

Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social

Rodrigo González Cao.
Febrero de 2021.

Centro de Estudios en Administración Tributaria.
Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad de Buenos Aires.

Copyright © 2021 por Rodrigo González Cao para CEAT. Todos los derechos reservados.



Abstract

A partir del artículo de Francesco Burchi, Armin von Schiller y Christoph Strupat publicado recientemente en inglés en la revista *“International Social Security Review”* se presenta un análisis sobre la incidencia de la Administración Tributaria, la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social y la relación entre las políticas tributarias y la protección social como inductoras de cohesión social.

La experiencia argentina demuestra el potencial para la cohesión social que tiene la gestión de los ingresos públicos por parte de la Administración Tributaria, incluyendo los Recursos de la Seguridad Social, y los beneficios de su acción coordinada con la Administración Nacional de la Seguridad Social para asegurar que las prestaciones de cobertura le lleguen certeramente a los reales destinatarios de los esfuerzos estatales de protección social.

Para comprender el alcance del presente estudio se propone definir los conceptos de cohesión social y de “contrato fiscal” como marco teórico que nos permita mensurar el impacto sinérgico en la cohesión social, generalmente subestimado, de la implementación conjunta y coordinada de políticas de protección social y de recaudación de ingresos.

Las Administraciones Tributarias tienen la obligación de traccionar los esfuerzos estatales mucho más allá de la lucha contra la evasión si pretenden cumplir su misión de promover la cultura del cumplimiento voluntario, la formalización de la economía y la inclusión social.

Principales palabras clave.

Cohesión social, protección social, recaudación tributaria, política fiscal, finanzas públicas, tributación.

	4
Tabla de Contenidos	
Marco de trabajo	1
Marco original del trabajo	1
La AISS	1
Objetivos y aclaraciones previas	4
Aspectos metodológicos y proceso de recopilación de información	5
Conceptos clave	6
Seguridad social, crecimiento inclusivo y cohesión social	14
Abstract.	14
Introducción.	15
Conceptualizando la cohesión social	20
Vincular la cohesión social con las políticas sociales y fiscales a través del contrato fiscal	26
Cómo las políticas sociales y la recaudación de ingresos públicos afectan el contrato fiscal	29
Conclusión e implicaciones políticas	39
Lista de referencias bibliográficas	45
Información de los autores del artículo original	50
Información del traductor y comentarista	51

Marco de trabajo

Marco original del trabajo

El presente trabajo pretende introducir al lector a un resumen en español del interesante artículo de investigación efectuado por Francesco Burchi, Armin von Schiller y Christoph Strupat del “*German Development Institute*” de la ciudad de Bonn, Alemania.

El artículo original se titula “*Social protection and revenue collection: How they can jointly contribute to strengthening social cohesion*”, fue publicado en la revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en octubre de 2020 y se encuentra editado únicamente en idioma inglés.

La AISS

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS o ISSA por sus siglas en inglés) es una organización internacional que agrupa a 320 instituciones relacionadas con la Seguridad Social pertenecientes a más de 160 países miembros.

Las raíces de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) se encuentran en las mutuas de seguros, la respuesta colectiva de los trabajadores europeos de la industria del siglo XIX a la enfermedad, al desempleo, a la discapacidad y a la vejez.

La AISS fue creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

Tradicionalmente sería impensable hablar de la cobertura de protección social en el ámbito de las relaciones laborales sin considerar la recaudación de las contribuciones patronales y de los aportes personales de quienes trabajan como cotizaciones a los diferentes subsistemas de la Seguridad Social.

Sin embargo, en el actual contexto económico y social y ante las tendencias futuras de plataformización de la economía digital, los Recursos de la Seguridad Social son insuficientes para solventar la creciente demanda de prestaciones de cobertura y, en consecuencia, una parte creciente de los servicios de protección social se financia con la recaudación impositiva.

A nivel mundial existen varios modelos organizativos diferentes para estructurar esta vinculación entre otorgamiento de las prestaciones de protección social y su necesario financiamiento (recaudación por la propia institución que presta los servicios de Seguridad Social, por una agencia especializada o mediante impuestos).

En la República Argentina la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) como autoridad fiscal de administración tributaria tiene como responsabilidad la recaudación y cobranza de la totalidad de los Recursos de la Seguridad Social y la fiscalización, aplicación y ejecución judicial de las principales fuentes de financiamiento de los subsistemas de protección social.

En el plano internacional la AFIP preside la Comisión Técnica de Recaudación y Cumplimiento de Contribuciones de AISS. La Comisión Técnica de Recaudación y Cumplimiento de Contribuciones de la AISS es responsable de todo lo relacionado con las fuentes de financiamiento de la seguridad social y su salvaguarda.

Si bien la Comisión Técnica de Recaudación y Cumplimiento de Contribuciones no cubre exclusivamente el modelo organizativo financiado con impuestos, sí se ocupa de cuestiones que
Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

pueden ser de interés más allá del alcance de la recaudación de contribuciones. Estos incluyen las cuestiones macroeconómicas, técnicas y operativas que surgen de estos temas.

Esta comisión está, en particular, encargada de coordinar y monitorear las Directrices de la AISS sobre la recaudación y el cumplimiento de las contribuciones y las Directrices de la AISS sobre errores, evasión y fraude en los sistemas de seguridad social.

Además, la Comisión Técnica de Recaudación y Cumplimiento de Contribuciones proporciona periódicamente a la AISS buenas prácticas que pueden ser de interés para sus instituciones miembros. Pueden referirse, por ejemplo, al suministro periódico y proactivo de información a las personas aseguradas sobre los derechos que han acumulado durante su vida laboral; el uso de soluciones innovadoras para proteger estos derechos ante el fraude y la evasión; la extensión de la cobertura a los autónomos o personas que trabajan en empresas muy pequeñas; o la implementación de técnicas revisadas de gestión de riesgos o aquellas más adecuadas para hacer controles más específicos.

La comisión técnica también coordina el pensamiento de las instituciones de seguridad social responsables de la recaudación de cotizaciones y el fraude en torno a temas de actualidad, proponiendo políticas adecuadas sobre la base de conocimientos concretos o encuestas de campo cuyas respuestas son objeto de análisis por parte de todos los integrantes. Una vez que estas respuestas han sido validadas por la comisión, se compilan en un informe técnico que luego se publica bajo el nombre de la comisión en el Foro Mundial de la Seguridad Social. Es así como esta comisión, por ejemplo, ha podido elaborar informes sobre temas como técnicas de lucha contra el fraude o métodos de recaudación de cotizaciones de los autónomos (o declarados como tales) que trabajan a través de plataformas de servicios.

Para más información, puede consultarse el sitio <http://www.issa.int>

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

Objetivos y aclaraciones previas

El objetivo del presente resumen es acercar al lector a un resumen de los aspectos más importantes tratados por Francesco Burchi, Armin von Schiller y Christoph Strupat del “German Development Institute” (DIE - GDI) de la ciudad de Bonn, Alemania en el artículo titulado “***Social protection and revenue collection: How they can jointly contribute to strengthening social cohesion***” que fuera publicado recientemente en la revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

El objetivo del CEAT es facilitar el acceso a través de la traducción al idioma español, donde toda traducción de conceptos debe considerarse como aproximada, resultando imprescindible destacar que -más allá de cuestiones analíticas e interpretativas del presente- la autoría del mismo corresponde íntegramente a los citados autores.

Sin perjuicio de ello, se incorporan adicionalmente algunas anotaciones que facilitan su comprensión por el público lector y permiten establecer paralelos y referencias con la experiencia local de la Administración Tributaria argentina, especialmente en lo relacionado con los Recursos de la Seguridad Social. En algunos casos dichas aclaraciones se insertan en letra cursiva y entre paréntesis, intercaladas en el texto traducido, para dar un contexto más amplio al lector.

Por otra parte se incluye un apartado inicial de “***conceptos clave***” en el cual se incorporan definiciones de algunos conceptos que son utilizados posteriormente en el texto. Para facilitar al lector su identificación se los destaca entre comillas, con fuente cursiva y en

negrita. Sin embargo, si el concepto se reitera mucho no se insiste con el recurso de destacarlo para no generar incomodidad en el lector.

El documento original puede obtenerse de <https://doi.org/10.1111/issr.12243> o accediendo al Volumen 73, Número 3 de la revista “International Social Security Review”.

El artículo original se encuentra licenciado conforme la licencia de “Creative Commons” Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0) cuyo alcance está disponible en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Las referencias bibliográficas citadas por los autores en el artículo original se transcriben al final, junto con una pequeña semblanza de cada uno de los investigadores.

Aspectos metodológicos y proceso de recopilación de información

El núcleo central de esta publicación es la traducción de un artículo científico que profesionales en la materia han realizado en idioma extranjero en una reconocida revista internacional bajo licencia “Creative Commons” Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Para el presente se ha utilizado como base el artículo de los colegas antes mencionados, el cual fue analizado y relacionado con la experiencia local con base a su pertinencia respecto de cada uno de los tópicos que se presentan.

La presente revisión bibliográfica intenta un estudio no experimental descriptivo de la actualidad del tema. Recurrimos a una estrategia cualitativa, sobre la base de un análisis teórico

sustentado en técnicas de investigación documental donde la técnica primordial de recolección de datos es el análisis documental.

Conceptos clave

Para facilitar al lector la comprensión del presente artículo, a los fines del presente estudio utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- **Accesorios**: Son los ingresos captados por la Administración Tributaria derivados del incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los sujetos contribuyentes, tales como intereses y multas.
- **Agencia tributaria**: Es el órgano con carácter de autoridad fiscal, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.
- **Autoridad fiscal**: Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros.
- **Base Imponible**: Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social, en el régimen de Trabajadores en relación de dependencia, la base imponible es la remuneración. En cambio, en Régimen de Trabajadores Autónomos, la base imponible para el pago de los aportes es el monto de la renta de referencia (presunta), que se les asigna, tomando en cuenta la actividad que desarrollan, la antigüedad en tal actividad, si poseen o no personal a su cargo y en qué cantidad.
- **Carga fiscal**: Es la parte del producto social generado que el Estado capta mediante impuestos para cumplir con sus funciones. Se mide como el cociente

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

resultante de una relación entre el total de ingresos fiscales (IF) como numerador y el valor del Producto Interno Bruto (PIB) como denominador.

