

**CHAPELET, SONIA  
FERRÉ OLIVE, EDGARDO HÉCTOR**

**Publicado en Boletín Impositivo AFIP N° 157.**

## **CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO Y CALIDAD INSTITUCIONAL**

### **INTRODUCCIÓN**

Si se realiza un análisis acerca de la conducta ciudadana con respecto al pago de impuestos, se debe partir de la desagradable idea de que la coacción es el fundamento de la tributación. A lo largo de la historia, en ninguno de los modelos adoptados por los grupos sociales han bastado las contribuciones voluntarias para cubrir las necesidades públicas. El pago de impuestos es un tema inevitablemente conflictivo ya que haciendo abstracción de otros elementos, toda obligación incumplida tiene como contrapartida la infracción y toda coacción, la elusión. (1)

Formar parte del padrón o censo de contribuyentes se convirtió en título de ciudadanía y fuente de derechos. Antes se concebía la obligación tributaria como una forma de explotación de los extranjeros, de los vencidos y de los súbditos (2), pero ahora la explotación fiscal se percibe como la conducta propia de ciudadanos deshonestos que se aprovechan de los bienes y servicios proporcionados por el Estado sin haber contribuido a financiarlos en la medida que les corresponde.

Los aspectos del cumplimiento tributario se relacionan con las instituciones y la calidad de las mismas; entendiendo a la calidad como un concepto dinámico al que aquellas deben atender. Las instituciones deben cumplir satisfactoriamente con los cambios que se producen, tanto en el orden del conocimiento, como los inherentes a los reordenamientos económicos, sociales, políticos y culturales, propios de un mundo crecientemente globalizado. Es así que al tratar de analizar el grado de cumplimiento fiscal y calidad institucional, y las causas que determinan este grado, debe siempre realizarse un encuadre temporal, social, político, económico e incluso histórico.

Seguidamente, se establecerán los parámetros utilizados para determinar la mayor o menor cuantía de cumplimiento fiscal, y la calidad institucional que hemos alcanzado, a la luz de los elementos que se tengan en cuenta para su apreciación. Esto teniendo siempre en cuenta la especial característica de los conceptos de cumplimiento fiscal y calidad institucional, ya que en cierta forma uno es causa del otro y ambos se retroalimentan.

### **CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO**

Los procesos básicos de cumplimiento tributario están asociados principalmente a los acuerdos existentes entre la sociedad y su Estado, a la gobernabilidad, a la satisfacción del contribuyente con respecto al gasto público, es decir que si los impuestos que se van creando tienen un correlato con la provisión de bienes o servicios públicos ofrecidos por la acción estatal, es menor la resistencia a los cumplimientos legales o institucionales.

Podría decirse que los elementos que influyen en el cumplimiento fiscal se pueden clasificar en generales, siendo estos aquellos que se presentan en todos los casos como elementos comunes, cuya existencia influye en el alcance óptimo o no tanto de cumplimiento fiscal como de calidad institucional, independientemente del momento, ámbito, entorno o sociedad de que se trate; y particulares, refiriéndonos en este caso a aquellos aspectos que tienen que ver justamente con los atributos socio-políticos y culturales de cada escenario.

Como aspectos generales que influyen al cumplimiento fiscal citaremos la seguridad jurídica y económica brindada por el estado, influyendo estos aspectos también en la calidad institucional, la relación entre sistema tributario y utilización de recursos por parte del estado (gasto público), la simpleza (o complejidad) del sistema tributario, y las garantías constitucionales existentes.

Como condicionantes particulares, por otro lado, aparecen los aspectos culturales de cada sociedad, los sistemas económico y político establecidos, la conciencia social y la gobernabilidad o “governance”.

Como contrapartida al cumplimiento fiscal tenemos la evasión fiscal, siendo estos dos efectos dos caras de una misma moneda, la evasión fiscal se ve afectada por factores ya mencionados. No obstante es importante definir y extendernos en el análisis de algunos aspectos que condicionan de manera primaria tanto al cumplimiento como a la evasión, independientemente de los factores particulares o socio-económicos de cada entorno, es decir, aspectos generales y comunes a cualquier sistema tributario.

### *Seguridad Jurídica*

Las normas deben constituir un marco anónimo y estable, garantizando el cumplimiento de leyes y contratos y protegiendo los derechos de propiedad.

La seguridad jurídica es un componente necesario del sistema tributario vigente, tanto en aspectos relacionados con el derecho tributario, penal y procesal. (En el derecho tributario, este postulado se corresponde con el “principio de legalidad”, aspecto que tiene raigambre constitucional).

Otro aspecto es la estabilidad de la norma, atento a que el contribuyente invierte en una actividad en función de una legislación que puede modificarse. (A dichos efectos se pueden establecer regímenes de estabilidad fiscal, tal como el de la actividad forestal vigente en Argentina).

Aunque se produzca la mejora de otros aspectos como la calidad institucional, una decisión fundamental en el desarrollo económico es un marco legal caracterizado por unas reglas no sólo claras sino estables.

Otro principio que debe cumplirse es el de certeza en la imposición, o de transparencia tributaria y de factibilidad de las medidas fiscales.

La falta de certeza en la normativa tributaria afecta el principio de seguridad jurídica, ya que si existe un sistema tributario complejo e inestable, con normas confusas y contradictorias, trae problemas de interpretación de las mismas dificultando el correcto cumplimiento de la obligación fiscal. (Nota<sup>1</sup>).

La seguridad jurídica, entendida en términos muy amplios, es crucial para que haya personas dispuestas a realizar actividades empresariales. Es necesario que exista una cultura de cumplimiento de acuerdos y contratos, para que los incumplidores perciban la censura social y la acción correctiva de la justicia.

### *Transparencia y eficiencia del gasto público*

Debe existir una percepción del contribuyente en cuanto a lo que paga por sus impuestos y lo que recibe a través del gasto público.

Para algunos contribuyentes es una fácil argumentación para la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias que no exista eficiencia del gasto público.

