

Ventajas y desventajas de las amnistías y las notificaciones tributarias simplificadas

miércoles, 12 de junio de 2019

América Latina necesita aumentar su tasa de recaudación de impuestos. Con presupuestos limitados y escaso gasto en capital, la región no puede tolerar las tasas de evasión de impuestos sobre la renta personal y de las empresas que en muchos países alcanzan el 50%. Además, en una región ya de por sí tan desigual, la evasión de impuestos tiende a aumentar la desigualdad.

Carlos Scartascini *

Sin embargo, los desafíos que supone mejorar la recaudación de impuestos son enormes. Aparte del interés propio de los ciudadanos por eludir los pagos; los formularios de impuestos y las sanciones pueden ser increíblemente confusas y complejas. Y, sabemos que la capacidad de atención de las personas es limitada, gracias a las observaciones de la economía del comportamiento. Tenemos que hacer que las cosas sean más sencillas. Incluso personas con buenas intenciones pueden dejar de pagar sus impuestos si el proceso demanda demasiado su capacidad de concentrarse y entenderlo.

Probando las observaciones de la economía del comportamiento

En un experimento reciente, Edgar Castro y yo decidimos explorar la eficacia de una intervención que utiliza las observaciones de la economía del comportamiento para facilitar a los ciudadanos entender información tributaria y calcular sus pagos, y encontramos un beneficio evidente.

También pudimos evaluar la muy controvertida práctica de conceder amnistías tributarias que ofrecen descuentos de multas e intereses cuando los ciudadanos pagan sus deudas. Este elemento en nuestro estudio generó una alerta: dichos programas de amnistía podrían generar riesgo moral. De hecho, cuando se hizo evidente que las sanciones por no pagar podrían en última instancia ser condonadas o reducidas, la actitud cambió. Algunas personas, perdiendo el miedo a las represalias, dejaron de pagar. En pocas palabras, un trato permisivo por parte del gobierno motivó por lo menos a algunas personas a ignorar sus obligaciones tributarias, causando probablemente una reducción de los ingresos tributarios de la ciudad a mediano y largo plazo.

Nuestro estudio se desarrolló en el marco de una amnistía de impuestos inmobiliarios concedida por la ciudad de Santa Fe, en Argentina en 2017. El grupo de control recibió notificaciones difíciles de entender, las cuales habían sido utilizadas en el pasado. El grupo de tratamiento recibió notificaciones rediseñadas con información clave escrita en negrita y a color, así como una tabla describiendo brevemente los beneficios de los diferentes planes de pago, con toda la información personalizada para cada uno de los contribuyentes. Estas notificaciones también destacaban claramente la amenaza de acciones judiciales.

Formularios simplificados y mayor recaudación tributaria

Como era de esperarse, estas notificaciones tuvieron repercusiones. El grupo de tratamiento con el material más fácil de entender mostró un aumento del 30% en el número de personas que se sometieron a la amnistía, con un incremento del 8% en la cantidad de dinero recaudado. El efecto más positivo provino de quienes decidieron pagar en un solo plazo debido a que eso implicaba menos interacción con la burocracia y un menor pago de intereses a lo largo del tiempo.

En nuestro experimento práctico también buscamos examinar cómo personas que reunían las condiciones para participar en el programa cumplirían sus obligaciones tributarias durante el siguiente período impositivo. Nos encontramos con una disminución del 4% en el cumplimiento. Es difícil desentrañar las motivaciones. Pero es posible que, luego de pagar sus deudas, algunas personas no hubiesen tenido dinero suficiente. Y que otras, sucumbiendo ante el problema del riesgo moral, simplemente hubiesen entendido mal el mensaje.

Estudios de docenas de amnistías tributarias a nivel estatal en Estados Unidos, que usan datos observacionales, han revelado que, si bien estas medidas pueden aumentar los ingresos de inmediato y ayudar a los gobiernos estatales a equilibrar su presupuesto, tienen resultados adversos a largo plazo.

Las repercusiones negativas de las amnistías tributarias

Nuestro estudio, quizás el primero en probar esta idea en un experimento de campo, se suma al debate. Lo más preocupante que descubrimos fue la forma en que la amnistía tributaria pareció influir incluso en ciudadanos que anteriormente habían sido escrupulosos en cuanto al pago de sus impuestos. Es posible que dichos ciudadanos se

hayan percatado de que el costo de no cumplir no era tan alto como creían y que la amenaza que suponía la exigencia de cumplimiento no era tan real. Y puede que se hayan sentido ofendidos por haber realizado sus pagos mientras que los contribuyentes morosos recibieron descuentos. Es probable que el impacto acumulativo haya perjudicado la moral tributaria. Hubo una disminución de hasta seis puntos porcentuales en el pago de impuestos del período impositivo inmediatamente posterior a la amnistía entre aquellos vecinos, de quienes recibieron las nuevas notificaciones, que habían pagado previamente sus impuestos.

Las enseñanzas para la recaudación de impuestos son claras. No cabe duda de que, hacer más llamativa la información tributaria y más fácil de entender contribuirá a los esfuerzos del gobierno al reducir el esfuerzo cognitivo y aminorar la tendencia humana a ignorar información demasiado compleja. Pero ofrecer amnistías tributarias que transmitan un mensaje equivocado puede revertir por completo esos beneficios positivos, como parece haber sucedido en este caso.

* Carlos Scartascini es líder del Grupo de Economía del Comportamiento del BID y líder técnico principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente se enfoca en expandir el uso de la economía del comportamiento en el BID y en dirigir muchos experimentos de campo con gobiernos en América Latina y el Caribe. Su investigación actual se centra en el papel de los mensajes y los métodos de comunicación para afectar el comportamiento y la demanda de políticas públicas. Además de la economía del comportamiento, sus áreas de especialización incluyen economía política y finanzas públicas. Ha publicado siete libros y más de 35 artículos en volúmenes editados y revistas especializadas. Es editor asociado de la revista académica Economía. Un nativo de Argentina, el Carlos tiene un Ph.D. y un Máster en Economía de la Universidad George Mason.