- **Carga tributaria**: Es la relación entre el monto de recursos captados por impuestos y el PIB, expresada en porcentaje.
- **Cohesión social**: La cohesión social se refiere tanto a las relaciones verticales como horizontales entre los miembros de la sociedad y el Estado y se caracteriza por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común. La cohesión social se puede entender desde tres perspectivas. En primer lugar con la existencia de relaciones sociales basadas en la igualdad, solidaridad y diversidad, con la aceptación del sistema político y de su capacidad de generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas. En segundo lugar con el grado de la aceptación, confianza y sentido de pertenencia de las personas respecto de la comunidad en la que viven, los valores que ésta tiene y de las reglas bajo las cuales opera. Y, en tercer lugar, como el esfuerzo de cada Estado por garantizar que todas las personas se perciban como agentes activos y participantes de la sociedad, a través de las contribuciones que realizan y de los beneficios que obtienen (derechos y obligaciones).
- **Contribuciones parafiscales**: son exacciones aplicadas con origen en normas legales por determinados entes públicos, semipúblicos o paraestatales para asegurar su financiamiento. Por lo general estas entidades gozan de personería jurídica y patrimonio propio, son autónomas en su funcionamiento y gestionan las prestaciones que otorgan. Algunas cotizaciones destinadas a financiar ciertos subsistemas contributivos de la Seguridad Social se incluyen en este concepto.
- **Contributividad**: El ecosistema de prestaciones de la Seguridad Social nace bajo un paradigma de otorgar derecho a las prestaciones a quienes que realizan contribuciones a su financiamiento. La contributividad puede ser prestacional cuando el otorgamiento de las prestaciones esté condicionado al pago de una cotización establecida por ley. Por otra parte, desde el punto de vista del financiamiento y sustentabilidad del sistema, se dice que es contributivo cuando el pago de las prestaciones es cubierto por los aportes de las personas que trabajan y las contribuciones patronales de sus empleadores sin recurrir a otros Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

ingresos públicos como impuestos de afectación específica, recursos provenientes de las Rentas Generales o aportes del Tesoro.

- **Contribuyente**: Es la persona humana o jurídica que se encuentra obligada a ingresar sus obligaciones fiscales de conformidad con las leyes tributarias correspondientes.
- **Cotizaciones**: son los aportes y contribuciones a los subsistemas de seguridad social que integran la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS). En el caso del régimen de personas que trabajan en forma autónoma corresponde a la cuota mensual que deben ingresar conforme la categoría correspondiente.
- **Economía clandestina**: es el ecosistema de actividades de producción de bienes y prestación de servicios que eluden tanto las normas tributarias como legales en general, entre las cuales podemos mencionar las regulaciones del trabajo y la Seguridad Social, pero también otras como las propias a seguridad, normativa técnica, sanitaria y de cuidado del medio ambiente. En alguna bibliografía también se la menciona como “economía sumergida”.
- **Economía Pública**: es la rama de las Ciencias Económicas que se dedica al estudio de las políticas públicas y del financiamiento de la Hacienda Pública.
- **Elusión fiscal**: Es un acto de defraudación fiscal cuyo propósito es reducir el pago de los tributos que por ley le corresponden a un sujeto contribuyente. Pueden ser por engaños, errores, u omisiones en las declaraciones o cualquier otro acto del que se tenga un beneficio indebido en perjuicio del Fisco.
- **Empleo atípico**: O también llamado “*formas atípicas de empleo*” es la denominación que se utiliza para designar a las modalidades laborales diferentes del empleo estándar tales como el trabajo esporádico, el trabajo a tiempo parcial (part time), la relación de trabajo multipartita, las relaciones de empleo encubierto y el trabajo autónomo económicamente dependiente. Las actuales tendencias de plataformización de la economía se valen del empleo atípico.
- **Estímulo fiscal**: Son apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales
Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

como: devolución de impuestos, franquicias, subsidios, disminución de tasas impositivas, exención parcial o total de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.

- **Evasión fiscal**: Es un delito de defraudación a la Hacienda Pública consistente en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas, entre otros, con la finalidad de evitar el pago de los tributos que por ley le correspondan a un sujeto contribuyente. En términos generales es el comportamiento consciente y voluntario de los sujetos contribuyentes consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social.
- **Exención impositiva**: Es la liberación de un sujeto obligado por disposición legal de pagar determinado tributo. Las exenciones son franquicias concedidas a los sujetos contribuyentes, para no gravar ciertos actos, operaciones o utilidades.
- **Finanzas públicas**: Las finanzas públicas están compuestas por las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos. De esta relación dependerá la estabilidad económica del país, el estado de déficit o superávit de las cuentas públicas y el rol del gobierno en la economía.
- **Fiscalización**: Es el ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la Administración Tributaria. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.
- **Hacienda Pública**: Es la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos y derechos, así como captar recursos complementarios, mediante la contratación de créditos y empréstitos. En términos amplios se considera hacienda pública al conjunto de bienes, propiedades y derechos del Estado.

- **Hecho Imponible**: Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social, en el régimen de relación de dependencia el presupuesto de hecho o hecho imponible necesario para que nazca la obligación de ingresar aportes y contribuciones es el trabajo: desempeñar o ser dador de trabajo, respectivamente. En el régimen de personas que trabajan en forma autónoma, el hecho imponible que configura la calidad de independiente y, en consecuencia, su obligación de aportar como tal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es la realización de determinadas actividades definidas por Ley N.º 24.241 en el inc. b) del Art. 2º (Dirección, administración o conducción de cualquier empresa; profesión desempeñada por graduado/a universitario/a; producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo o similares y cualquier otra actividad lucrativa a su propio riesgo).
- **Impuesto**: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2006) lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al sujeto contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.
- **Impuesto directo**: Son los ingresos por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso de las personas humanas o jurídicas. Se considera impuesto directo a aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes, incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.
- **Impuesto indirecto**: Es aquél que grava el consumo de los contribuyentes. Se lo denomina “impuesto indirecto” porque no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los sujetos consumidores a través de los precios. Son los gravámenes establecidos por las autoridades públicas sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.

- **Ingresos no tributarios**: Son los ingresos que el Fisco recauda como tasas, regalías, alquileres, contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos) y, en términos generales, por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos y productos. También se consideran ingresos no tributarios los conceptos que la Administración Tributaria recauda por cuenta y orden de otros entes como la cuota mensual de seguro de accidentes profesionales destinado a las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART).
- **Ingresos tributarios**: Son las percepciones que obtiene el Estado por las imposiciones fiscales que establecen las leyes para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos.
- **Ingresos públicos**: Los ingresos públicos son los recursos que capta el sector público para realizar sus actividades. Desde un punto de vista cuantitativo, los impuestos constituyen el principal componente de los ingresos públicos. Son los recursos que obtiene el Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, ingresos derivados de la venta de bienes y servicios, e ingresos por financiamiento interno y externo.
- **Planificación fiscal nociva**: Son las maniobras que tienen como finalidad reducir las obligaciones tributarias a ingresar a partir del aprovechamiento de aspectos técnicos de un sistema fiscal o de las diferencias contradictorias entre dos sistemas fiscales originadas en vacíos o inconsistencias entre las normas de distintos países.
- **Política social**: Con base en la definición proporcionada por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en este artículo el término ***“política social”*** significa intervenciones que tienen como objetivo garantizar medios de vida, ingresos y bienestar adecuados y seguros, y que permitir a todas las personas luchar por sus propias metas en la vida. Las políticas sociales incluyen protección social, políticas de educación, salud y mercado laboral. En este artículo se hace referencia con más frecuencia al concepto de las políticas sociales, sin embargo, la protección social es un
Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

subconjunto importante de políticas sociales, especialmente en los países en desarrollo.

- **Protección social**: La protección social abarca una variedad de políticas públicas y acciones de los Estados en diferentes espacios y niveles con el objetivo de promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, la seguridad social y el cuidado, asegurando ciertos niveles dignos de ingreso a toda la ciudadanía.
- **Sujeto obligado**: O también denominado “sujeto contribuyente” es la persona humana o jurídica que tiene la obligación legal de pagar un gravamen en los términos establecidos por las respectivas leyes impositivas y su normativa reglamentaria.
- **Transferencia**: Desde el enfoque de Cuentas Nacionales, es el traslado implícito o explícito de recursos de naturaleza corriente o de capital del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social. Las vertientes o vías de otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía precios y tarifas, vía financiera y vía ingreso. Asimismo, en cada una de estas vías se identifican distintos instrumentos de otorgamiento que se refieren a los medios específicos con que cuentan los diversos otorgantes para llevar a cabo la entrega de los recursos.
- **Transferencia vía ingreso**: Son los recursos que el Estado concede a las empresas y familias, mediante devoluciones, acreditaciones o la exención parcial o total de impuestos.
- **Tributo**: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2006) lo define como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Seguridad social, crecimiento inclusivo y cohesión social

Abstract.

Muchos consideran que la “**protección social**” y la recaudación de ingresos públicos pueden inducir la cohesión social.

El artículo aporta tres grandes elementos a este debate.

En primer lugar se examina en detalle el concepto de “**cohesión social**” y se adopta una definición específica.

En segundo lugar se propone utilizar el concepto de “**contrato fiscal**” (*) como prisma teórico para comprender los posibles efectos conjuntos, a menudo subestimados, de las políticas de protección social y de recaudación de ingresos en la cohesión social.