Si las prestaciones públicas no tienen relación directa con el monto de contribución del individuo, y las decisiones del contribuyente con relación a monto imponible a declarar no se vinculan con las contraprestaciones que reciba del gobierno ni como éste distribuye las cargas de su gestión, el cumplimiento fiscal tenderá a disminuir.

Se debe propiciar la rendición de cuentas públicas y la del organismo recaudador, ya que una publicación transparente de operaciones de una administración fiscal servirá para institucionalizar la confianza.

Este índice de rechazo a la evasión fiscal, se logra con la difusión de la ejecución presupuestaria, con transparencia en el destino de los recursos públicos, y a través de una cultura tributaria que sea aceptada por la sociedad, en relación directa con su grado de satisfacción con respecto a lo que recibe del estado o a como se gasta su contribución a las arcas del estado.

En consistencia con estos planteamientos, pero llevados al ámbito tributario, se puede establecer una relación directa entre el nivel de cumplimiento tributario de los contribuyentes – que explica el nivel de ingresos tributarios del Estado- y la fortaleza de la administración que gestiona dichos tributos.

Concomitantemente con esta idea, existen dos factores que explican el nivel de cumplimiento: el nivel de desempeño institucional y el nivel de desempeño tecnológico.

---

<sup>1</sup> Atento las reacciones individuales frente a la conformación del gasto público, la incidencia de los impuestos y el comportamiento de los funcionarios estatales en los procesos fiscales, el sentimiento social ante el fenómeno de la evasión se ve influido por la cultura general de la población y el comportamiento moral de los individuos. A ello debe agregarse el grado de justicia de las normas tributarias, las exenciones otorgadas por influjo de grupos de presión y los efectos psicológicos por las complicaciones administrativas y ciertas medidas arbitrarias de fiscalización o control, en GIULANI FONROUGE, Carlos M “Aspectos psicológicos de las Finanzas Públicas “Editorial La ley, 60 Aniversario, Doctrinas Fundamentales 1942-2002, páginas 195/7.

El nivel de desempeño institucional representa la percepción de la sociedad en torno a la eficiencia de la organización, a las aptitudes y actitudes de su recurso humano, a la calidad de su actuación en el ámbito de la ética, a la percepción de riesgo que tengan los contribuyentes y a la credibilidad de los líderes de la institución para mantener posiciones e influir en la sociedad, todo ello en beneficio del bien común. Vemos así que tanto los factores que definimos como generales, como los particulares, se entrelazan, siendo difícil establecer una línea entre unos y otros.

### *Garantías constitucionales*

Volviendo a los factores generales, específicamente al requisito de cumplimiento de garantías constitucionales por parte de los tributos. Se debe lograr una organización que garantice a la sociedad el cumplimiento cabal de la ley tributaria. El respeto del principio de equidad eleva el nivel de cumplimiento ya que la gente percibe que no existen tratamientos discriminatorios entre pequeños y grandes. Si se produce la falta de equidad, se pierde la credibilidad en la institución, se disminuye la percepción de riesgo y se duda sobre la capacidad de la administración para lograr su misión, lesionando la fortaleza institucional y conspirando contra el nivel de recaudación.

Dependiendo de la percepción de los contribuyentes sobre si las acciones de la administración garantizan la equidad, será mayor o menor la predisposición al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Con respecto a equidad podemos decir que se encuentra vinculada al concepto de capacidad contributiva, por lo que su definición queda supeditada al entendimiento que se tenga de esta capacidad. De la lectura de distintos trabajos surge un cuestionamiento interesante ya que, considerando un aspecto particular del cumplimiento fiscal como es el entorno económico, y considerando la situación actual de Latinoamérica, donde el capitalismo se convirtió en un capitalismo de consumo y no de producción y acumulación de riquezas, este principio de equidad podría considerarse cumplido si se gravara la capacidad de consumo de un contribuyente en vez de su riqueza o patrimonio.

Por otro lado, si la sociedad percibe que la aplicación de la Ley sólo se produce para aquellos que no tienen influencia en grupos de presión, que se activan ante la menor señal de que sus intereses pueden ser afectados, los niveles de cumplimiento tienden a reducirse, y por tanto la administración tributaria se vuelve ineficaz en su lucha contra la evasión.

Como puede corroborarse de párrafos previos, la división de los factores que afectan el cumplimiento fiscal en generales y particulares puede realizarse únicamente en un ámbito teórico, ya que en el aspecto práctico y real, los unos se ven afectados e influenciados por los otros.

Así, existen trabajos de estudio social, como el que exponemos seguidamente, que suponen que todos los factores que determinan el grado de cumplimiento fiscal pueden ser analizados a través del aspecto sociológico de una comunidad o nación.

Encontramos interesante el análisis sociológico efectuado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España con relación a las opiniones y actitudes de los contribuyentes en España en 2004. (3)

El IEF, en su línea de Investigación de Sociología Tributaria tiene como objetivo investigar e informar sobre aspectos relacionados con la percepción social de la fiscalidad.

Las variables de estudio constituyen cuatro bloques temáticos:

- 1) Relación entre los impuestos y la oferta pública de servicios y prestaciones,
- 2) El comportamiento de los contribuyentes,
- 3) Imagen corporativa de la Hacienda Pública,
- 4) La colaboración social en la lucha contra el fraude.

#### 1- Relación entre los impuestos y la oferta pública de servicios y prestaciones:

- Utilización de los servicios y las prestaciones.
- Índice de satisfacción de los usuarios.
- Evaluación general de la oferta pública de servicios y prestaciones.
- Evaluación de diferentes servicios públicos y prestaciones sociales.

En este bloque se analiza la utilización de servicios públicos: sanidad, transportes, educación, servicios sociales, para determinar el grado de satisfacción de los usuarios en cada servicio.

Se analiza la percepción general que tienen los ciudadanos de la oferta pública de servicios y prestaciones (evaluación general) En este estudio, los ciudadanos justifican el pago de impuestos en la oferta pública de servicios y prestaciones.

Luego se evalúan los diferentes servicios públicos y prestaciones sociales. Se pregunta cuál es el servicio o prestación que justifica el pago de impuestos y cuál es el más adecuado.

#### 2- El comportamiento de los contribuyentes.

- Percepción del grado de cumplimiento fiscal.
- Opiniones relativas al fraude fiscal.

