urbano disminuye. Esto tiene su explicación desde el punto de vista del sentido de pertenencia que genera la posesión de una partida urbana, que evidentemente es mucho menor en el caso de baldíos que partidas con construcciones.

LOG(EDSUBP) 7.77

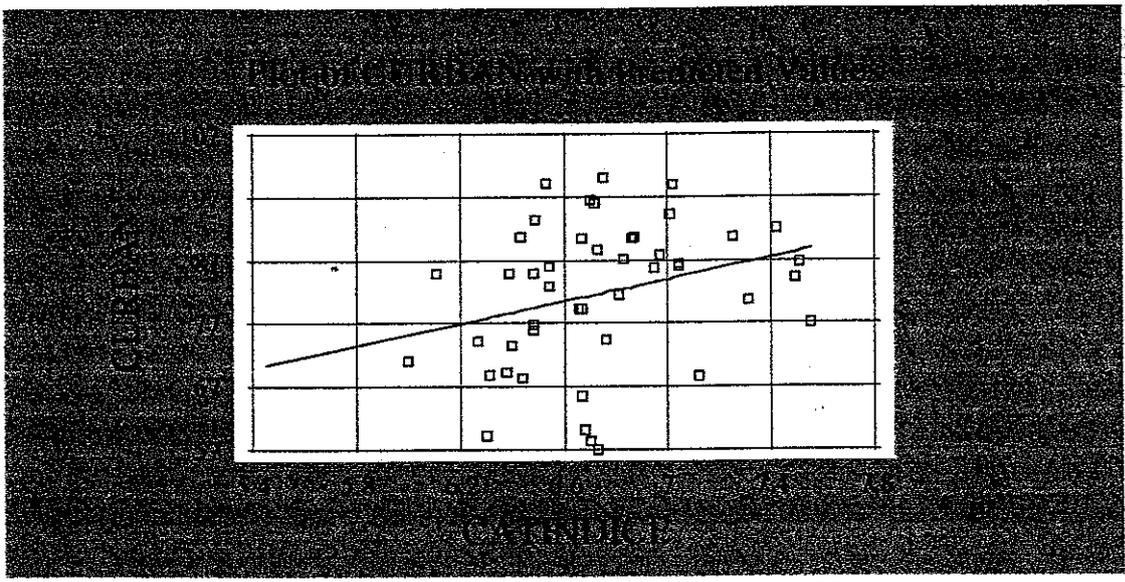
-2.18

2.18

1



Variable	F	Signif. > F	T	Signif. > T
CATINDICE	5.77	1.93	2.07	1



Esta regresión muestra que a medida que se incrementa la proporción de propiedades con categoría de construcción de inferior calidad, el cumplimiento se incrementa.

RESTO DE LOS MUNICIPIOS: 284 OBSERVACIONES

GRUPO F. GONPEMEXA (284)

ESTADÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS

Variables	Media	Desv. Std.	Mín	Máx	Normal
CURBAN	36.86	11.16	10.71	50.00	SÍ
POUCNBIP	39.62	18.70	5.00	88.24	SÍ
INDICEDUC ²⁸	3.52	0.15	3.19	3.92	SÍ
INDICTIT ²⁹	2.73	0.68	1.68	4.37	SÍ

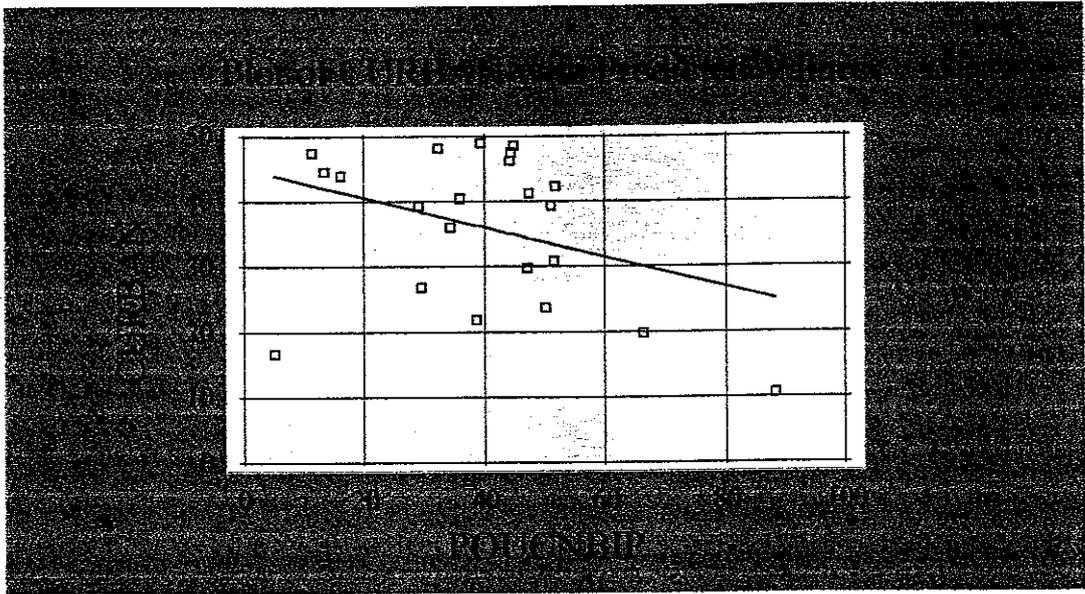
ESTIMACIONES DE LOS MUNICIPIOS A PARTIR DE LOS DATOS DE LOS MUNICIPIOS CON DATOS CUANTITATIVOS

VARIABLES DE LOS MUNICIPIOS A PARTIR DE LAS OBSERVACIONES INDEPENDIENTES

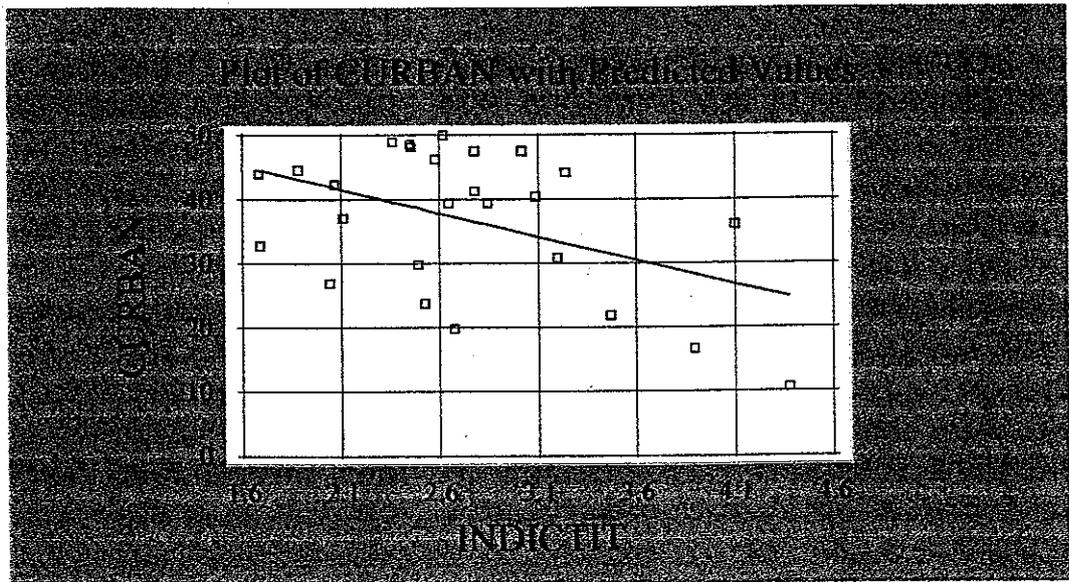
POUCNBIP	9.10	-1.76	0.34	0
----------	------	-------	------	---

²⁸ Cuanto mayor el indice menor grado de educación. Abarca jefe sin instrucción, con instrucción primaria, universitaria, etc.