En tercer lugar se describen tres mecanismos mediante los cuales estos mecanismos pueden influir positiva o negativamente en los diferentes componentes de la cohesión social y se subraya la importancia de que los responsables de las políticas públicas los evalúen detenidamente.

() N.del T.: A Los interesados en ampliar la comprensión del concepto de “contrato fiscal” los invitamos a leer el artículo “Estado y ciudadanía fiscal” publicado por Alejandro M. Estevez y Susana C. Esper en el número 17 de la revista “Voces en el Fénix” de esta Facultad de Ciencias Económicas de La UBA. Se encuentra disponible en*

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

forma gratuita para su Lectura en:

<https://www.vocesenelfenix.com/content/estado-y-ciudadan%C3%AD-fiscal> .

En dicho artículo Estevez y Esper sostienen que una buena política fiscal es primordial para lograr un pacto social más equitativo y con mayor inclusión y que, para eso, es necesario cambiar el modo de entender a los impuestos por parte de la población.

Introducción.

En los últimos años, las sociedades de todo el mundo se han visto cada vez más presionadas a medida que se enfrentan a múltiples desafíos derivados de las tendencias internacionales, como la migración internacional, el cambio climático y la degradación ambiental, las crisis de salud (como la actual pandemia de COVID-19), el envejecimiento de la población y la creciente desigualdad de ingresos.

En este contexto, el concepto de cohesión social, entendido como un importante motor de estabilidad, paz y éxito económico (Easterly, Ritzan y Woolcock, 2006; African Development Bank, 2015; Dhéret, 2015), ha atraído la atención en el ámbito político y el debate académico.

Los políticos, los definidores de políticas públicas y los académicos han tratado de comprender el significado de dicho concepto y medir el grado de *cohesión social* en las sociedades, así como evaluar los cambios en sus niveles como consecuencia de las tendencias internacionales.

Existe un amplio acuerdo en que la *cohesión social* es primordial para hacer frente de manera más eficaz a las presiones que emanan de estos cambios sociales y hacerlo sin generar grandes conflictos sociales.

Aún así, sabemos sorprendentemente poco sobre la *cohesión social*. En particular, existe una falta de consenso sobre qué es realmente la cohesión social y qué políticas pueden contribuir a mejorarla (Schiefer y van der Noll, 2017).

Al mismo tiempo, existen crecientes expectativas de que la **“política social”**, en particular las políticas de **“protección social”**, contribuyan a mejorar la **“cohesión social”** (Evans et al., 2019; Valli et al., 2019; Koehler, de próxima publicación), aunque esto rara vez se menciona como uno de sus principales objetivos (*1)

*(*1) Con base en la definición proporcionada por UNRISD, en este artículo el término “política social” significa “intervenciones públicas que tienen como objetivo garantizar medios de vida, ingresos y bienestar adecuados y seguros, y que permiten a todas las personas luchar por sus propias metas de vida”. Las políticas sociales incluyen protección social, educación, salud y políticas de mercado laboral. En este artículo nos referimos con más frecuencia a las políticas sociales; sin embargo, la protección social es un subconjunto importante de las políticas sociales, especialmente en los países en desarrollo. Para una mejor comprensión sugerimos consultar la definición y alcance de estos tres términos en el apartado “Conceptos clave”.*

En la mayoría de los casos, estas políticas, como las relativas a la **“protección social”** y la recaudación de ingresos públicos, están tradicionalmente orientadas hacia otros resultados.

No obstante, los investigadores y los responsables políticos están cada vez más seguros de que hay efectos sobre la cohesión social que no deben ignorarse.

En consecuencia, la cuestión de cómo maximizar los posibles efectos positivos de las políticas sociales en la cohesión social, así como cómo minimizar los riesgos de posibles efectos negativos, es de vital importancia para los investigadores y profesionales.

En este artículo, que contribuye a un número especial de *(la revista de la Asociación Internacional de la) Seguridad Social* dedicado a crecimiento inclusivo y cohesión social, adoptamos una perspectiva sectorial y analizamos el potencial de mejora de la cohesión social desde las políticas sociales y de recaudación de ingresos públicos. Discutimos en detalle cómo, en la interacción entre estos sectores políticos, existe un gran potencial para aumentar la cohesión social.

Sin embargo, este potencial a menudo no se realiza plenamente debido a que se aborda desde una perspectiva analítica demasiado estrecha y limitada, sea desde la recaudación de los ingresos públicos o desde el lado de los gastos del presupuesto.

La movilización de ingresos públicos y las políticas sociales están intrínsecamente entrelazadas. Es imposible considerar cualquiera de estos campos de política independientemente del otro.

Sin ingresos fiscales suficientes, no se pueden lograr políticas sociales más ambiciosas que permitan a los países alcanzar objetivos internacionales, como los de la agenda de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

(Los préstamos internacionales o) los donantes (privados y de agencias internacionales de fomento) pueden ayudar a financiar las políticas sociales, pero éstas no serán sostenibles, ni técnica ni políticamente, si, a largo plazo, el financiamiento de estos sistemas no se basa en ingresos propios. Esto es especialmente un problema en el África subsahariana y en países como la República Centroafricana y la República Democrática del Congo donde las redes de seguridad social son predominantemente financiadas en su totalidad por donantes. De hecho, en su análisis sobre África, Beegle et al. (2018, p. 35) encuentra que:

“En promedio, los gobiernos financian el 46 por ciento del gasto del programa, los socios para el desarrollo cubren el otro 54 por ciento.... La proporción de socios para el desarrollo es mayor en los países de bajos ingresos, en los estados frágiles y afectados por conflictos y en las crisis humanitarias. Dadas las restricciones fiscales que enfrentan muchos gobiernos, es probable que el apoyo de los socios para el desarrollo sea crucial para llevar los programas a escala en la mayoría de los países”.

A corto plazo, los donantes seguirán desempeñando un papel central en la financiación del sistema social. La pregunta es cómo cambiar estas dinámicas a largo plazo.

En este sentido, es fundamental aumentar la aceptación de los ciudadanos para pagar impuestos y tasas, fortaleciendo así la recaudación de los ingresos públicos.

Este resultado dependerá de la percepción que tengan los ciudadanos de “qué” es lo que pueden esperar obtener a cambio de su contribución.

De ahí que el diseño y contenido de las políticas sociales, así como las percepciones de si los beneficios y costos se distribuyen equitativamente entre todos los que contribuyen, son fundamentales, mostrando cómo la interacción entre estos sectores va en ambas direcciones.

Sin embargo, la mayoría de las discusiones técnicas se limitan a cuestiones de diseño de políticas sociales o de sistemas tributarios.

Esto es muy problemático, ya que obstaculiza el desarrollo de una perspectiva integrada de la gestión de las *“finanzas públicas”* (*2) e ignora los efectos perjudiciales sobre la efectividad y eficiencia de los sistemas fiscales debido a las interrelaciones entre la política social y la generación de ingresos.

(*2) Véase, por ejemplo, el concepto de Buen Gobierno Financiero promovido por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ, 2014).

Además, esta visión estrecha no considera todas las consecuencias de gran alcance que tienen las decisiones en el campo de las finanzas públicas en el ámbito social y político. En particular, los efectos potenciales (positivos y negativos) sobre el objetivo de fortalecer la cohesión social a través de su impacto en el *“contrato fiscal”*.

Concretamente, en este artículo destacamos el papel que juegan las políticas de protección social y de ingresos en este campo y describimos los mecanismos causales a través de los cuales la interacción de estas políticas puede influir en la cohesión social.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La siguiente sección presenta el concepto de cohesión social utilizado en el artículo, como paso fundamental para discutir con precisión los mecanismos causales. Luego, presentamos el concepto de contrato fiscal, como un puente conceptual crucial para unir las políticas sociales y fiscales. A esto le sigue una discusión sobre los mecanismos por los cuales las políticas sociales y la recaudación de ingresos públicos

pueden afectar el contrato fiscal y, por ende, y en última instancia, nuestro principal foco de interés, la cohesión social. Como cierre ofrecemos nuestras conclusiones.

Conceptualizando la cohesión social

Durante las últimas dos décadas, la consideración del término ***cohesión social*** se ha vuelto importante en los círculos políticos (OCDE, 2011; Marc et al., 2012; Lefko - Everett, 2016).

Una de las razones de esto es que con el aumento de la desigualdad de ingresos en diferentes partes del mundo, monitorear el estado de la cohesión social a nivel de país se considera fundamental para predecir y, cuando sea posible, adaptar políticas para prevenir conflictos internos y guerras (Schiefer y van der Noll, 2017).

En todas estas discusiones sobre políticas, la cohesión social tiene una connotación positiva y, por lo tanto, se considera universalmente como un resultado deseable.

Sin embargo, falta una comprensión clara y compartida de la cohesión social. Para comprender cómo las políticas sociales y la movilización de ingresos pueden influir en la cohesión social es importante tener una conceptualización clara del fenómeno.

Por lo tanto, proporcionamos una breve descripción de las diferentes definiciones de cohesión social dadas en la literatura académica y política disponible e identificamos la que es teóricamente más sólida y se ajusta mejor al propósito del presente artículo.

El concepto de cohesión social tiene una larga historia en la literatura de sociología y psicología social (Chan, To y Chan, 2006; Lefko - Everett, 2016).

Existe acuerdo en que el pionero de este concepto fue el sociólogo Emile Durkheim (Durkheim, 1893), quien identificó la solidaridad y la lealtad compartida entre los individuos como los dos pilares centrales de la cohesión social.

El trabajo inicial sobre cohesión social se centró en la unión como el *principal*, si no el único, elemento de cohesión. Los académicos, por lo tanto, analizaron en su mayoría las condiciones previas que una sociedad debe cumplir para mantener el orden social.