Con respecto al fraude, de estas encuestas de la evolución del fraude fiscal, se visualiza una percepción ciudadana dubitativa a este respecto.

Mientras que el juicio relativo a la mejora del cumplimiento fiscal parece más estable, se aprecian ciertas dudas con respecto al fraude, y pareciera que la ciudadanía no percibiera claramente el concepto de cumplimiento y fraude.

El correcto comportamiento tributario de los contribuyentes se reparte de manera desigual entre los distintos tipos de contribuyentes. Los ciudadanos opinan que hay ciertos sujetos que defraudan habitual y sistemáticamente a la Hacienda Pública, que son los empresarios y los profesionales. Con relación a los autónomos, al estar

sometidos a un menor control por parte de la Administración ofrecen mayores oportunidades para la evasión. Los asalariados mantienen una conducta fiscal honesta pues están controlados por el sistema de retenciones salariales, teniendo menos oportunidades que los demás grupos de contribuyentes para ocultar sus rentas.

De la encuesta surgen tres causas principales del fraude fiscal:

- 1) impunidad de los grandes defraudadores,
- 2) falta de honradez y de conciencia cívica de los contribuyentes,
- 3) presión fiscal excesiva.

### 3- Imagen corporativa de la Hacienda Pública

- Grado de dificultad para comprender la normativa fiscal y para cumplimentar las declaraciones tributarias.
- Valoración de los servicios al contribuyente de la Agencia Tributaria.
- Valoración de la Hacienda Pública como institución.

El grado de complejidad de una norma fiscal se relaciona con que la misma debe contemplar situaciones económicas y sociales. La complejidad de las normas se refleja en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Los servicios al contribuyente de la Agencia Tributaria, tienen como finalidad facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y reducir la presión fiscal indirecta. También al ser servicios prestados en forma personal y directa, será fundamental determinar la calidad del servicio prestado.

Con relación a la valoración de la Hacienda Pública como institución, se investiga en función de dos afirmaciones.

- \*la Hacienda Pública desempeña una función necesaria para la sociedad,
- \*si no se pagara ningún impuesto todos viviríamos mejor.

Por amplia mayoría, los encuestados responden con la primera afirmación.

### 4- La colaboración social en la lucha contra el fraude.

- Grado de compromiso personal en la lucha contra el fraude.
- Grado de confianza en la escuela como institución colaboradora en la prevención del fraude.

Grado de compromiso personal en la lucha contra el fraude.

Dos tercios de la población no comunicarían a la Agencia Tributaria los casos de fraude fiscal.

Un 73 % no se incentivaría con un premio por colaborar en casos de fraude fiscal con la agencia tributaria.

Un 76 % no contrataría el servicio de una empresa o un profesional que apareciera en la lista de defraudadores fiscales.

### Grado de confianza en la escuela.

Un 73 % de la población estima que, si se impartiera algún tipo de educación cívico-fiscal en la etapa escolar, los ciudadanos al llegar a la edad adulta cumplirían mejor sus obligaciones tributarias. Un 20 % manifiesta desconfianza en la escuela como institución colaboradora en la lucha contra el fraude.

Se puede afirmar que:

\* La institucionalización de la norma depende de la previsibilidad de las sanciones, ya que los miembros de la comunidad deben reconocer los mecanismos por el cual se activan estas sanciones. Existen dos tipos de cumplimiento: uno virtuoso de cumplimiento y otro vicioso de incumplimiento; esta cultura de incumplimiento se puede revertir si se desarrollan instrumentos eficaces en hacer cumplir la ley. (4)

\* El cumplimiento fiscal de una sociedad, no se compone solamente de datos objetivos ligados a la tasa de crecimiento de la economía, o la eficiencia de los organismos recaudadores, sino también en la voluntad de pago de los ciudadanos y las empresas. (Ello explicado por las percepciones sociales). (5)

\* Las funciones principales de las Administraciones Tributarias – en el caso de la AFIP, la recaudación impositiva y de la Seguridad Social, y el control del comercio exterior- deben ser apoyadas con acciones de otro tipo que induzcan a incentivar el cumplimiento voluntario de la ley. Trabajar en educación tributaria es abordar la dimensión social de los impuestos. Se toma como objetivo central el desarrollo de una “nueva cultura tributaria”.

La cada vez más consolidada “conciencia ambiental” es un ejemplo de cambio cultural nacido en la escuela con proyectos de docentes, chicos y de toda la comunidad educativa.

Luego de esta concientización, la idea es que los ciudadanos tengan actitud de condena a la evasión, al contrabando y al trabajo no registrado, considerando que el cumplimiento de las obligaciones tributarias es una responsabilidad básica que hace a la convivencia en comunidad. (6)

Volviendo al punto central de este apartado, hemos tratado de diferenciar los aspectos que determinan el grado de cumplimiento fiscal en generales y particulares, constatando la difícil separación entre unos y otros. Hemos dicho además que la calidad institucional se puede considerar como un factor que determina el grado de cumplimiento fiscal, siendo un aspecto que no depende del entorno social a la hora de influir en el grado de cumplimiento, sin embargo, la calidad institucional en si misma se ve afectada por aspectos particulares como ser las características sociales, la conciencia social y la gobernabilidad.

## **INSTITUCIONES Y CALIDAD INSTITUCIONAL.**

Si las instituciones importan para la política y la política importa para el desarrollo, entonces las instituciones importan para el desarrollo. Es decir que una sociedad con alta calidad institucional presenta síntomas de desarrollo.

Las instituciones- entendidas éstas como las reglas del juego, formales e informales, que establecen el marco en el cual se producen las interacciones sociales, políticas y económicas- son determinantes para el desarrollo económico y social. Las “buenas” instituciones serán las que creen un sistema de incentivos para los agentes económicos que reduzca la incertidumbre y promueva la eficiencia.

Las instituciones son las reglas de juego desarrolladas por los hombres para regular sus relaciones políticas y económicas. Están conformadas por reglas (distintas normas) que llamamos instituciones formales.