²⁹ Cuanto mayor el indice menor cantidad de propietarios. (prop vivienda y terreno, prop vivienda, inquilino)



INDICTIT	17.43	-2.50	0.54	0
----------	-------	-------	------	---



OBSERVACIONES AGREGADAS POR DEPARTAMENTO

DESGRAMAMIENTO ESCOLAR

La Figura 30 muestra la relación positiva entre menor desgranamiento escolar y cumplimiento tributario. Los departamentos que tienen menores indicadores de desgranamiento educativo son los que presentan mayor cumplimiento tributario.

Este comportamiento es congruente con la teoría económica que presupone que el contribuyente que es respetuoso de las normas sociales supone un comportamiento idéntico para otro tipo de normas.

El desgranamiento educativo es importante porque muestra claramente la disposición de los padres a cumplir la norma establecida de la educación obligatoria. Es de esperar que la obediencia a un tipo de norma se haga extensiva a otras. La hipótesis se verifica para el cumplimiento tributario.

Belgrano, Caseros, Constitución, San Martín, Las Colonias y Castellanos son departamentos que tienen un cumplimiento mayor al 85% y un desgranamiento inferior al 25%.

NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Se espera que el tributo sea un sacrificio no tolerable en las escalas sociales donde no están cubiertas las necesidades básicas. Esto se verifica. Los niveles mayores de cumplimiento se relacionan con los índices más bajos de necesidades básicas insatisfechas. El recíproco no es válido. Ver Figura 32.

POBLACIÓN

La densidad de población no aparece como una variable explicativa importante del cumplimiento. Lo que parece explicar el comportamiento cumplidor es la forma en que esa población se agrupa. Ver Figura 33 y Figura 23.

ORIGEN ÉTNICO

Se tomo la proporción de distritos que fueron fundados como colonias así como la proporción de extranjeros (italianos y españoles) utilizando el censo de 1889. Ver Figura 34 y Figura 35.

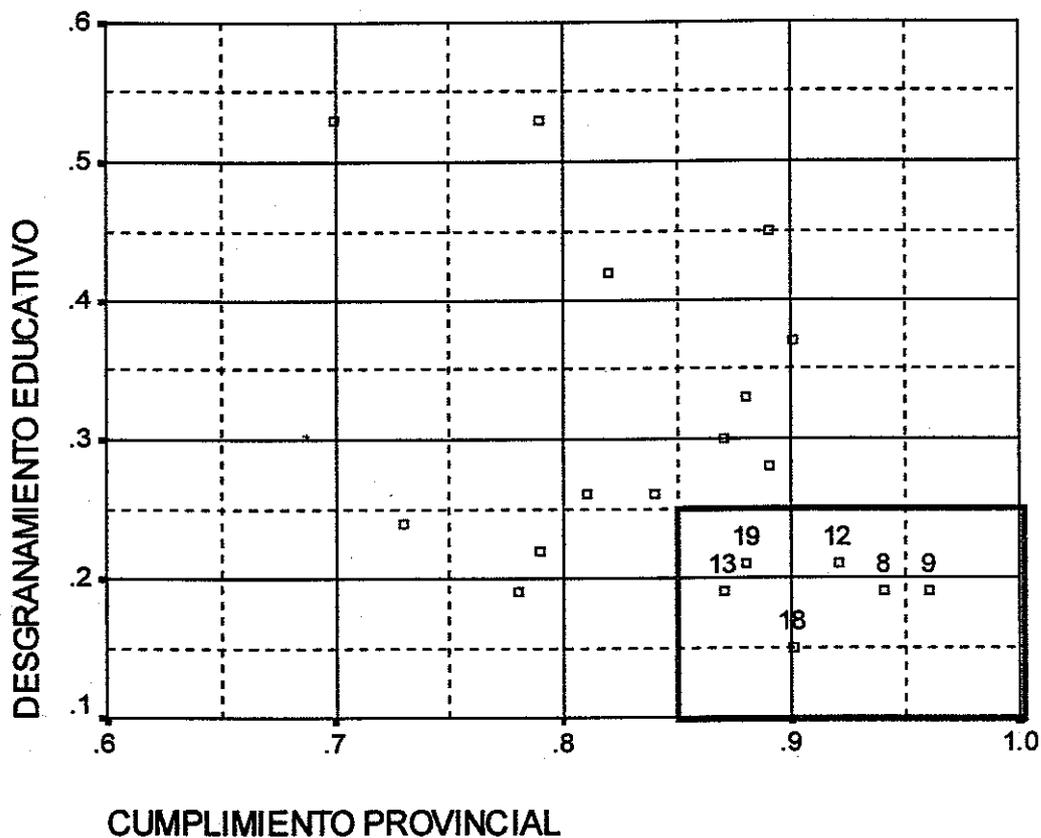


Figura 30: Relación entre el desgranamiento educativo y el cumplimiento tributario