En su mayoría estaban interesados en cuestiones tales como qué une a los individuos y qué motiva a los individuos a pertenecer a grupos y permanecer en ellos (Moreno, 1937; Festinger, Back y Schachter, 1950; Back, 1951). También cabe destacar que la mayor parte de esta literatura se centró casi en su totalidad en países de ingresos altos, como Canadá, Alemania y Estados Unidos.

Los trabajos teóricos y empíricos posteriores han ampliado sustancialmente la visión de la cohesión social y se han centrado también en los países de ingresos bajos y medios (Chan, To y Chan, 2006; OCDE, 2011; Langer et al., 2017; Lefko - Everett, 2016) .

En un artículo de revisión, Schiefer y van der Noll (2017), al tiempo que enfatizan la falta de una definición común de cohesión social, identifican seis macro “ingredientes” de la cohesión social visibles en estos estudios.

Consideremos los tres primeros:

- i) las relaciones sociales entre individuos y entre grupos, que también incluye la confianza entre los miembros de la sociedad y la confianza hacia las instituciones;
- ii) identificación y sentimiento de pertenencia a la entidad social como un grupo o un país;

- iii) Orientación hacia el bien común: en una sociedad cohesionada, las personas no deben actuar solamente por intereses personales, sino que también deben comprometerse con las necesidades de la colectividad en general.

Más controvertidos son los tres elementos restantes identificados por Schiefer y van der Noll (2017):

- iv) “valores compartidos”, mientras que algunos argumentan que la uniformidad en los valores compartidos asegura mejores interacciones sociales, otros argumentan que una sociedad cohesionada debe ser aquella que es capaz de afrontar la convivencia de personas / grupos con diferentes valores de forma pacífica (Jeannotte et al., 2002; Spoonley et al., 2005);
- v) “calidad de vida”, como explican Schiefer y van der Noll (2017), *“conceptualmente, esta dimensión de la cohesión social revela la mayor falta de claridad”*, y términos como calidad de vida y cohesión social son a menudo tratados como sinónimos; y, finalmente, en algunos estudios,
- vi) “(in)equidad” entre individuos o grupos (ver, por ejemplo, OCDE, 2011; Langer et al., 2017).

También tenemos grandes preocupaciones al considerar estos tres últimos atributos.

Como sostienen Chan, To y Chan (2006), muchas investigaciones se han centrado en los “medios” considerados importantes para mejorar la cohesión social, más que en la cohesión social per se (el fin). Un claro ejemplo ofrecido por Chan, To y Chan, (2006) se refiere a la reducción de la desigualdad.

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

Esto es problemático, ya que se supone que las definiciones reflejan qué es el fenómeno (o no es), en lugar de cómo podría mejorarse: esto implica juicios de valor sólidos y puede dar una orientación sesgada a los responsables políticos sobre los factores en los que deberían trabajar (Burchi y De Muro, 2016).

En línea con esto, apoyamos la propuesta de Chan, To y Chan, (2006) de una “definición minimalista” de cohesión social. Esto también permite estudiar empíricamente cómo determinados fenómenos, como la desigualdad, influyen en la cohesión social; tener la desigualdad como parte de la definición no permitiría tal ejercicio.

Al avanzar hacia una definición de cohesión social que cumpla con los criterios anteriores, es importante también distinguir entre las dimensiones “horizontal” y “vertical”.

Si bien los primeros estudios enfatizaron casi exclusivamente la dimensión horizontal, es decir, la relación entre individuos y entre grupos, los estudios más recientes también reconocen la importancia del aspecto vertical (por ejemplo, Marc et al., 2012; Chan, To y Chan, 2006; Fonseca , Lukosch y Brazier, 2019).

Las relaciones verticales se refieren a las relaciones entre los individuos y el Estado (Marc et al., 2012) o, más en general, entre los individuos y las instituciones, que regulan la convivencia de las personas (Chan, To y Chan, 2006; Fonseca, Lukosch y Brazier, 2019).

Esto es muy importante, ya que diferentes grupos de personas e instituciones son todos miembros de la sociedad. En los órdenes sociales contemporáneos basados en las masas, es poco probable que una sociedad sea cohesionada si la mayoría de las personas viven en paz unas con otras pero no reconocen, por ejemplo, las instituciones políticas nacionales. Además, la adición de la dimensión vertical permite distinguir más claramente entre cohesión social y

capital social. Sin la dimensión vertical, se puede argumentar, la diferenciación entre estos dos conceptos a menudo es borrosa.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, este artículo adopta la definición desarrollada recientemente en el Instituto Alemán de Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik - DIE), según la cual ***“la cohesión social se refiere tanto a las relaciones verticales como horizontales entre los miembros de la sociedad y el Estado, se caracteriza por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común”*** (Leininger et al., de próxima publicación).

Esta definición implica tres atributos, cada uno de los cuales se examina utilizando ambas dimensiones, horizontal y vertical. Los atributos son:

1. La ***confianza*** se considera con frecuencia un componente importante de la cohesión social (Chan, To y Chan, 2006; Dragolov et al., 2013; Langer et al., 2017; Schiefer y van der Noll, 2017). Comprende dos aspectos, confianza generalizada y confianza institucional (Fukuyama, 2001; Zerfu et al., 2009; Langer et al., 2017). La confianza generalizada es la *“capacidad de confiar en personas ajenas a los círculos familiares o de parentesco”* (Mattes y Moreno, 2018, p. 1). A esto también se le llama a veces *“confianza puente”*, ya que puede actuar como el *“vínculo que las personas comparten en una sociedad y entre grupos económicos y étnicos, religiones y razas”* (Rothstein y Uslaner, 2005, p. 45). Este tipo de confianza captura la dimensión horizontal. A su vez, la confianza institucional se refiere a la confianza respecto a *“las organizaciones formales y legales de gobierno y Estado, a diferencia de los actuales incumbentes anidados dentro de esas organizaciones”* (Mattes y Moreno, 2018, p. 2), por lo que se refiere al nivel vertical.

2. La **identidad inclusiva** reconoce que los individuos tienen varias identidades, algunas superpuestas y otras elegidas más libremente. Una sociedad cohesionada socialmente es aquella en la que los individuos con diferentes identidades pueden coexistir de manera pacífica y en la que algunas identidades particulares no dominan la identidad colectiva general. En otras palabras, se toleran, reconocen y protegen diferentes identidades de grupo. Sin embargo, para concebir una sociedad como cohesionada, es necesario que las personas se sientan ante todo parte de una entidad más amplia (por ejemplo, la nación) que es más que la suma de individuos y que une las diferentes identidades de una sociedad.

3. La **cooperación para el bien común** entiende la cooperación para referirse a las interacciones sociales positivas dentro de la sociedad, mientras que el bien común (*Gemeinwohl* en alemán) se refiere a la concepción de las condiciones de vida materiales e inmateriales de una colectividad (Fraenkel, 1964). Se considera que una sociedad en la que muchas personas y grupos cooperan por intereses que van más allá (y en ocasiones incluso entran en conflicto) con los de los individuos involucrados (van Oorschot y Komter, 1998) tiene un alto nivel de cohesión social. Por tanto, este atributo está estrictamente relacionado con el concepto de “solidaridad”, que empuja al individuo a *“actuar con fines que no son estrictamente suyos, a hacer concesiones, a consentir compromisos, a tener en cuenta intereses superiores a los suyos propios”* (Durkheim, 1893). Si bien en el pasado se ha destacado la importancia de la cooperación entre individuos y grupos (dimensión horizontal), esta definición incorpora también la cooperación vertical (Chan, To y Chan, 2006). Las personas cooperan con el Estado mediante la participación en la vida pública y el compromiso cívico (Acket et al., 2011; Chan, To y Chan, 2006; Jenson, 2010; Schiefer y van der Noll, 2017).

Vincular la cohesión social con las políticas sociales y fiscales a través del contrato fiscal

Para vincular la cohesión social a las políticas sociales y de ingresos públicos es útil adoptar el concepto de “**contrato fiscal**” (Timmons, 2005).

El contrato fiscal, en esencia, alude al entendimiento común en una sociedad de cuánto pueden esperar sus miembros beneficiarse de la acción del Estado y cuánto esperan contribuir mediante el pago de ingresos.

El contrato fiscal puede concebirse como una posición de equilibrio en una sociedad con respecto al tamaño y la naturaleza del sistema fiscal.

Estos contratos fiscales son mutuamente beneficiosos, ya que los ciudadanos reciben una mejor gobernanza mientras que el gobierno recibe ingresos más grandes, más predecibles y más fáciles de recaudar (Levi, 1988).

El contenido del contrato fiscal define un nivel de intercambio de ingresos por servicios públicos entre los contribuyentes y el gobierno.

Tiene una dimensión individual y agregada, ya que no solo influirá en el nivel agregado de ingresos y gastos, sino también en quién financia y se beneficia individualmente de las intervenciones estatales.

Naturalmente, el efecto fiscal neto para los individuos variará enormemente en una sociedad.

En términos de contenido, el contrato fiscal también varía mucho entre países: entre países con estados de bienestar más o menos desarrollados. Por ejemplo, los estados de

bienestar más desarrollados generalmente tienen su equilibrio establecido en niveles altos tanto para los ingresos como para el gasto social, mientras que otros, por ejemplo, muchos países en desarrollo con sistemas nacionales de protección social menos completos, tienen un equilibrio de ingresos bajos y gasto social bajo (Mosley , 2015).