Las instituciones formales comprenden a la Constitución, Leyes, Reglamentos y las organizaciones como la Administración Pública, la Justicia o los mercados organizados, y los contratos privados.

Las instituciones informales son relevantes para regular las relaciones políticas y económicas, el grado de cumplimiento de las normas y los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas, configurando lo que se permite o no en las relaciones humanas.

Las instituciones informales comprenden el grado de cumplimiento de las normas y contratos, los sesgos en que incurrir los que tienen la función de aplicar normas o gestionar aspectos de vida pública y las irregularidades que cometen estas personas.

De allí la importancia de la medición de la calidad de las instituciones, atento a que el fortalecimiento de la calidad institucional es una condición necesaria para transformar comportamientos tributarios de coyuntura en una conducta tributaria sustentable.

## **ESTUDIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL**

La calidad institucional supone la eficiencia de la administración pública en el logro de las demandas de la población, esto se alcanza a través de implementación de políticas de gestión tendientes al resultado (satisfacción de demanda pública).

Las teorías institucionales han sugerido a los investigadores una serie de factores que pueden ser potenciales determinantes de la calidad institucional, pudiendo agruparse en tres amplias categorías: teorías económicas, políticas y culturales.



TEORIAS	AUTORES	CONCEPTOS
Económicas	Demsetz, 1967; North, 1981	Las instituciones se crean cuando los beneficios sociales obtenidos exceden a los costos de transacción, y si se expande la actividad económica se deben desarrollar instituciones favorables.
Políticas	North, 1990; Olson, 2000	Las instituciones son diseñadas por aquellos que se encuentran en el poder, con el objeto de mantenerse en el mismo y transferirse recursos a sí mismos. Los burócratas, grupos de presión, grupos étnicos o religiosos, lucharán por la redistribución de la renta y el mantenimiento del poder, actuando en detrimento del desempeño institucional. Estas teorías han sugerido la utilización del grado de heterogeneidad étnica y la tradición legal de los países como factores subyacentes a la calidad institucional.
Culturales.	Weber, 1958; Banfield, 1958; Putman, 1993; Landes, 1998	Las creencias e ideologías de una sociedad pueden perfilar aspectos tan fundamentales como la acción colectiva y el gobierno. Versiones recientes de esta teoría se centran en la confianza social y en las doctrinas religiosas.

Fuente: elaboración propia, en base a La Porta, R. y otros (7).

El Banco Mundial (8) ha elaborado un trabajo de clarificación conceptual y medición empírica de la calidad de las instituciones.

Un concepto clave es la idea de gobernabilidad (*Governance*), es decir, el conjunto de procesos e instituciones mediante el cual se ejerce el poder político en un país.

La gobernabilidad se descompone en tres dimensiones diferenciadas:

1) la del proceso por el cual el gobierno es elegido, rinde cuentas y es reemplazado, que se mide mediante dos indicadores: el de transparencia y rendición de cuentas, y el de estabilidad política;

2) la capacidad del gobierno de gestionar eficientemente recursos y de formular, llevar a cabo y hacer cumplir las normas y las políticas. Los indicadores en este caso son la calidad de la regulación y la efectividad del gobierno; y

3) el respeto por las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas, que se mide con un indicador del control de corrupción y otro de estado de derecho.

## DEFINICION DE GOVERNANCE

A través de una metodología de agregación de indicadores, constituye índices compuestos de calidad del gobierno con una base de datos de 250 indicadores individuales- principalmente cualitativos- que son elaborados por diversas entidades y reflejan la perspectiva de grupos observadores: expertos, empresas y ciudadanos.

Existen dos grandes categorías de indicadores institucionales:

Los primeros están basados en observaciones objetivas y en datos económicos y describen características de las instituciones políticas y económicas tales como la presencia de derechos constitucionales.

Los segundos, con gran auge en los últimos años, se construyen a partir de encuestas subjetivas y valoraciones personales, y evalúan el desempeño institucional, esto es la calidad de las instituciones formales e informales o lo que es lo mismo, la efectividad con la que las normas y reglas institucionales se ponen en práctica.

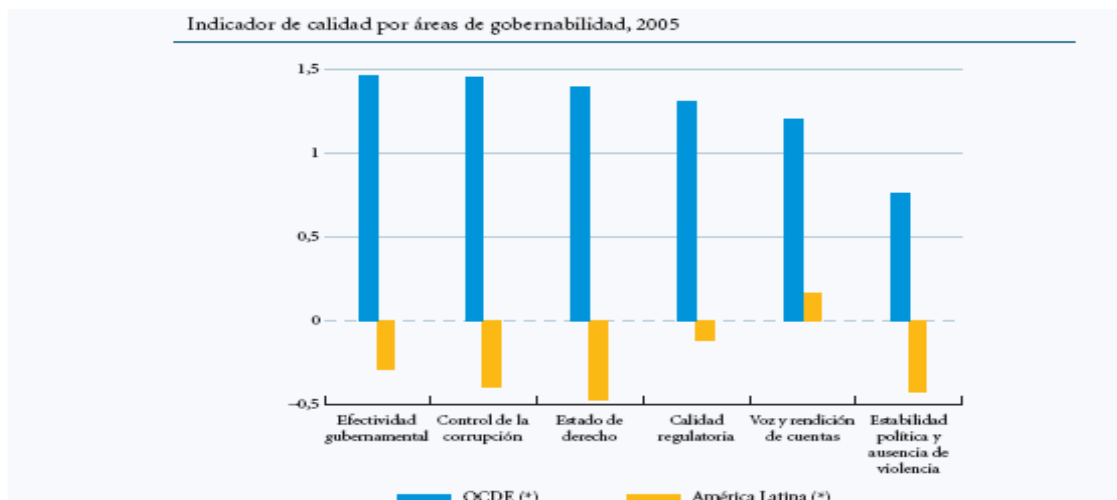
Los “índices agregados de Gobernabilidad” utilizados en el análisis combinan ambos tipos de indicadores predominando, no obstante, los segundos.