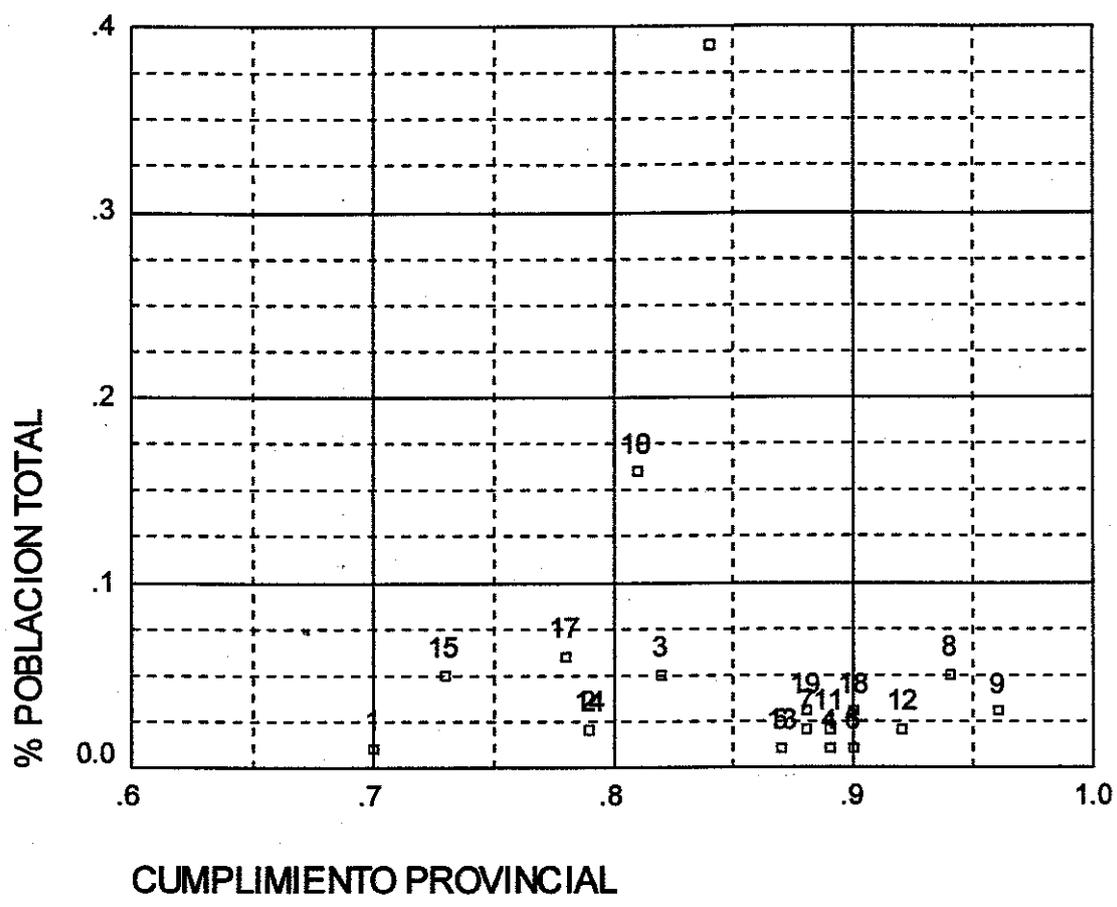


Figura 31: Relación entre NBI y el cumplimiento tributario

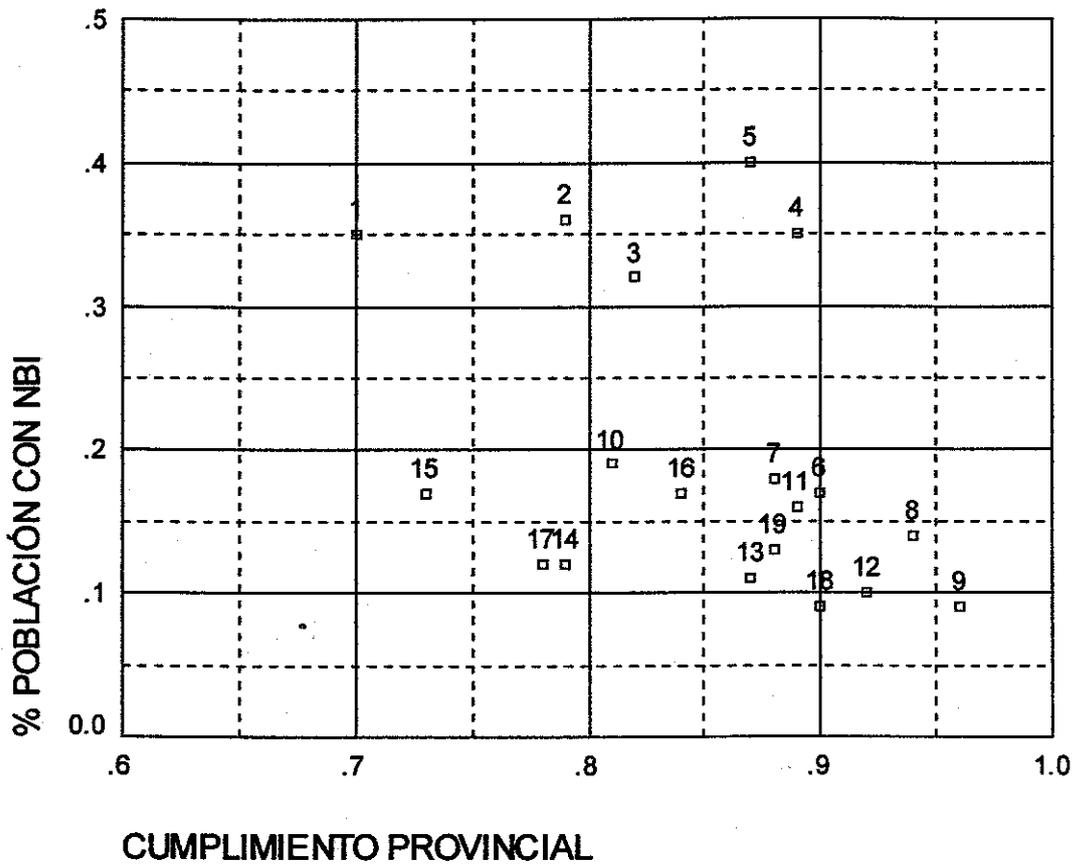


Figura 32: Relación entre población con NBI y cumplimiento tributario