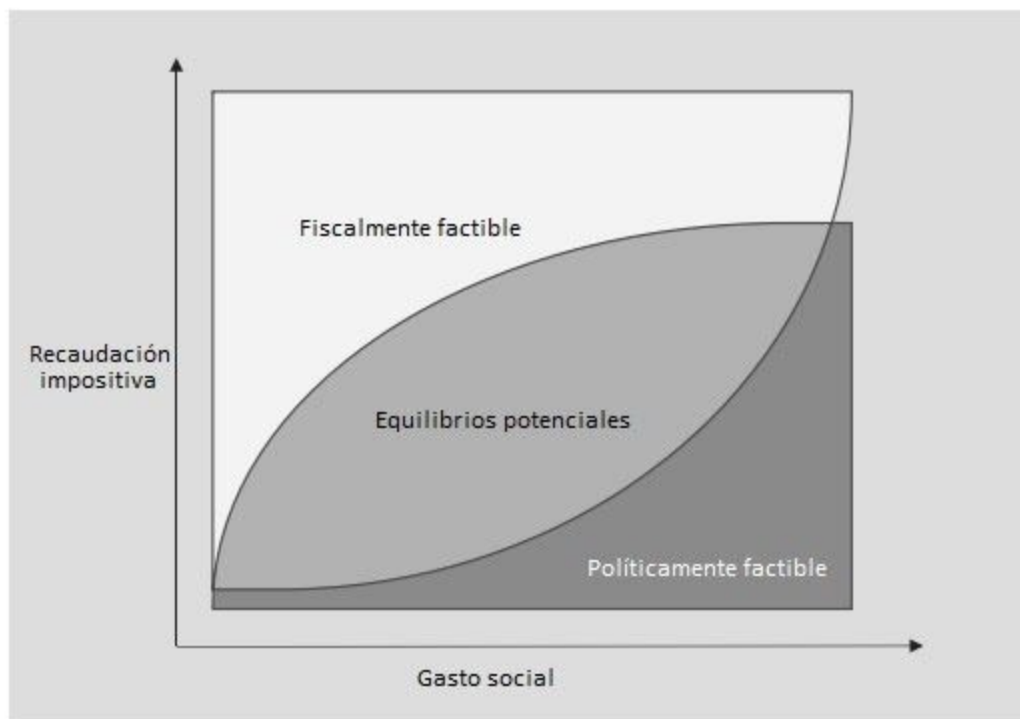
Los contratos fiscales reflejan las relaciones de poder político y social en una sociedad, que limitan el alcance de los equilibrios ingresos-gasto social que son políticamente factibles a nivel individual y agregado (*ver Figura 1*).

Esto también implica que, en cierta medida, un contrato fiscal puede estar implícito e imponerse contra la voluntad de algunos ciudadanos, y que, aunque tienden a ser bastante estables, los contratos fiscales pueden evolucionar con el tiempo (Bird, Martínez-Vázquez y Torgler , 2008).

Los contratos fiscales a nivel agregado pueden caracterizarse en dos dimensiones (Burchi, Strupat y von Schiller, 2020). El primero es el nivel de *aprobación, apoyo o respaldo*, es decir, la cantidad de personas y grupos que al menos aceptan, pero, idealmente, sostienen o apoyan de manera proactiva el contrato fiscal vigente. En la práctica, es imposible tener un contrato fiscal respaldado por unanimidad. Hasta qué punto una persona apoya el contrato fiscal depende, en primer lugar, de su percepción del efecto fiscal neto sobre su propio nivel de vida. Esto también podría incluir los retornos indirectos percibidos, en términos de estabilidad social y paz generada por un mayor gasto social. Sin embargo, las personas también pueden apoyar el contrato fiscal por razones menos “individualistas”: pueden preocuparse por las condiciones de los pobres, aunque ellos mismos no sean pobres (Berens y von Schiller, 2017).

Figura 1. *El contrato fiscal como equilibrio*

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria



Fuente: Autores con base en Burchi, Strupat y von Schiller (2020).

La segunda dimensión del contrato fiscal es el nivel de *participación o involucramiento*, es decir, la proporción de la población que participa como contribuyente y/o beneficiaria de las políticas sociales. A diferencia de los países de ingresos altos, en los países de ingresos bajos y medios el nivel de participación puede ser bastante bajo: a menudo, muchos ciudadanos no tienen mucho contacto rutinario con el Estado, que tiende a estar solo marginalmente presente en su vida diaria (por ejemplo, para una descripción de África, véase Herbst, 2014).

Las dos dimensiones no necesariamente van de la mano. Por ejemplo, algunas sociedades pueden no valorar los estados de bienestar integrales, que se caracterizan por un

alto nivel de participación. (* 3) En esta situación, el nivel de respaldo disminuirá a un mayor nivel de participación.

(3) Un ejemplo convencional en este contexto son los estados de bienestar liberales caracterizados por modestas políticas de protección social dirigidas en gran medida a los pobres (Esping-Andersen, 1990, págs. 26-29). Para una descripción general que se centra más en los países en desarrollo, consulte Wood y Gough (2006).*

El nivel al cual se refrenda el contrato fiscal y el nivel al que se involucran los diferentes actores juega un papel fundamental en la conformación de la cohesión social. En términos generales, los niveles más altos de estas dos dimensiones están asociados con una mayor cohesión social. En este sentido, en la medida en que las políticas de recaudación de ingresos públicos y las políticas de protección social afecten estas dos dimensiones del contrato social, también afectarán la cohesión social. En consecuencia, primero discutiremos los mecanismos causales más prometedores que relacionan estas políticas con un cambio en el contrato fiscal. Luego discutimos cómo estas medidas están conectadas con la cohesión social.

Cómo las políticas sociales y la recaudación de ingresos públicos afectan el contrato fiscal

Las teorías de los contratos fiscales sugieren que el Estado responderá a los intereses de quienes aportan ingresos al priorizar el gasto que favorecen.

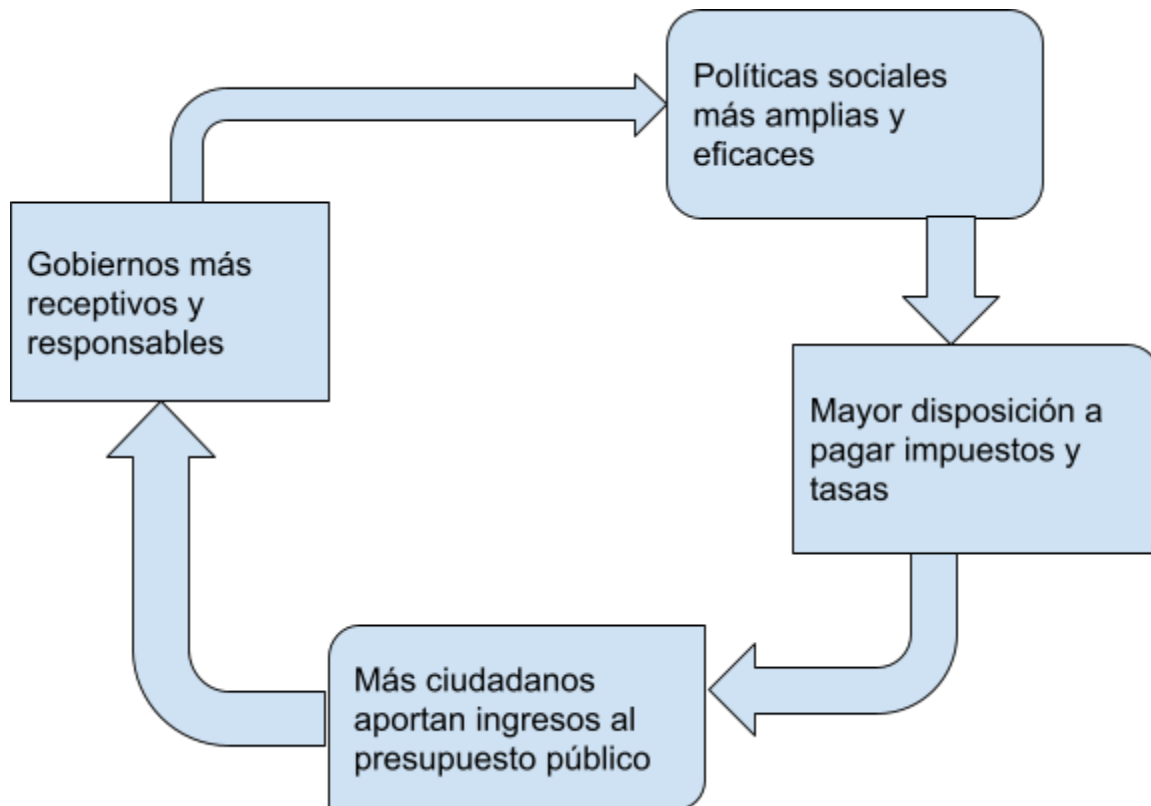
Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

La evidencia empírica para los países de ingresos altos y medianos muestra que los países que dependen predominantemente de la extracción de ingresos de las personas de ingresos bajos y medios proporcionan más beneficios sociales que los Estados que dependen en mayor medida de gravar a las personas de ingresos altos (Timmons, 2005). Esta evidencia empírica sustenta la lógica del contrato fiscal de que los Estados brindan servicios a cambio de ingresos.

Debido a una conexión menos estricta entre los ingresos recaudados a nivel nacional y la prestación de protección social, esta lógica es menos plausible para los países en desarrollo.

Un tema fundamental es la relevancia del financiamiento de los donantes en muchos países, como ya se destacó, pero también el hecho de que el vínculo entre los ingresos recaudados a nivel nacional y la prestación de servicios sociales se enfatiza y discute con menos fuerza. Esto difumina la conexión entre el gasto social y la recaudación de ingresos. De hecho, algunos han argumentado que la ayuda puede tener un efecto negativo en la negociación fiscal y el desarrollo de un contrato fiscal más inclusivo (Eubank, 2012). Siguiendo esta línea, argumentamos que en estos contextos, las intervenciones de desarrollo sobre el gasto social y la recaudación de ingresos pueden tener un impacto importante en el contrato fiscal al desencadenar un círculo virtuoso que lo fortalece (Figura 2).

Figura 2. *El círculo virtuoso en la interacción entre políticas sociales y de ingresos.*



Fuente: Autores.

El ciclo virtuoso se puede iniciar desde varios ángulos.