Estos indicadores se miden en unidades que se mueven en una escala de -2,5 al 2,5, donde los valores más altos corresponden a mejores resultados, y son los siguientes:

- 1) “efectividad gubernamental”, que combina percepciones sobre la calidad de la provisión de los servicios públicos y la burocracia, la competencia e independencia respecto de las presiones políticas de determinados grupos sociales, y la credibilidad de los compromisos públicos.
- 2) “control de la corrupción”, que mide percepciones de corrupción, entendida ésta en su definición más convencional como el ejercicio del poder público para el beneficio privado.
- 3) “estado de derecho”, que mide el grado de confianza que tienen los agentes en las normas de la sociedad y en su cumplimiento, a partir de percepciones sobre la incidencia del crimen, la eficacia del sistema judicial, o la aplicabilidad de los contratos.
- 4) “calidad regulatoria”, que recoge las percepciones sobre aquellas políticas que afectan negativamente al funcionamiento de los mercados (control de precios o eficiencia de la supervisión bancaria entre otras), o aquellas otras que imponen restricciones para el desarrollo de la libertad empresarial y comercial (excesiva carga regulatoria).
- 5) “voz y rendición de cuentas”, que mide varios aspectos sobre el proceso político, las libertades civiles y los derechos políticos, y finalmente,

- 6) “estabilidad política y ausencia de violencia”, que mide las percepciones sobre la posibilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos.

El indicador de calidad institucional para América Latina por áreas de gobernabilidad es el que surge del siguiente Cuadro 1 (9):



Nota: (\*) del grupo OCDE se ha eliminado México, que pasa a incluirse en el total de América Latina  
Fuente: Banco Mundial y “La Caixa” (2007).

Del cuadro surge que en los países más desarrollados, las áreas que exhiben mayor calidad son la efectividad gubernamental, el control de la corrupción y el estado de derecho.

En América Latina, la mejor posición se relaciona con “voz y rendición de cuentas” (positiva), siguiendo la “calidad regulatoria” y la “efectividad gubernamental”.

Por ello, se deberá trabajar mucho con la gobernabilidad si los países de la región desean obtener indicadores que se acerquen a los países más desarrollados.

Esta valoración es de carácter regional, por lo que se debe profundizar el análisis por país.

Al revisar los seis indicadores desarrollados en el Cuadro 1, este Informe identifica tres grupos de países:

- Los que disponen de una posición cercana a las economías avanzadas (Chile, Costa Rica y no tan claramente Uruguay).
- Países que ofrecen una calidad institucional menor, pero con ciertas fortalezas en una o más dimensiones (las dos grandes economías regionales- Brasil y México- y otros países como Argentina y Colombia).
- Resto de los países, que tienen mayores dificultades en su calidad institucional.

Se debe transitar hacia una mayor calidad institucional. Ello no obsta que en América Latina se ha mejorado la libertad de empresa y comercio, defensa de derechos de propiedad y apertura de la Inversión Extranjera Directa con relación a lo que sucedía hace 10 años.

Del indicador de calidad institucional elaborado por el Banco Mundial, en el año 2007, Argentina se ubicó en el puesto 93 sobre 184 países, y en el año 2008 en el puesto 103 sobre 192 países. (10)

## **CALIDAD INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Complementando a sus *Doing Business Indicators*, la división Sector Privado del Banco Mundial ha lanzado las *Enterprise Surveys*.

Mientras que los *Doing Business* son indicadores objetivos de las regulaciones que afectan la actividad empresarial, las *Enterprise Surveys* pretenden capturar las percepciones empresariales (indicadores subjetivos) sobre los principales potenciales obstáculos al desarrollo empresarial, el crecimiento del empleo y la mejoría de la productividad y la competitividad.

Entre más de 100 indicadores se analizan los siguientes temas:

*“Burocracia – capacidad e innovación – corrupción.- justicia – crimen – finanzas- informalidad- infraestructura- trabajo- impuestos- comercio.”*

Como subproducto de las *Enterprise Surveys* se elaboran los *Investment Climate Assesments*, que son informes por país.

Con relación a la calidad institucional y el crecimiento económico, los aspectos que se deben considerar son: (11)

### 1- Normas que regulan la actividad de los agentes económicos.

El sistema impositivo puede presentar una carga excesiva para la actividad inversora y para el esfuerzo laboral. Puede generar sesgos para las actividades que no son las más eficientes para el crecimiento de la economía.

### 2-Seguridad jurídica.

La garantía de cumplimiento de las leyes y contratos necesita una Administración de Justicia eficaz e independiente, pero también unos valores sociales que no son tolerantes con los incumplidores. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente.

### 3- Eficacia y transparencia de las Administraciones.

La mayoría de las normas que regulan las actividades económicas no sólo emanan de las propias administraciones sino que son aplicadas por ellas.

La eficacia y transparencia de las Administraciones se convierte así en un elemento institucional más importante que el contenido de las propias leyes. (12)

#### 4. Políticas macroeconómicas.

Estas políticas seguidas por los gobiernos forman parte del marco institucional, ya que forman parte de las reglas de juego en que deben actuar los empresarios. (Inflación, tipo de cambio, endeudamiento, etc.).

#### 5. Valores sociales.

Son persistentes pero no estáticos. En un país hay pocas diferencias en normas, pero entre regiones pueden existir diferencias en valores y conductas (de políticos, funcionarios y ciudadanos) que puede generar atrasos. (Nota<sup>2</sup>)

### **CRITICAS A LA CALIDAD INSTITUCIONAL**

La calidad institucional ha recibido críticas, no tanto por la importancia de fortalecer las instituciones sino por la existencia de otros aspectos que en algunos países, especialmente en desarrollo, deben considerarse con anterioridad. (Nota<sup>3</sup>)

Con referencia al desempleo estructural, la indigencia y la marginalidad. “Si un tercio de la población está condenada, no podemos hablar seriamente de afianzamiento del sistema republicano ni perfeccionamiento de la vida democrática. Mucho menos de la calidad institucional, es decir, que las instituciones cumplan su cometido y se perfeccionen continuamente “. (13)

Abram concluyó que “la calidad institucional de un país no sólo depende de la inversión que pueda llegar y la capacidad de desarrollo y bienestar económico, sino también de la calidad de vida diaria de la gente”. Asimismo, destacó que “los argentinos tenemos un bajo respeto por las instituciones. Para nosotros el fin justifica los medios y el concepto republicano no tiene mucho valor. En la medida en que los argentinos no somos respetuosos de las instituciones ¿cómo podemos pretender que los políticos o los jueces, que en definitiva surgen de esta sociedad, lo sean? ”. (14)

Las instituciones reflejan la forma en la que se relaciona la sociedad y suelen estar expresados en las leyes o en la Constitución, pero también en las costumbres, los valores, los miedos, o lo que en conjunto se llama conciencia social, la aceptación de la

---

<sup>2</sup> En Sicilia, la hipótesis sería que el atraso es consecuencia de la importancia de la Mafia (institución privada perversa también para el crecimiento económico) y no que el desarrollo de la Mafia haya sido una consecuencia del atraso.