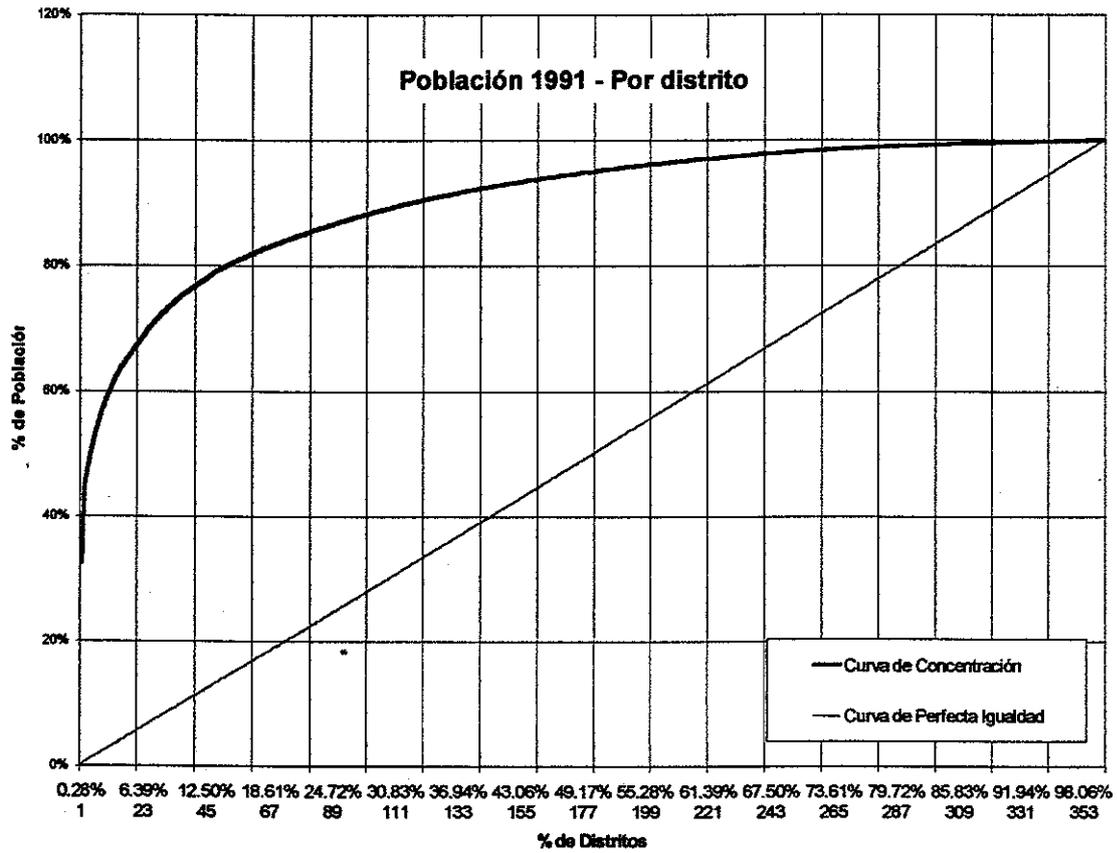


Figura 33: Concentración de la población

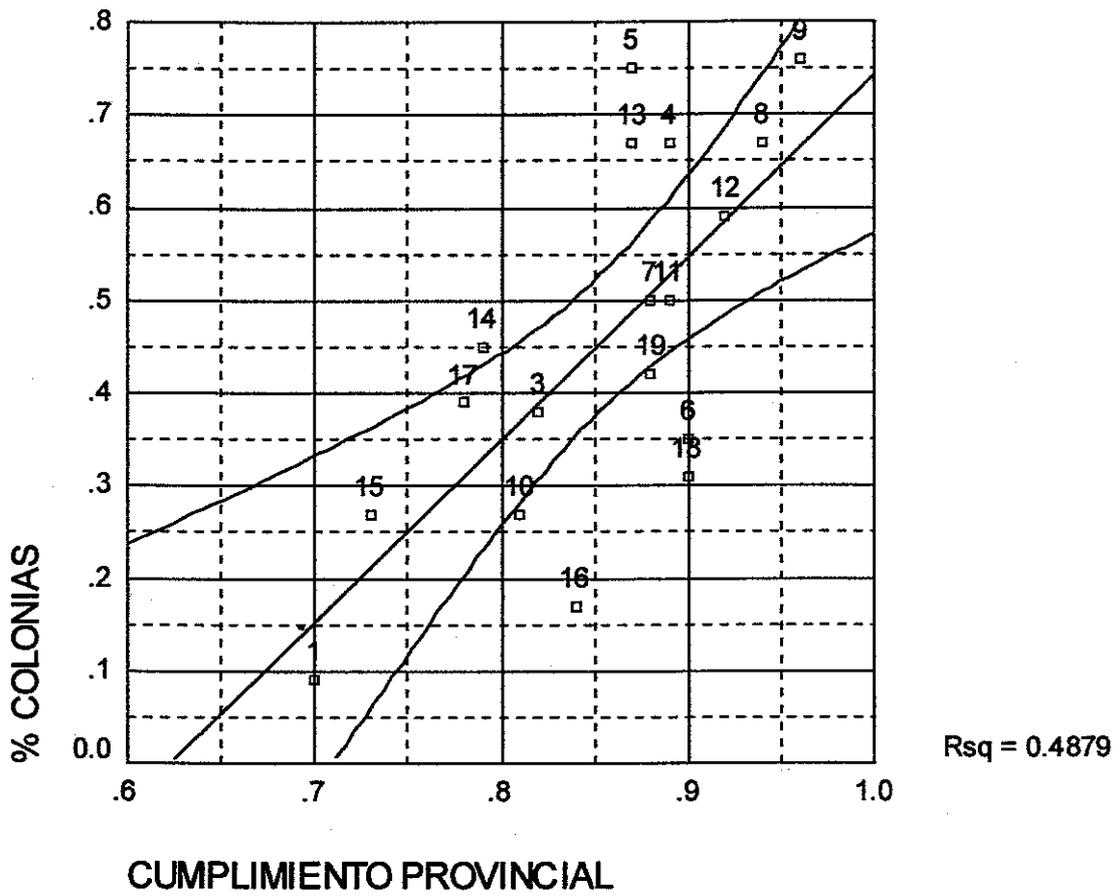
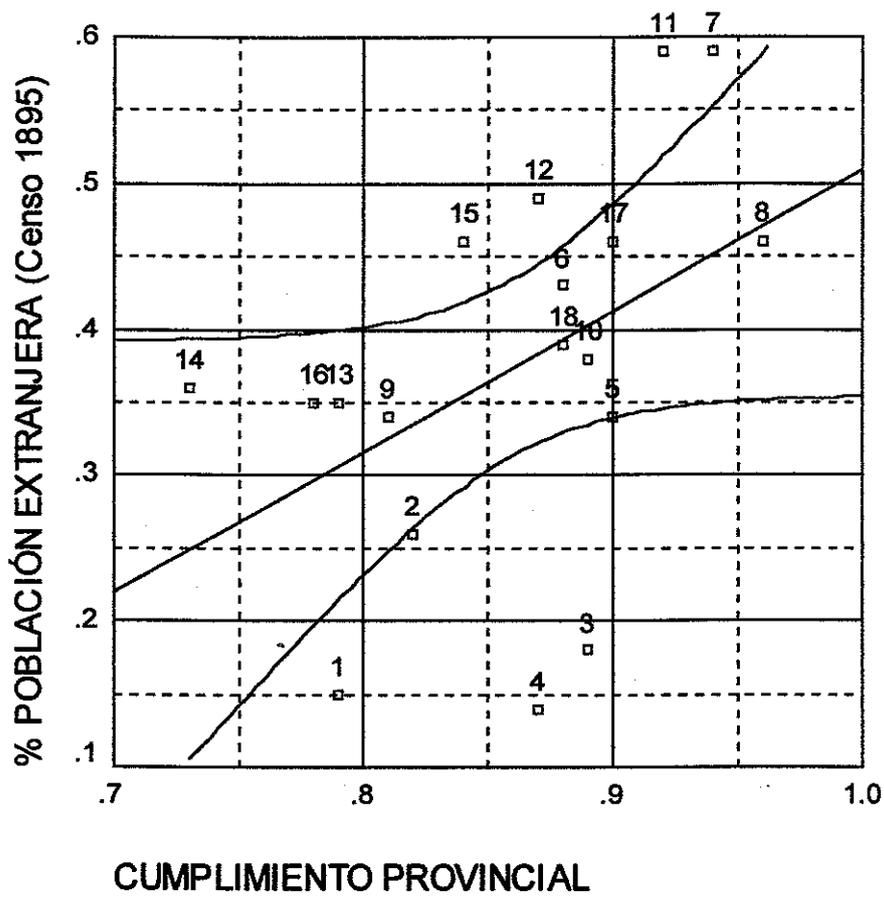