Primero, partiendo del lado de la política social, la introducción de nuevas políticas sociales o la expansión y mejora de las ya existentes puede mejorar la percepción de sus beneficios. A su vez, esto puede aumentar la disposición de los beneficiarios a pagar impuestos y tasas y, por lo tanto, aumentar los ingresos públicos. En esta línea, Ali, Fjeldstad y Sjursen (2014) analizan los datos del Afrobarómetro de cuatro países y muestran que la prestación de servicios públicos se correlaciona positivamente con el cumplimiento tributario.

De manera similar, los resultados de un experimento de campo en Argentina muestran los efectos positivos de la prestación de servicios públicos (Carrillo, Castro y Scartascini, 2016).

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

En el experimento de campo, la construcción o renovación de aceras se asignó al azar mediante un sorteo a los propietarios que habían cumplido con el pago de su impuesto predial durante el año anterior. Los ganadores de esta lotería muestran consistentemente una tasa de cumplimiento tributario más alta y estadísticamente significativa que sus pares. Los ganadores no solo cumplieron con mayor regularidad con sus obligaciones fiscales, sino que también tuvieron más probabilidades de pagar los impuestos a tiempo. Las recompensas por pagar impuestos también tuvieron algunos efectos indirectos sobre los vecinos de los ganadores del sorteo. Por tanto, parecería que las personas que no se benefician directamente de los servicios públicos también pueden mostrar una disposición a pagar impuestos.

Por ejemplo, podría ser que algunas personas que no son directamente elegibles para los programas de protección social, en particular aquellas cuyas circunstancias personales las colocan justo por encima de los criterios de elegibilidad para las prestaciones de asistencia social con prueba de ingresos o de recursos, pueden estar a favor de una “Red de seguridad” en caso de que su nivel de vida se deteriore.

Las políticas sociales y los servicios públicos que funcionan bien, idealmente financiados con cargo al presupuesto público, e incluso cuando están dirigidos a los pobres, pueden ser apoyados, o al menos tolerados, por los más pudientes. Este es especialmente el caso cuando los más acomodados perciben la importancia de reducir la desigualdad y la pobreza para la estabilidad social y son conscientes de que se están beneficiando de estas políticas.

La expansión de los programas sociales, por lo tanto, puede aumentar el nivel de participación en el contrato fiscal. Además, la función protectora de los programas de protección social puede aumentar el respaldo del contrato fiscal, ya que muchos no

beneficiarios podrían beneficiarse potencialmente de la red de seguridad en tiempos futuros de dificultades.

En segundo lugar, el ciclo virtuoso también puede iniciarse mediante intervenciones en el lado de los ingresos públicos. La ampliación de la base imponible, lo que significa aumentar el número de contribuyentes y reducir el tamaño del sector informal no regulado, a veces muy grande, puede afectar la política social y el contrato fiscal a través de dos canales principales. Por un lado, conducirá a un aumento en la cantidad de ingresos recaudados y, por lo tanto, aumentará el presupuesto potencial para políticas sociales. (* 4)

(4.) Kato (2003) sostiene que la expansión de los impuestos indirectos, no particularmente progresivos, fue esencial para generar la cantidad suficiente de financiamiento para sostener la expansión de los estados de bienestar en las economías de ingresos altos. Gravar a los ricos de manera más concreta ciertamente tiene un gran potencial. Sin embargo, estudios como Ravallion (2010) muestran que, dados los niveles de pobreza en los países en desarrollo, en muchos países la tasa impositiva marginal requerida para ser aplicada a los "ricos" (definidos como aquellos con ingresos por encima de la línea de pobreza en dólares estadounidenses) que se necesitaría para generar los ingresos capaces de erradicar la brecha de pobreza entre los pobres sería prohibitivo. Por ejemplo, la mayoría de los países de África subsahariana necesitarían tasas impositivas marginales del 100% o más (Niño - Zarazúa et al., 2013).*

Por otro lado, una base imponible más amplia aumenta la participación en el contrato fiscal, ya que los nuevos contribuyentes tendrán una interacción más intensa con las instituciones estatales. Se puede esperar que las personas a las que se les pide que contribuyan tengan incentivos más fuertes para monitorear y preguntar sobre lo que se está haciendo con su dinero (Paler, 2013; Bird y Zolt, 2015).

Esto puede iniciar un proceso que fortalezca la demanda de responsabilidad y capacidad de respuesta del gobierno en el uso de los recursos públicos (Martin, 2016; de la Cuesta et al., de próxima publicación; Weigel, de próxima publicación). Para responder a esta presión, el gobierno estará más dispuesto a adaptarse a las necesidades de aquellos que han comenzado a contribuir (Timmons, 2005).

En última instancia, debido a que se puede esperar que los nuevos contribuyentes sean más pobres en promedio que los que ya están registrados y pagan impuestos, los gobiernos estarán más ansiosos por expandir las políticas sociales hacia grupos previamente excluidos, resolviendo el primer ciclo del círculo virtuoso.

Si las personas perciben que el contrato fiscal expande la cantidad de ingresos gastados en protección social en una dirección que refleja más de cerca sus preferencias, entonces su actitud hacia el cumplimiento de las obligaciones tributarias debería mejorar (Ali, Fjeldstad y Sjursen, 2014) y esto, a su vez, puede incrementar el nivel de respaldo del contrato fiscal.

En tercer lugar, como surge de la discusión anterior, cómo se percibe el contrato fiscal es fundamental para entender su apoyo dentro de la sociedad. Por lo tanto, se puede esperar

que las campañas de educación y comunicación desempeñen un papel importante en la configuración del apoyo y el cumplimiento de las políticas de ingresos.

Ali, Fjeldstad y Sjursen (2014) también muestran que el conocimiento y la conciencia del sistema de recaudación de ingresos públicos se correlacionan positivamente con la actitud de cumplimiento tributario. Parece que, especialmente en contextos donde la información es deficiente y las percepciones de injusticia del sistema fiscal son altas, más información y transparencia pueden ayudar a mejorar el respaldo del contrato fiscal.

Ciertamente, habrá casos en los que las percepciones negativas de los ciudadanos sean legítimas; sin embargo, en otros casos, se basarán en conceptos erróneos ampliamente compartidos sobre el uso de los fondos públicos y de dónde proviene realmente la financiación.

El nivel de respaldo puede disminuir como resultado de la percepción generalizada de que otros miembros de la sociedad se aprovechan y evaden el pago de los ingresos que se recaudarán (Fjeldstad y Semboja, 2001). De manera similar, se puede esperar que la simple desconfianza generada por la imposibilidad de acceder a información confiable sobre el presupuesto público reduzca el respaldo. En apoyo de este punto, Evans, Holtemeyer y Kosec (2019) proporcionan evidencia que indica que los entornos de alta información magnifican los efectos positivos de las transferencias monetarias condicionadas sobre la confianza y la percepción de la capacidad de respuesta del gobierno.

Sin embargo, la información no es una panacea ni una condición suficiente. En su revisión de la literatura existente sobre el efecto de las campañas de información (ampliamente definidas) en la prestación de servicios, Kosec y Wantchekon (2020) señalan tres condiciones necesarias que deben estar presentes para que la información tenga un efecto: *“la información*

debe ser relevante para el individuo, el individuo debe tener el poder de actuar en consecuencia y el individuo debe tener el incentivo para actuar en consecuencia”.

Los puntos de entrada para las administraciones públicas deseosas de comunicar información son, por tanto, múltiples, e incluyen informar a los contribuyentes sobre el funcionamiento real del sistema de recaudación, campañas más generales en las escuelas, así como iniciativas centradas en la transparencia sobre el uso de recursos y cómo los costos y beneficios se distribuyen entre los ciudadanos. (* 5)

(5.) Para obtener una lista de las medidas en curso en África desde el punto de vista fiscal, véase Mascagni y Santoro (2018).*

Estas actividades pueden estimular el debate público y llevar a un cambio en las percepciones de la gente sobre el desempeño y la equidad del sistema. Esto requiere que las instituciones públicas brinden más información sobre las políticas implementadas, a quién llegan, cuánto cuestan y cómo se financian.

También implica garantizar capacidades adecuadas de seguimiento y evaluación y establecer un sistema de adquisiciones transparente. Una gestión más transparente y eficiente del presupuesto público puede liberar recursos, que podrían destinarse a fortalecer aún más la implementación de políticas sociales, incluidos los programas de protección social, o permitir una reducción de la carga tributaria para grupos individuales o la sociedad en general. Todo esto contribuirá a un mayor nivel de respaldo del contrato fiscal.

Estos tres mecanismos descritos pueden mejorar el nivel de respaldo y el nivel de involucramiento con el contrato fiscal, lo que en última instancia puede afectar la cohesión social.

Las iniciativas que conducen a un mayor apoyo para el contrato fiscal existente, o su reformulación en uno que obtenga más apoyo, pueden contribuir a desarrollar y fortalecer una identidad común y la confianza mutua entre las personas y los diferentes grupos sociales.

Un apoyo más generalizado entre un grupo indica que un número creciente de la ciudadanía comparte un entendimiento común de cómo los miembros de una sociedad están vinculados y el grado en que tienen derechos y responsabilidades entre sí y con el Estado.

En esta línea, un mayor respaldo estará vinculado a mejores relaciones horizontales entre los miembros de la sociedad, así como a unas relaciones más constructivas entre el Estado y la sociedad. Solo en la medida en que esta reformulación desencadene una relación en la que el Estado sea capaz de cumplir con las expectativas, aumentará el efecto positivo en la relación vertical. Se puede esperar que el lapso de tiempo para un efecto positivo en la dimensión vertical sea más corto para el tercer conjunto de medidas. Si las campañas de educación y comunicación son efectivas, las percepciones que habían socavado la relación vertical podrían cambiar rápidamente.

También se espera que los contratos fiscales con altos niveles de participación contribuyan a la cohesión social. Ampliar el nivel de participación aumentará naturalmente la interacción en la sociedad y llegará a las personas que viven independientemente del Estado.