<sup>3</sup> Décadas atrás, el Premio Nóbel de Economía Milton Friedman opinando sobre lo que debían hacer los países para mejorar sus prospectos de desarrollo económicos, dijo que tres cosas “privatizar, privatizar, privatizar”. Años posteriores, muchos países latinoamericanos hicieron eso, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington. Los resultados no fueron los esperados: corrupción, el clientelismo, poca transparencia y la permanencia de mercados cautivos. Enfrentado con esta realidad, Friedman diría que lo más importantes para los países en desarrollo son “las instituciones, las instituciones”, en “Calidad de las Instituciones y Competencia Institucional” Krause, Martín, publicado en Internacional Policy Network, 2007

imposición tributaria no solo como el pago por la contraprestación que se recibe del estado, sino también como el aporte necesario para solventar a esa parte de la sociedad con menores posibilidades de aporte.

El texto de una ley coincide en general con las costumbres, pero a veces no. Por ejemplo, La Constitución Nacional garantiza el derecho al libre tránsito y el Código Penal establece severas penas para aquel que corte una ruta. Sin embargo, más del 90 % de los argentinos piensa que cortar una ruta es una forma legítima de ejercer el derecho de petionar. Inclusive, en un foro internacional- a raíz del problema con las pasteras de Fray Bentos- el gobierno nacional dijo que no podía restablecer el tránsito en las rutas porque estaría afectado el derecho de petición. (15)

Con respecto a los tributos, uno de los elementos más importantes de la tributación, crear impuestos, es observar las reglas establecidas en la Constitución.

Primero se debe cumplir con la legalidad, los tributos pueden ser establecidos solo por ley, después la razonabilidad, no deben ser arbitrarios, ni confiscatorios, y deben ser equitativos.

Por vía de decreto incorporar tributos es nocivo al sistema. La Constitución habla de los decretos de necesidad y urgencia, dejando fuera de los citados decretos los de materia penal, tributaria, partidos políticos y materia electoral. (16)

## **PERCEPCIÓN EMPRESARIAL**

Las Instituciones Económicas son una causa fundamental del crecimiento a largo plazo de una economía. Tan importante como tener unas “instituciones formales” que favorezcan el crecimiento económico es la percepción que los empresarios tienen sobre el grado de cumplimiento de las normas y sobre la forma en cómo se lleva a cabo la actividad regulatoria, lo que se denomina “instituciones informales”. Las mejoras en un país de las instituciones formales no es garantía de crecimiento económico a largo plazo si no se acompaña con una mejora en la calidad de las instituciones informales.

Se debe mejorar la percepción del empresario sobre la aplicación y cumplimiento de las normas.

### *RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA/PROFESIONAL*

En un estudio, se presenta un “ranking” (17) que refleja la percepción de los encuestados sobre cinco indicadores agregados fundamentales para medir la calidad de las instituciones:

- 1-Conducta irregular
- 2-Funcionamiento de la administración
- 3-Seguridad jurídica
- 4-Restricciones financieras
- 5-Regulación laboral

Este “ranking” se basa en los resultados de la encuesta *Executive Opinion Survey* (EOS) realizada por el *World Economic Forum* a unos 11.000 empresarios de 104 países y que se incluye dentro del *Global Competitiveness Report 2004-2005*.

### 1-Conducta irregular.

Refleja la percepción empresaria sobre la existencia de conductas irregulares por parte de funcionarios, políticos y también por otra parte de empresarios. Reflejará la corrupción existente en la relación de los empresarios con el sector público y con la clase política de su país. Esta conducta irregular no sólo considera el abuso que hacen los funcionarios de su posición en beneficio propio, sino que también engloba los beneficios que obtienen los grupos de poder de su influencia sobre el Estado, al aprobarse una nueva legislación, regulación o de las políticas que lleve a cabo el gobierno.

### 2-Funcionamiento de la administración.

Recoge la percepción de los empresarios sobre el funcionamiento de las administraciones públicas.

Se divide en:

- Permisos y licencias: costo del trámite administrativo relacionado.
- Comercio Exterior: refleja como se perciben las regulaciones establecidas por la administración en las actividades de importación y exportación.
- Impuestos: recoge la percepción del empresario sobre el coste de pagar y gestionar el conjunto de los impuestos y sobre el grado en el que los impuestos desincentivan el trabajo y la inversión.
- Burocracia: mide el tiempo que dedican los empresarios a tratar con los funcionarios.
- Infraestructura: situación general del país, infraestructura marítima, ferroviaria o aeroportuaria y red de suministro eléctrico.

### 3- Seguridad jurídica.

Se consideran aspectos muy relevantes para el desarrollo empresarial que van desde la percepción existente sobre el sistema judicial hasta la correcta definición de los derechos de propiedad.

Si el empresario no percibe la existencia de un marco normativo estable, anónimo y claro junto con unos derechos de propiedad bien definidos que les permitan recoger el retorno de sus inversiones, se mostrará reacio a efectuar nuevas inversiones.

Este indicador se divide en cuatro subindicadores:

- Justicia: confianza empresarial en independencia y eficiencia del sistema judicial.
- Derechos de propiedad: percepción empresarial sobre la existencia de un marco legal adecuado que garantice la protección de derechos materiales, financieros o intelectuales.