Figura 34: Regresión % de distritos colonias – cumplimiento tributario



Rsq = 0.2018

Figura 35: Regresión % de extranjeros – cumplimiento provincial

A.2 Mapas de Cumplimiento

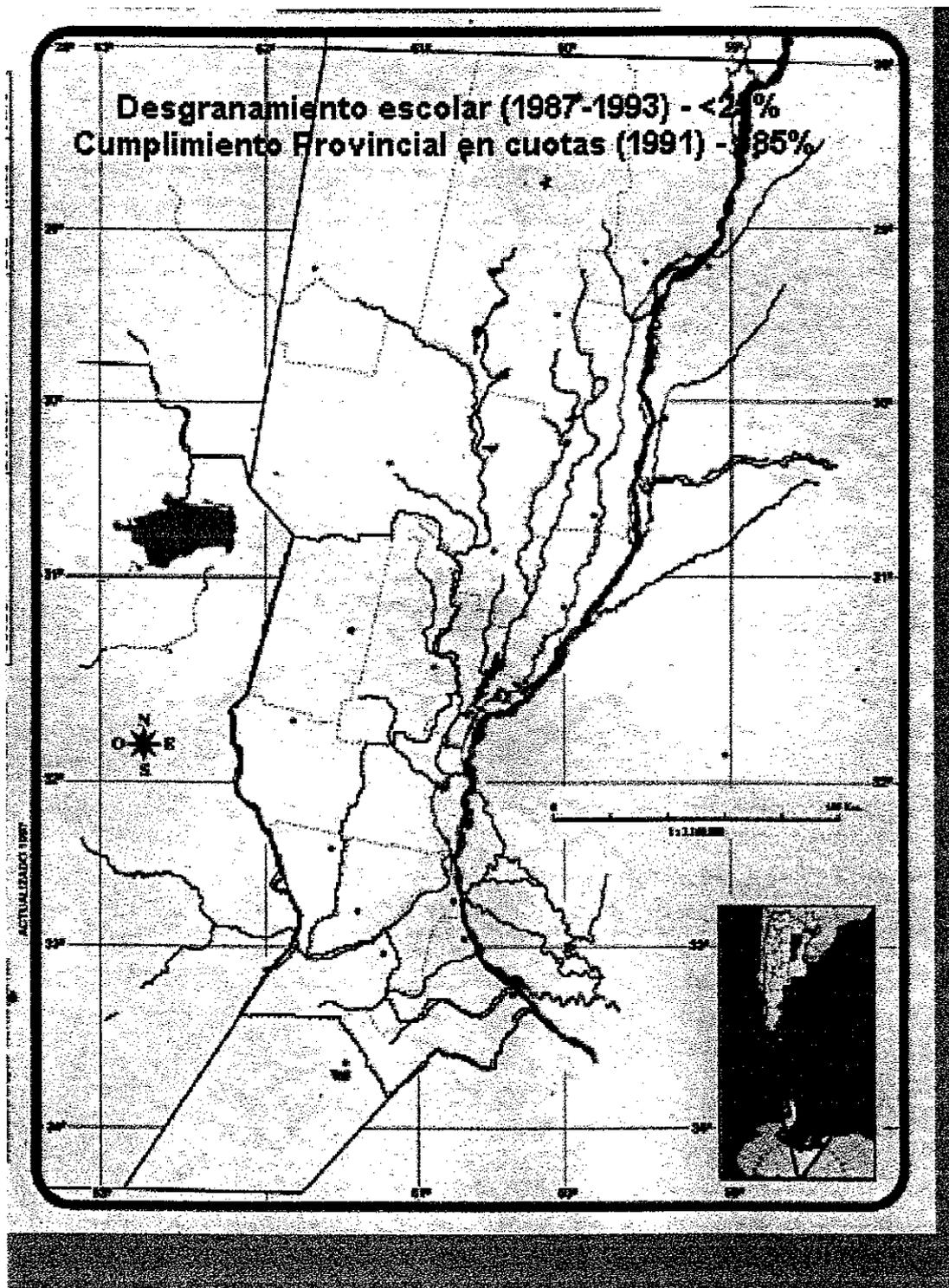


Figura 36: Mapa de desgranamiento escolar

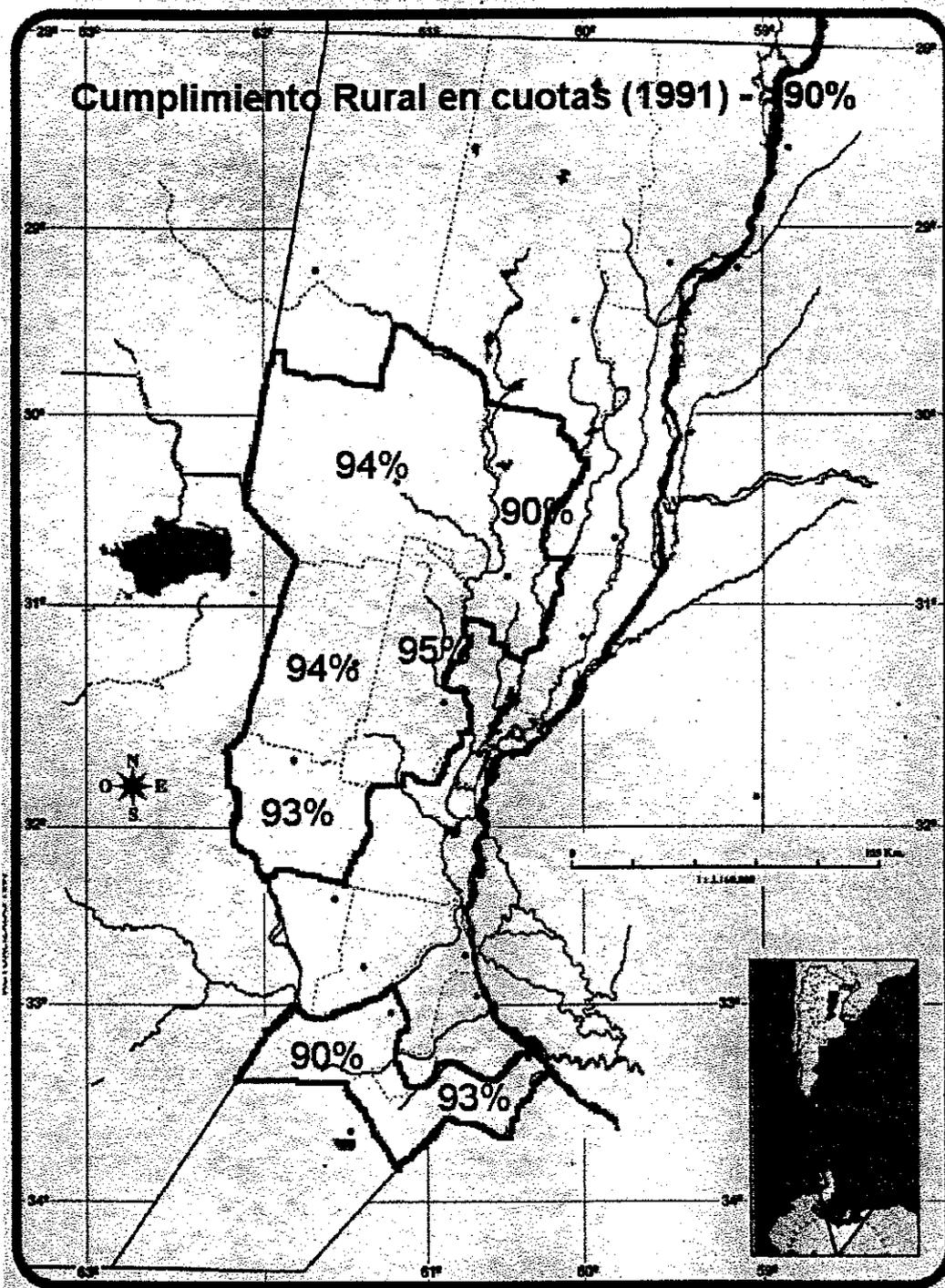


Figura 37: Cumplimiento rural en cuotas

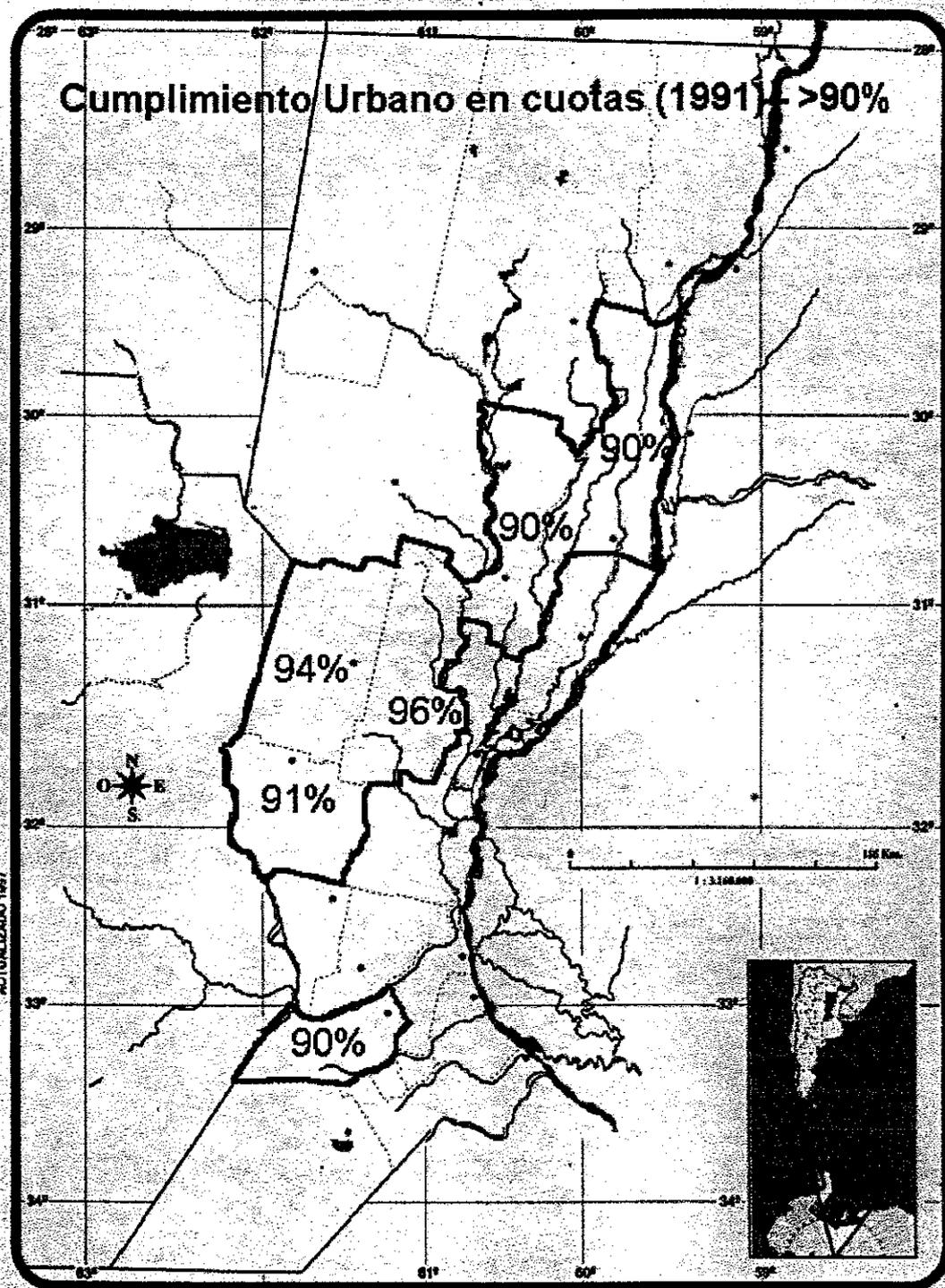


Figura 38: Cumplimiento urbano en cuotas

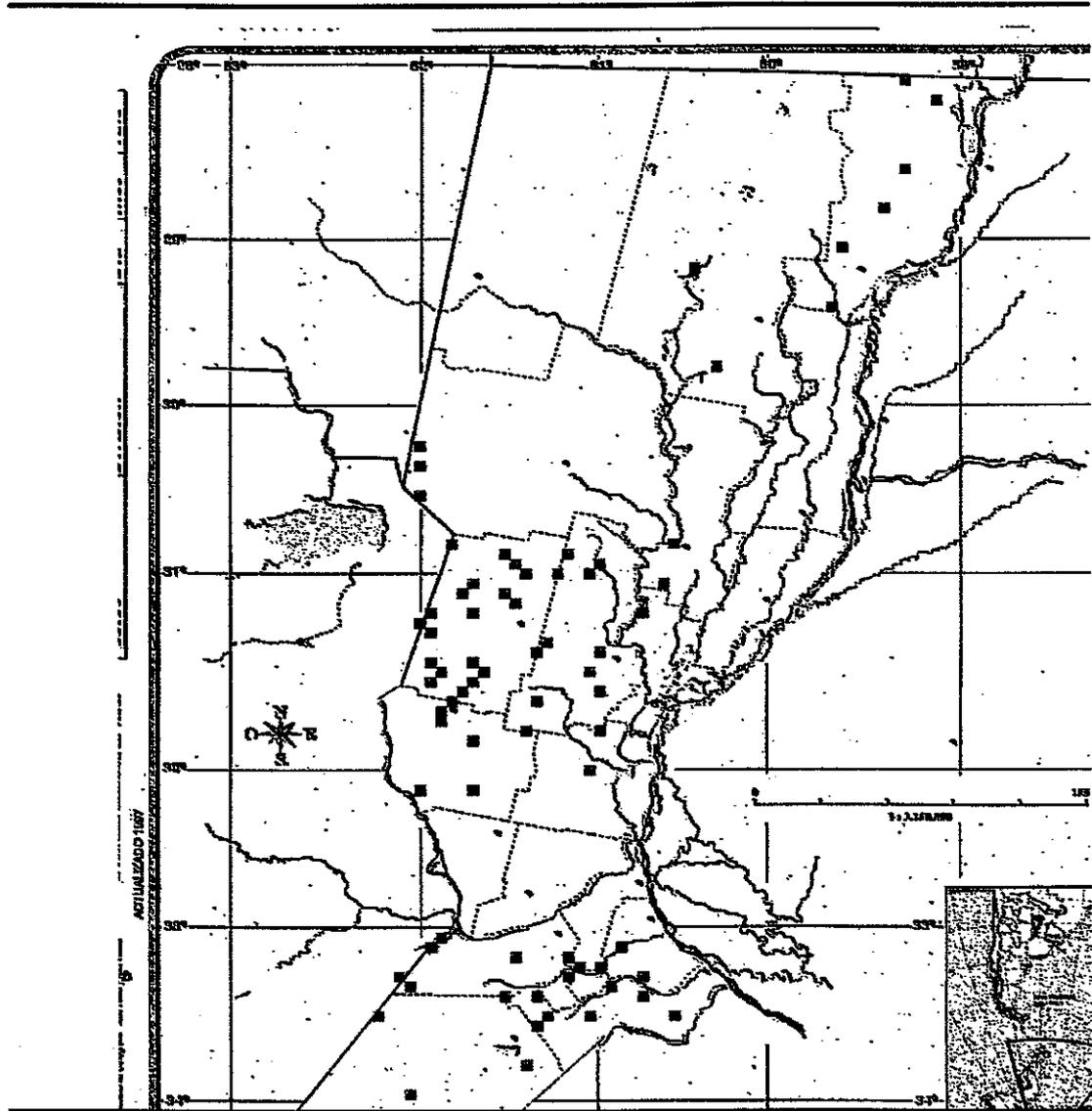


Figura 39: Partidas Urbanas – Año 1991 – Cumplimiento en cuotas > 95%

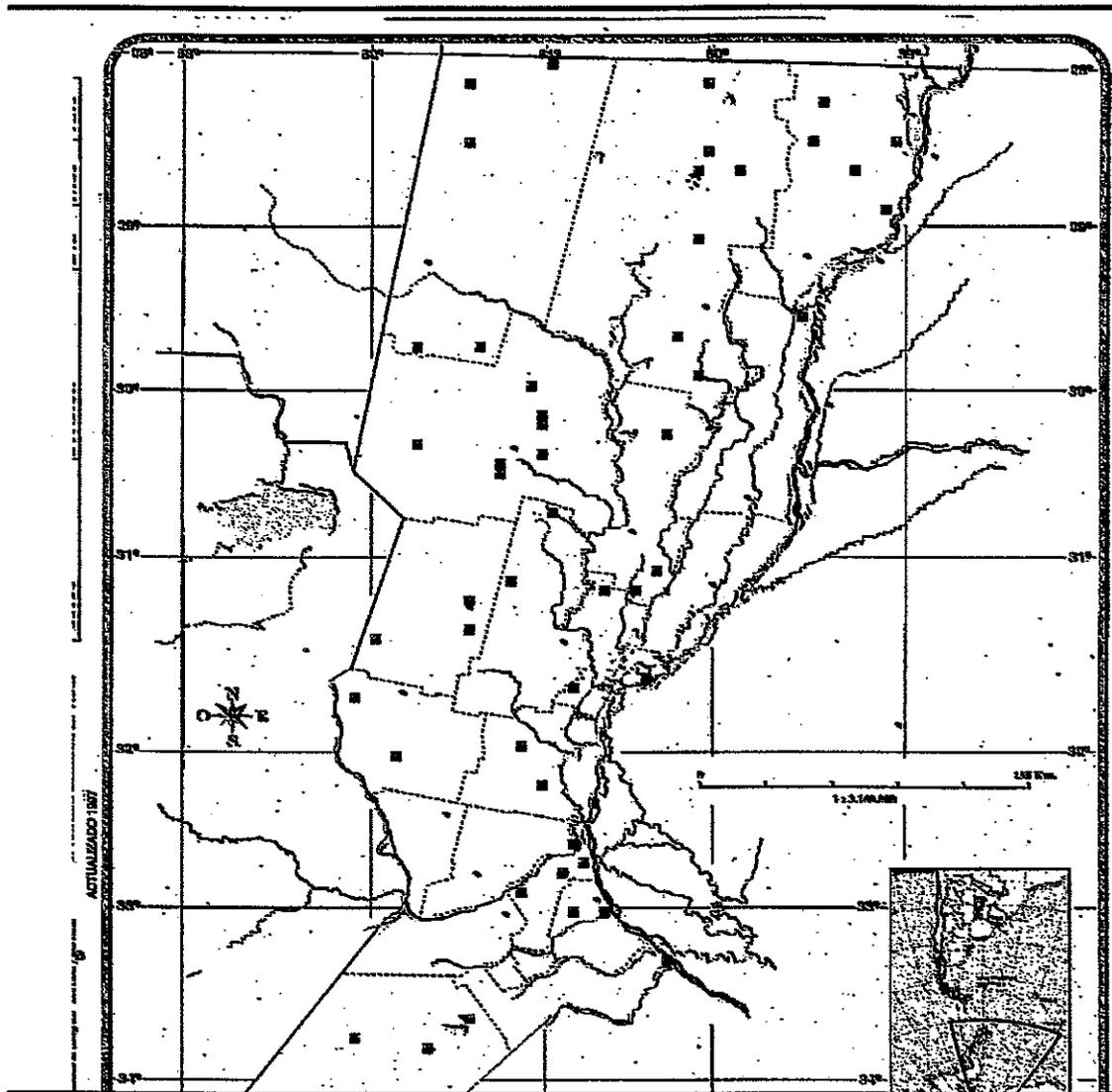


Figura 40: Partidas Urbanas – Año 1991 – Cumplimiento en cuotas < 60%

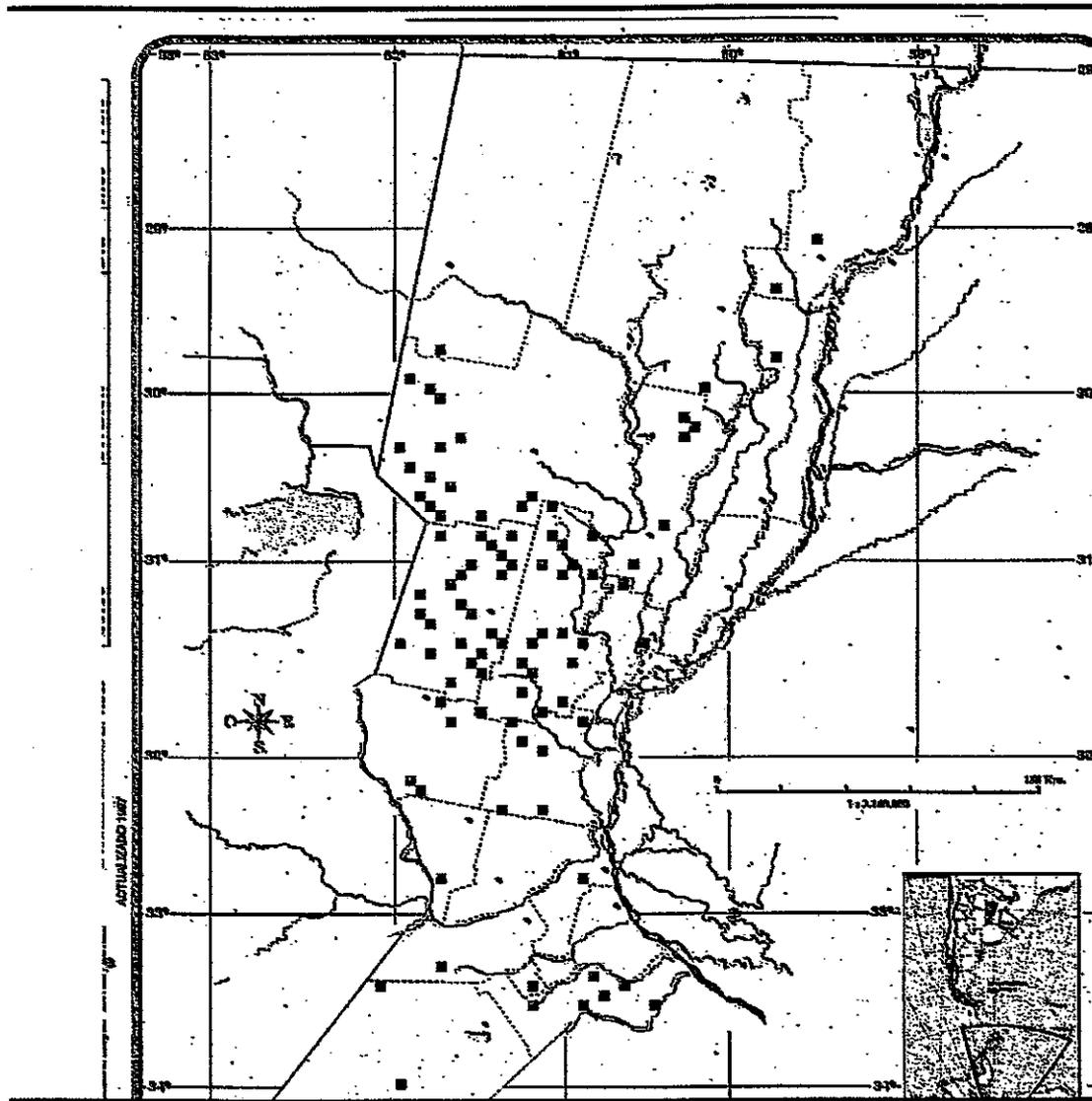


Figura 41: Partidas Rurales - Año 1991 - Cumplimiento en cuotas > 95%

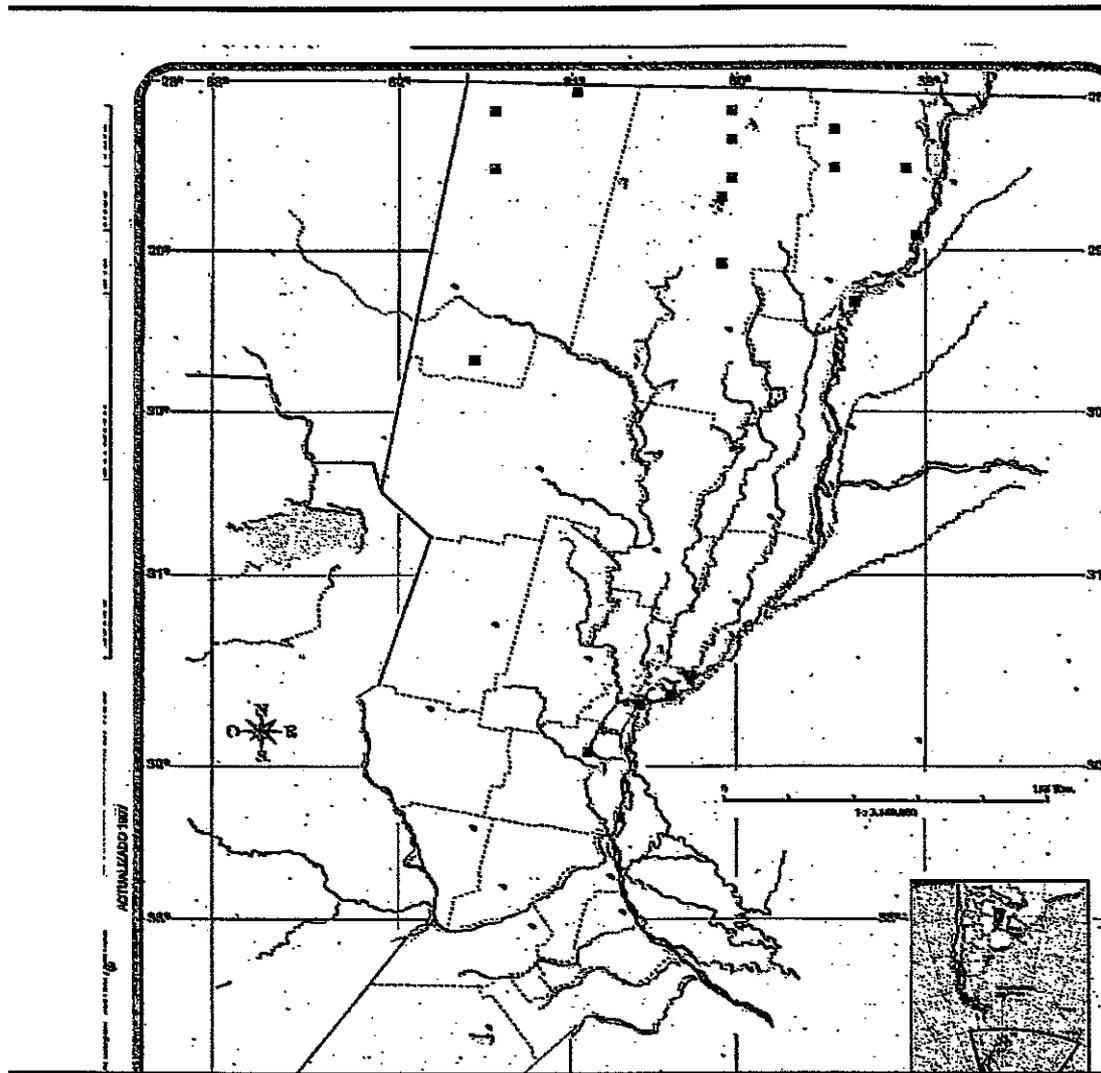


Figura 42: Partidas Rurales - Año 1991 - Cumplimiento en cuotas < 60%

BIBLIOGRAFÍA

(Bergman)

Bergman M., "Tax reforms and Tax compliance: The disjunctive Paths of Chile and Argentina"

(Beron y colab, 1992)

Kurt J. Beron, Helen V. Tauchen, y Annn Dryden Witte, "The effect of audits and socioeconomics variables on compliance", Why People Pay Taxes – The University of Michigan Press - Joel Slemrod editor.

(Brehm, 1996)

Brehm J., "Steps Towards a Political Science of Compliance: Common Insights and Recurring Problems", Duke University, 1996

(CICA, 1996)

The Canadian Institute of Chartered Accountants, "The Environment for Sales Tax Reform", Toronto. 1996

(Coleman, 1996)

Coleman S., "The Minnesota Income Tax Compliance Experiment State Tax Results", Minnesota Department of Revenue. 1996

(Das-Gupta, 1996)