Esto afecta a cuestiones política y socialmente sensibles, que aumentan la posibilidad de confrontación, pero también pueden utilizarse como puntos focales para encontrar compromisos y acuerdos que conduzcan a sociedades más cohesionadas.

Por lo tanto, de manera similar al efecto de aumentar el respaldo, expandir el nivel de participación puede forzar y facilitar el diálogo entre grupos y, si se administra adecuadamente, conducir al desarrollo de una visión e identidad comunes. La interacción y el intercambio crean oportunidades significativas para salvar las brechas de confianza entre los grupos sociales si el proceso se acompaña de un debate público saludable.

En este sentido, se puede esperar que las medidas fiscales afecten a todos los atributos de la cohesión social y lo hagan en ambas dimensiones (vertical y horizontal).

En particular, cabe esperar los efectos más directos en la dimensión vertical y en los atributos de confianza y cooperación para el bien común.

Ciertamente, también se esperan efectos sobre las relaciones horizontales, pero probablemente sean más indirectos, ya que son provocados por una mayor interacción y demanda de coordinación.

Del mismo modo, las medidas fiscales pueden contribuir a mejorar la identidad inclusiva, pero llevará más tiempo materializarse. Apoyar un entendimiento común y un mayor respaldo del contrato fiscal puede respaldar la identidad nacional si los diversos grupos de la sociedad tienen un acuerdo sobre el contrato fiscal compartido. Sin embargo, la identidad parece ser el atributo menos volátil de los tres: puede permanecer estable también en períodos en los que aumentan tanto la confianza como la cooperación por el bien común.

En general, concluimos que las políticas sociales y de recaudación de ingresos pueden afectar la cohesión social directa e indirectamente, además de verse afectadas positiva y negativamente por el contrato fiscal.

En este sentido, los responsables de la formulación de políticas no solo deberían centrarse en este debate desde la perspectiva de cómo mejorar la cohesión social, sino también reconocer los posibles efectos negativos no deseados de determinadas medidas. Por ejemplo, los contratos fiscales que carecen de respaldo y se imponen contra la voluntad de la sociedad (o de grupos más grandes de ella) serán percibidos como injustos. La resistencia aumentará y las relaciones verticales entre la sociedad y el Estado se deteriorarán en particular, socavando la cohesión social. Lo mismo puede ocurrir con la dimensión horizontal, si grupos específicos de la sociedad perciben que están siendo tratados injustamente en comparación con otros.

Conclusión e implicaciones políticas

La cohesión social se considera cada vez más un factor importante para ayudar a lograr el desarrollo sostenible y hacer frente a las conmociones externas que ponen a las sociedades en tensión.

De hecho, la opinión de que *“sin cohesión social será difícil alcanzar los ODS [Objetivos de Desarrollo Sostenible], en particular el objetivo de no dejar a nadie atrás”* (Verbeek y Dill, 2017), está ganando un lugar central en las discusiones sobre políticas.

Varios factores podrían influir potencialmente en la cohesión social.

En definitiva, las políticas de cualquier sector, al influir en la interacción de los ciudadanos con el Estado, así como en la interacción entre los ciudadanos, afectan la cohesión social.

Sin embargo, hay campos de políticas que parecen particularmente relevantes en estas discusiones.

Los sistemas de protección social, al definir quién es elegible para beneficiarse de las políticas sociales (y quién no), así como las políticas de ingresos públicos (*y el consecuente diseño del sistema tributario*), al definir quién debe pagar, cuánto y cuándo, ciertamente pertenecen a esta lista de campos clave de políticas.

El artículo ha buscado contribuir a este debate presentando primero un concepto de cohesión social y luego discutiendo cómo las políticas sociales y las políticas de ingresos pueden afectar la cohesión social a través del contrato fiscal.

En teoría, la reforma en estos ámbitos políticos puede impulsar la cohesión social, pero también puede perjudicarla.

Considere, por ejemplo, un esquema de protección social con objetivos específicos. Puede darse el caso de que la población objetivo se beneficie, según se define en los términos de los principales objetivos del programa, pero estas medidas pueden exacerbar la desintegración social como consecuencia del estigma derivado de ser elegible para recibir estos beneficios (ver, para ejemplo, Burchi y Roscioli, de próxima publicación; Li y Walker, 2016; Roelen, 2017).

La cohesión social no se percibe como el objetivo principal de las medidas de política social.

Este artículo está motivado por la consideración de que ha habido muy poco debate sobre los vínculos causales esperados entre las políticas sociales y las políticas de ingresos públicos (*y el consecuente diseño del sistema tributario*) y su contribución final a la cohesión social.

Sin un marco conceptual claro, no es posible discutir teóricamente si ambas políticas pueden contribuir a la cohesión social y en qué medida, así como es imposible probarlo empíricamente.

Hemos identificado tres mecanismos que, específicamente en el contexto de los países de ingresos bajos y medianos, pueden iniciar un círculo virtuoso que conduzca a un mejor gasto público social y una mayor recaudación de ingresos públicos, ambas necesidades clave en muchos países en desarrollo. (* 6)

(* 6). Véase, por ejemplo, *Comisión Europea (2015)*.

Primero, incrementar la efectividad y/o la cobertura de las políticas sociales puede iniciar el círculo virtuoso desde el ángulo de la política social. Se puede lograr una mayor cobertura implementando políticas sociales que sean universales y conduzcan a la igualdad de oportunidades para todos. Un ejemplo sería la implementación de una **renta básica universal** (Gentilini et al., 2020; Loewe, 2020).

En segundo lugar, desde el lado de la recaudación de ingresos públicos, la ampliación de la base imponible es la vía más prometedora. Un lugar particularmente bueno para comenzar parece ser reducir las exenciones fiscales otorgadas a los sujetos contribuyentes, a menudo con el objetivo de atraer inversores, pero que en promedio se ha evaluado que tienen una eficacia dudosa (FMI et al., 2015). Esto también ayudaría a reducir la complejidad del sistema tributario

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

y las oportunidades de corrupción asociadas con el otorgamiento discrecional de exenciones (Moore, 2015, p. 165). Los impuestos sobre la propiedad son una fuente de ingresos particularmente infrautilizada en los países en desarrollo. Un mejor uso de este potencial, un potencial que está aumentando debido a la creciente urbanización a nivel mundial (Fjeldstad, Ali y Goodfellow, 2017), es una vía particularmente prometedora.

En tercer lugar, como cuestión transversal más que como reforma de políticas, es esencial aumentar la transparencia de los procesos políticos y administrativos y estimular el debate público en torno al sistema fiscal para garantizar que se materialice el potencial de mejora de la cohesión social de las políticas. Esto se puede lograr mediante campañas de información sobre las políticas realizadas, incluyendo sus costos y fuentes financieras, o mediante una mejora del sistema de seguimiento y evaluación. (* 7)

(7). En este sentido, Las Directrices de La AISS sobre La buena gobernanza en La administración de La seguridad social son especialmente útiles para Los responsables políticos.*

Consideramos que gran parte del potencial de los tres mecanismos radica en mejorar la situación en el eje vertical de la cohesión social. Potencialmente mejorarán los atributos de confianza en las instituciones gubernamentales, así como la apertura para cooperar con las organizaciones estatales. El sentido de identidad común también mejorará, pero probablemente requerirá más tiempo.

Menos evidente es el potencial de las políticas descritas para mejorar la dimensión horizontal de la cohesión social. Los beneficios pueden surgir de políticas más inclusivas y transparentes que permitan a todos comprender quién se está beneficiando realmente.

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

Por tanto, todas estas medidas pueden actuar para iniciar el ciclo, que puede ser virtuoso, pero que con la misma facilidad puede volverse vicioso. El potencial de efectos positivos sobre la cohesión social es alto. Sin embargo, si las expectativas de los ciudadanos no se cumplen o si el proceso sociopolítico que acompaña a un cambio de contrato fiscal es conflictivo, los efectos de tales medidas pueden ser negativos.

Los sistemas de política social deficientes pueden erosionar la voluntad de los ciudadanos de contribuir con ingresos al presupuesto público, creando una situación en la que la base de ingresos se reduce y el respaldo disminuye. De manera similar, los sistemas de ingresos percibidos como injustos funcionarán de manera ineficaz y generarán ingresos más bajos, lo que hará imposible que los sistemas sociales, incluida la protección de la seguridad social, se expandan.

Por lo tanto, las medidas en el área fiscal, independientemente de que sean del lado de los ingresos o de la política social del presupuesto, deben coordinarse estrechamente con la agenda más amplia de gobernanza.

Las reformas en los campos de la política social y la política de recaudación de ingresos públicos por sí solas no serán suficientes si no se abordan los cambios necesarios en la estructura institucional y las estructuras de poder e incentivos subyacentes.

Los conflictos distributivos pueden surgir y escalar rápidamente cuando se pide a las personas o grupos que contribuyan más, o cuando solo algunos tienen acceso a los servicios.

Por lo tanto, fomentar la transparencia y los debates públicos junto con las medidas de política es clave para minimizar los posibles efectos disruptivos.

Asimismo, es fundamental subrayar que todos los mecanismos citados, para que sean efectivos, deben ir acompañados de un nivel mínimo de capacidad estatal.

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

En general, si bien la expectativa de un efecto positivo de las medidas descritas sobre la cohesión social es plausible, no debemos ignorar el potencial de efectos negativos no deseados.

También es fundamental pensar detenidamente sobre los impactos causales que podría tener cualquier medida planificada y anticipar problemas potenciales.

En este artículo, hemos presentado un primer paso hacia la comprensión del efecto de la política social y las políticas de recaudación de ingresos públicos en la cohesión social.

En particular, fomentamos una mayor investigación en tres caminos.

En orden de prioridad, el primero consiste en consolidar la discusión en torno a la conceptualización y medición de la cohesión social.

El segundo consiste en discutir en detalle todos los efectos potenciales de las medidas en los campos de la política social y la movilización de ingresos sobre la cohesión social.