- Criminalidad: indicador de confianza en el sistema policial, con costo de crimen organizado (mafia, extorsión), como del crimen común (robos).
- Normas: que no se legisle para nadie ni contra nadie.

#### 4- Restricciones financieras.

Significaría la existencia de un Banco Central independiente del poder político, que supervise y regule las actividades de las entidades financieras, con una definición de los derechos de propiedad de los acreedores.

#### 5- Regulación laboral.

Considera la percepción empresaria de aspectos de contratación y despido de trabajadores y la flexibilidad en la determinación de los salarios.

### **RESPONSABILIDAD SOCIAL**

Las empresas han comenzado a considerar que deben asumir una “responsabilidad social”, complementando el objetivo de obtener utilidades con otros objetivos de carácter social.

Con la responsabilidad social empresaria se incorpora en las organizaciones el respeto por la ética, las personas, la comunidad y el medio ambiente en el ejercicio de las actividades empresarias diarias y en la toma de decisiones estratégicas, apuntando a una forma honesta y comprometida de hacer negocios. (18)

Con relación a esta responsabilidad social, existe un tipo de inversor que al adoptar una decisión de inversión, evalúa los factores tradicionales como el rendimiento y riesgo, y otro factor adicional que hace al cumplimiento de su exigencia ética con respecto a la inversión.

Dentro de estas exigencias éticas se incluye la responsabilidad medioambiental empresaria, que consiste en que la dirección de la empresa se preocupa por el impacto de sus actividades en el medio ambiente, y afectará aspectos internos y externos de la organización.(19)

Este tipo de inversor, seleccionará su cartera de inversión, excluyendo de sus inversiones empresas que tengan incumplimientos con la legislación ambiental o que hayan recibido multas por daños medioambientales.

En contrapartida, tenderá a incluir en sus inversiones aquellas empresas que reciclen los productos, ahorren energía, que tengan una política de manejo de residuos. Este inversor seleccionará su cartera de inversiones, considerando un máximo rendimiento o un mínimo riesgo pero incluyendo una ponderación medioambiental en su inversión.

Este aspecto, se puede aplicar dentro de los conceptos de responsabilidad social en lo atinente al cumplimiento tributario: este inversor ético excluirá de sus inversiones



aquellas empresas que tengan incumplimientos con la legislación tributaria, como un modo de sanción a este incumplidor.

Así como las multas que se aplican por delitos o incumplimientos ambientales se informan a las Comisiones de Valores en los países desarrollados, también se podría obligar al empresario a informar incumplimientos tributarios, y atento a ello el inversor decidirá si invierte o no en la empresa en función del grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. (Aspecto que se visualiza en el Estudio del Área de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales de España, antes comentado, en donde se indica que un 76 % de la población no contrataría el servicio de una empresa o un profesional que apareciera en la lista de defraudadores fiscales).

Se ha incrementado el interés, por parte de los inversores, de analizar el comportamiento responsable de las empresas. Ante todo, la inversión socialmente responsable (ISR) que es la protagonizada por aquellos inversores –fundamentalmente institucionales – que utilizan como criterio de selección de sus carteras, condicionantes relacionado con la Responsabilidad Social. Estas condiciones (o filtros) se utilizan con perspectivas negativas o excluyentes (no invirtiendo en empresas que no incorporan determinados criterios o que operan en actividades consideradas social, ambiental o moralmente nocivas), y por otro lado se utilizan con fines positivos (invirtiendo en empresas con buenas prácticas en términos de Responsabilidad Social o valoradas por índices especializados). (20)

## **CONCLUSIONES**

- 1) El incumplimiento tributario debe ser visto como un perjuicio para los intereses comunes de la sociedad, ya que los tributos deben cumplir con los requisitos constitucionales, cuidando racionalmente los objetivos sociales.
- 2) Se debe prestar especial atención al concepto social que se tiene acerca del comportamiento fiscal aceptable e inaceptable, ya que constituye un indicador de cómo se estructura dicha sociedad y la legitimidad del Estado.
- 3) Una eficiente Administración Tributaria permitirá reducir la presión impositiva sobre los contribuyentes cumplidores, favoreciendo así el incremento económico, además de mejorar la percepción del contribuyente y generando incentivos en el pago de impuestos.
- 4) Se debe seguir trabajando desde la Administración Tributaria, como Institución, incorporando regímenes de incentivos para los contribuyentes cumplidores, definiendo una estrategia de recuperación de la conciencia social.
- 5) Si la conciencia fiscal no se encuentra consolidada, se padecerá el accionar de los agentes corrosivos de la moral pública - como la malversación de fondos, la corrupción y la falta de equidad tributaria - al percibir los habitantes que el Estado no satisface sus necesidades básicas.
- 6) Se debe internalizar en la sociedad la idea del “ciudadano fiscal”, como miembro de una sociedad con conciencia fiscal. Para ello, se debe continuar trabajando en educación tributaria, con el desarrollo de una “nueva cultura tributaria”, abordando la dimensión social y económica de los impuestos, como herramienta de justicia social.
- 7) Con relación a la percepción empresarial y de los ciudadanos sobre el grado de cumplimiento, se debe prestar atención a la transparencia en la Administración Tributaria, a través de las consultas por Internet de las adquisiciones y actividades que realiza la administración, de los servicios de transparencia y control ciudadano (Servicio “Mis Aportes” en la AFIP), y, con relación a los contribuyentes, un seguimiento del estado de las verificaciones y/o inspecciones que la administración les ha iniciado, y la simplificación de los trámites tributarios, de los recursos de la seguridad social y aduaneros.
- 8) En lo atinente al cumplimiento de las obligaciones de los recursos de la seguridad social, se debe lograr una inclusión social de los sectores desprotegidos o marginados, aún considerando la resistencia a ingresar al sistema por parte de algunos ciudadanos (tanto trabajadores independientes como dadores o receptores de trabajo).