Das-Gupta A., "Value Adde Tax Evasion, Auditing and Transactions Matching", Rutgers University, USA. June 1996

(GAO, 1995)

General Accounting Office, "Tax Administration: Information on IRS' taxpayer Compliance Measuremente Program" Report to the Honorable Joseph K. Knollenberg, House of Representatives. GGD-96-21, Octubre 1995.

(GAO, 1996)

General Accounting Office, "Tax Research: IRS has Made Progress but Major Challenges Remain", Report to the Commissioner IRS, GGD-96-109 June 1996

(GAO, 1996)

General Accounting Office, "Tax Administration: Alternative Strategies to Obtain Compliance Data" Report to the Commissioner, Internal Revenue Service. GGD-96-89. April 1996.

(GAO, 1996)

General Accounting Office, "Tax Administration: Audit Trends and Results for Individual Taxpayer". Report to the Chairman Subcommittee on Oversight Committee on Ways and Means House of Representatives. April 1996.

(GAO, 1997)

General Accounting Office, "Tax Administration: Assessment of IRS' Report on its Fiscal Year 1995 Compliance Initiatives", Report to the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, GGD-97-158, Agosto 1997.

(GGD-89-30, 1996)

General Accounting Office, "Earned Income Credit: IRS' 1995 Controls Stopped Some Noncompliance, But Not Without Problems". Report to the Chairman, Committee on finance, U.S. Senate. Septiembre 1996.

(GGD-95-27, 1997)

General Accounting Office, "Critical Issues for Development of an Electronic Tax Administration Strategy: A Plan for Moving Federal Tax Administration into the Information Age", Internal Revenue Service. James E. Donelson. Febrero 1997

(GGD-96-172, 1994)

General Accounting Office, "Tax Administration: Earned Income Credit – Data on Noncompliance and illegal Alien Recipients". Report to the honorable William V. Roth, Jr., U.S. Senate. Octubre 1994.