- 9) La calidad institucional tiene efectos en las soberanías fiscales y en la planificación fiscal internacional, ya que el contribuyente ejercerá opciones de inversión y de localización, en función a la calidad institucional que beneficie sus intereses como inversor.
- 10) Las empresas deben asumir una responsabilidad social, y los inversores, una responsabilidad ética en la colocación de sus capitales, no realizando sus inversiones en empresas con incumplimientos ambientales y/o tributarios.
- 11) La competencia por la Inversión Extranjera Directa ofreciendo incentivos tributarios es a veces eficaz para atraer inversores, pero parece tener mucho más impacto la mejora de la calidad de las instituciones del país.
- 12) Si el Estado demuestra debilidad para ejercer sus funciones básicas, entre ellas la coacción legitimada, restablecería una fiscalidad gestionada mediante la negociación permanente , con grupo de intereses que tuvieran la posibilidad de graduar su carga fiscal en función de su capacidad para eludir los requerimientos del Estado; por ello, es fundamental la importancia que asume la calidad de las instituciones .
- 13) El dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia, Leyes de Emergencia Económica y delegaciones presupuestarias no ayudan a mejorar la gestión, ni contribuyen a incrementar la calidad institucional y de las políticas públicas.
- 14) La percepción social es que la corrupción no es solamente un problema ético sino también una forma de gestión, que afecta el desarrollo económico, social e institucional.
- 15) Para mejorar el cumplimiento tributario, las administraciones deben mejorar el fortalecimiento institucional, con una alta capacitación gerencial y mejorar la vinculación con los organismos de recaudación subnacionales, con la capacitación del personal con técnicas de gerencia y convenios de cooperación firmados con organismos de recaudación provinciales.
- 16) Con la recuperación de las condiciones políticas y sociales, se mejorará el cumplimiento tributario y la calidad institucional en la República Argentina.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

(1) Delgado Lobo, M. Luisa y Gutiérrez Loura, Manuel “La utopía del cumplimiento fiscal voluntario”, en “La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios”, Documento N° 16/04 Instituto de Estudios Fiscales Coordinadores: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina, Capítulo VIII, Páginas 145 a 161.

(2) Goldshceid, R. “Estado, Presupuesto y Sociedad: un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública”, Hacienda Pública Española, N° 2, 1970, Páginas 170 a 176.

(3) Instituto de Estudios Fiscales, “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004”, IEF, Área de Sociología Tributaria, Subdirección General de Estudios Tributarios, Documento N° 11/05.

(4) Bergman, Marcelo, “La administración y el cumplimiento tributario. Algunas lecciones a partir de una simulación.” Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, AFIP, Revista 01, Junio 2007, Páginas 08 a 26.

(5) Abad, Alberto; Etkin, Jorge y Estévez, Alejandro M., “Una aproximación al índice de Clima Fiscal.” Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, AFIP, Revista 01, Junio 2007, Páginas 100 a 109.

(6) Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. CIAT, “El rol de la administración tributaria en la sociedad”, 39 ° Asamblea General, Buenos Aires, Argentina, Abril 2005. Tema 1.2. La educación tributaria. Presentación de la AFIP.

(7) La Porta, R., IF. Lopez-de-Silanes, A. Sheifer y R. Vishny (1999): “*The Quality of Government*”, *Journal of Law Economics and organization*, vol. 87 (2), pp.333-338, citado en Aixalá Pastó, José, Fabro Esteban, Gema y Simón Fernández, Blanca. “Calidad institucional y factores político-culturales: un panorama internacional por niveles de renta. Documento de Trabajo 2004-02. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Página 3.

(8) Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton (2003). “*Governance Matters III: Governance Indicators for 1966-2002*”, *Draft for Comment, World Bank*.

(9) La Caixa, Informe mensual número 303, “La Calidad Institucional, el eslabón perdido del progreso latinoamericano”. Junio 2007. [www.estudios.lacaixa.es](http://www.estudios.lacaixa.es)

(10) [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org), *The WorldBank Group*, y Krause, Martín “Índice de Calidad Institucional 2008”, *International Policy Press*, 2008, Página 20.

(11) Sebastián, Carlos, Catedrático de la Universidad Complutense, “Instituciones y Crecimiento Económico. Un marco conceptual”, Parte del proyecto “calidad institucional y crecimiento económico” financiado por la fundación Ramón Areces [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org)

(12) Con relación a la percepción de los empresarios de las regulaciones, le dan más importancia a la limpieza de las administraciones y el grado de seguridad jurídica que el propio literal de las normas, en Kaufmann (2004) Kaufmann, D. (2004) “*Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World*”, Capítulo 2.1 de *The Global Competitiveness Report 2004, World Economic Forum, Palgrave-Mac Millan* Citado en Sebastián y Roca (2006,b) Sebastián, C. y Roca,J. “Normas y percepción de las normas”, [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org) Página 8.

(13) Gussoni, Humberto, “Porqué se necesita la reforma tributaria”, Suplemento económico diario Clarín, domingo 2 de Julio de 2007.

(14) Abram, Aldo “Baja calidad institucional”, El litoral.com, Santa Fe, 17 de julio de 2007, Nota de Internet.

(15) García Hamilton, José Ignacio, “Calidad Institucional en la Argentina”, Nota de Internet.

(16) Sabsay, Daniel “Calidad institucional”, Nota de Internet.

(17) Osés, Javier- “Posición de España en las percepciones empresariales de la “Executive Opinión Survey” Agosto 2006. Este estudio es parte del proyecto “Calidad institucional y crecimiento económico” financiado por la Fundación Ramón Areces [www.calidadinstitucional.org](http://www.calidadinstitucional.org)

(18) Wainstein, Mario y Casal, Armando. “El medio ambiente en la auditoría financiera”, Errepar, Profesional y Empresaria (D&G), Tomo VII, Junio de 2006.

(19) Fronti, García Inés “Responsabilidad social empresaria. Informes contables sobre su cumplimiento”, EDICON, Fondo Editorial del CPCECABA, Diciembre de 2006. La autora desarrolla la teoría de los “stakeholders”, o sea los múltiples grupos interesados en las actividades de la empresa, y la teoría del “stockholder” o accionista, indicando que en una realidad social coexisten ambas teorías, Páginas 26/27.

(20) Moreno Izquierdo, José “Responsabilidad Social Corporativa y Competitividad: una visión desde la empresa”, BBVA., 2004.