(GGD-96-176, 1996)

General Accounting Office, "Tax Administration: Alternative Filing Systems". Report to the Chairman, Subcommittee on Treasury, Postal Service, and General Government, Committee on Appropriations, House of Representatives. Octubre 1996.

(GGD-96-91, 1997)

General Accounting Office, "Taxpayer Compliance: Analyzing the Nature of the Income Tax Gap". Testimony before the National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service. Enero 1997

(GGD-97-6, 1989)

General Accounting Office, "Tax Administration: Accessibility, Timeliness, and Accuracy of IRS' Telephone Assistance Program". Report to Congressional Requesters. Febrero 1989.

(Giles, 1996)

Giles D., "The Hidden Economy and Tax-Evasion Prosecutions in New Zealand", University of Victoria, Canada. April 1996

(Kinsey, 1987)

Kinsey K.A., "Survey Data on Tax Compliance: A Compendium and Review", American Bar Foundation, ABF WP#8716, 1987.

(NCRIRS, 1997)

The National Commission on Restructuring the Internal Revenue Service, "A Vision for a New IRS", report -Bob Kerrey, Rob Portman. 1997

(NRC, 1995)

National Research Council, Parthasarathi Shome, "Comprehensive Tax Reform: The Colombian Experience", International Monetary Fund, occasional paper 123. 1995.

(PTCR, 1989)

Panel on Taxpayer Compliance Research, "Taxpayer Compliance", an agenda for research, University of Pennsylvania Press. Committee on Research on Law Enforcement and the Administration of Justice. Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. 1989

(Rhoades, 1996)

Rhoades S.C., "The tax Compliance and Audit Policy Implications of Costly False Detection Errors", Washington University. 1996.

(Sabaini y Santiere, 1993)

¿Quién paga los impuestos en Argentina? CITAF-OEA, DOC-CIET Nro.1073. 1993

(Silvani y Baer, 1997)

Silvani C. y Baer K., "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines", International Monetary Fund, WP/97/30, Marzo 1997.

(Silvani y colab., 1996)

Silvani C., Santos P. y Baer K., "Argentina: Propuestas para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria", Fondo Monetario Internacional. Febrero de 1996

(Silvani, 1987)

Silvani C., "Administración Tributaria Argentina: Lineamientos Generales para su Estructura Organizativa", Fondo Monetario Internacional. Enero de 1987

(Slemrod, 1992)

Slemrod, J., "Why People Pay Taxes" – Tax compliance and Enforcement, The University of Michigan Press. 1992

(Slemrod, 1995)

Slemrod J.B., "Replacing the existing income tax structure", University of Michigan. Abril 1995.

(Tanzi y Pellechio, 1993)

Tanzi V. y Pellechio A., "The reform of Tax Administration", International Monetary Fund, WP/95/22.

(Tanzi y Shome, 1993)

Tanzi V. y Shome P., "A Primer on Tax Evasion", International Monetary Fund, WP/93/21

(Tanzi, 1993)

Tanzi V., "Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition", International Monetary Fund, WP/93/22. 1993

(TCBT, 1996)

Technical Committee on Business Taxation, "Compliance Issues: Small-Business and the Corporate Income Tax System", WP 96-9, Ottawa. 1996

(T-GGD-97-35, 1996)

General Accounting Office, "Tax Administration: IRS Is Improving Its controls for Ensuring that Taxpayers Are Treated Properly". Report to the Chairman, Committee on Finance, U.S. Senate. Agosto 1996.