El tercero consiste en probar empíricamente la validez de nuestras afirmaciones teóricas.

La agenda es clara y la relevancia del tema es obvia. Esperamos que este artículo represente una primera contribución para ayudar a llevar adelante esta investigación y alentar el trabajo adicional en esta importante área.

Lista de referencias bibliográficas

Se transcribe a continuación un listado de la principal bibliografía citada en el artículo traducido y mencionada por los autores en su publicación original. En aquellos casos en los cuales se ha podido acceder a una versión digital de los libros y artículos referenciados se ha incluido la indicación del hipervínculo correspondiente para facilitar su consulta por parte de los lectores.

Acket, S. et al. (2011). *Measuring and validating social cohesion: A bottom-up approach* (Working paper, No. 2011-08). Luxembourg, CEPS/Instead. Accesible desde sitio OCDE: <https://www.oecd.org/dev/pgd/46839973.pdf>

Ali, M.; Fjeldstad, O. H.; Sjursen, I. H. (2014). *“To pay or not to pay? Citizens’ attitudes toward taxation in Kenya, Tanzania, Uganda, and South Africa”*, in *World Development*, Vol. 64, December. Accesible desde: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/to-pay-or-not-to-pay-citizens-attitudes-toward-taxation-in-kenya-tanzania-uganda-and-south-africa>

African Development Bank (2015). *Addressing fragility and building resilience in Africa: Group strategy, 2014-2019*. Abidjan, African Development Bank for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa. Accesible desde: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Addressing_Fragility_and_Building_Resilience_in_Africa- The_AfDB_Group_Strategy_2014%E2%80%932019.pdf

Back, K. W. (1951). *“Influence through social communication”*, in *Journal of Abnormal & Social Psychology*, Vol. 46, No. 1. Accesible desde: <https://doi.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2Fh0058629>

Beegle, K. G. et al. (2018). *Realizing the full potential of social safety nets in Africa*. Washington, DC, World Bank. Accesible desde: <http://documents.worldbank.org/curated/en/657581531930611436/Realizing-the-Full-Potential-of-Social-Safety-Nets-in-Africa>

Berens, S.; von Schiller, A. (2017). *“Taxing higher incomes: What makes the high-income earners consent to more progressive taxation in Latin America?”*, in *Political Behavior*, Vol. 39, No. 3. Accesible desde: <https://doi.org/10.1007/s11109-016-9376-2>

Bird, R. M.; Zolt, E. M. (2015). “*Fiscal contracting in Latin America*”, in *World Development*, Vol. 67, March. Accesible desde <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X14003222>

Bird, R. M.; Martinez-Vazquez, J.; Torgler, B. (2008). “*Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability*”, in *Economic Analysis and Policy*, Vol. 38, No. 1. Accesible desde: <https://core.ac.uk/download/pdf/187326114.pdf>

BMZ (2014). *Good financial governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit* (BMZ-Strategiepapier, No. 4). Bonn, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Accesible desde: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/gute_regierungsfuehrung/Strategiepapier343_04_2014.pdf

Burchi, F.; De Muro, P. (2016). “*Measuring human development in a high-income country: A conceptual framework for well-being indicators*”, in *Forum for Social Economics*, Vol. 45, No. 2–3. Accesible desde: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07360932.2014.995196?needAccess=true>

Burchi, F., Strupat, C.; Schiller, A. von. (2020). *Revenue collection and social policies: Their underestimated contribution to social cohesion* (DIE briefing paper, No. 1/2020). Bonn, Deutsches Institute für Entwicklungspolitik/German Development Institute. Accesible desde: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_1.2020.pdf

Burchi, F.; Roscioli, F. (2021). *Can integrated social protection programmes affect social cohesion? Evidence from Malawi (DIE discussion paper 3/2021)*. Bonn, Deutsches Institute für Entwicklungspolitik/German Development Institute. Accesible desde: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_3.2021.pdf

Carrillo, P.; Castro, E.; Scartascini, C. (2016). *Do rewards work to maintain and increase tax compliance? Evidence from the randomization of public goods* (conference paper, Annual Bank Conference on Development Economics 2016: Data and Development Economics, Washington, DC, 20-21 June). Washington, DC, World Bank. (N.del T.: una versión revisado posterior es el artículo de 2017 titulado “*Do Rewards Work? Evidence from the Randomization of Public Works*”, accesible desde el sitio web del BID en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Do-Rewards-Work-Evidence-from-the-Randomization-of-Public-Works.pdf>)

Chan, J.; To, H. -P.; Chan, E. (2006). “*Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research*”, in *Social Indicators Research*, Vol. 75, No. 2. Accesible desde: <https://doi.org/10.1007/s11205-005-2118-1>

Cuesta, B. de la et al. (2020). “*Owning it: Accountability and citizens’ ownership*”
Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

over oil, aid, and taxes”, in Journal of Politics. Accesible desde: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ownership_accepted.pdf

Dhéret, C. (2015). *Fostering social cohesion: The missing link in the EU's exit strategy from the crisis* (Discussion paper). Brussels, European Policy Centre. Accesible desde: https://www.files.ethz.ch/isn/189853/pub_5459_fostering_social_cohesion.pdf

Dragolov, G. et al. (2013). *Social cohesion radar: Measuring common ground – An international comparison of social cohesion* (Methods report). Guetersloh, Bertelsmann Foundation.

Durkheim, E. 1893. *De la division du travail social: Étude sur l'organisation de sociétés supérieures*. Paris, Alcan. Accesible desde: http://aei.pitt.edu/74134/1/Social_cohesion_radar.pdf

Easterly, W.; Ritzan J.; Woolcock, M. (2006). *Social cohesion, institutions and growth* (Working paper, No. 94). Washington, DC, Centre for Global Development.

Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, Polity Press.

Accesible desde: <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Easterly,%20Ritzen%20and%20Woolcock%20-%20Social%20Cohesion,%20Institutions,%20and%20Growth.pdf>

Eubank, N. (2012). *“Taxation, political accountability and foreign aid: Lessons from Somaliland”*, in Journal of Development Studies, Vol. 48, No. 4.

European Commission. 2015. *Collect more – spend better: Achieving development in an inclusive and sustainable way* (Staff working document). Luxembourg, Publications Office of the European Union. Accesible desde: https://www.researchgate.net/publication/228159946_Taxation_Political_Accountability_and_Foreign_Aid_Lessons_from_Somaliland/link/5686b23908ae1e63f1f5a809/download

Evans, D. K.; Holtemeyer, B.; Kosec, K. (2019). *“Cash transfers increase trust in local government”*, in World Development, Vol. 114, February. Accesible desde: https://www.socialcohesion.info/fileadmin/user_upload/Cash_transfers_trust_Evans.pdf

Festinger, L.; Back, K.W.; Schachter, S. (1950). *Social pressures in informal groups: A study of human factors in housing*. Palo Alto, CA, Stanford University Press.

Fjeldstad, O. H.; Semboja, J. (2001). *“Why people pay taxes: The case of the development levy in Tanzania”*, in World Development, Vol. 29, No. 12. Accesible desde: <https://www.cmi.no/publications/file/867-why-people-pay-taxes.pdf>

Fjeldstad, O. H.; Ali, M.; Goodfellow, T. (2017). *Taxing the urban boom: Property taxation in Africa* (CMI Insight, No. 1). Bergen, Chr. Michelsen Institute. Accesible desde: <https://www.cmi.no/publications/file/6190-taxing-the-urban-boom-property-taxation-in-africa.pdf>

Fonseca, X.; Lukosch, S.; Brazier, F. (2019). *“Social cohesion revisited: A new definition and*

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria

how to characterize it”, in *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 32, No. 2. Accesible desde: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13511610.2018.1497480?needAccess=true>

Fraenkel, E. (1964). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Baden-Baden, Nomos.

Fukuyama, F. (2001). “*Social capital, civil society and development*”, in *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 1. Accesible desde: https://www.researchgate.net/publication/44828808_Social_capital_civil_society_and_development/link/576bee6a08ae9bd70995d8e1/download

Gentilini, U. et al. (2020). *Exploring universal basic income : A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington, DC, World Bank. Accesible desde: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32677/9781464814587.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Herbst, J. (2014). *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

International Monetary Fund et al. (2015). *Options for low income countries’ effective and efficient use of tax incentives for investment: A report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Accesible desde: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22923/Options0for0lo0D00UN0and0World0Bank.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Jeannotte, M. et al. (2002). *Buying in or dropping out: The public policy implications of social cohesion*. Ottawa, Department of Canadian Heritage – Strategic Research and Analysis Directorate. Accesible desde: https://www.researchgate.net/publication/237393749_BUYING_IN_OR_DROPPING_OUT_THE_PUBLIC_POLICY_IMPLICATIONS_OF_SOCIAL_COHESION_RESEARCH/link/00b7d527a982c09e43000000/download

Jenson, J. (2010). *Defining and measuring social cohesion*. London, Commonwealth Secretariat; Geneva, United Nations Research Institute for Social Development. Accesible desde: [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=170C271B7168CC30C12577D0004BA206&parentdoctype=book&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/170C271B7168CC30C12577D0004BA206/\\$file/Jenson%20ebook.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=170C271B7168CC30C12577D0004BA206&parentdoctype=book&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/170C271B7168CC30C12577D0004BA206/$file/Jenson%20ebook.pdf)

Kato, J. (2003). *Regressive taxation and the welfare state: Path dependence and policy diffusion*. Cambridge, Cambridge University Press. Accesible desde: <https://www.cambridge.org/core/books/regressive-taxation-and-the-welfare-state/E62443FA27C3FF165C079374AA6DA6A2>

- Koehler, G.** (forthcoming). *“Effects of social protection interventions on social inclusion, social cohesion and nation building”*, in E. Schüring and M. Loewe (eds), *The handbook of social protection systems*. Cheltenham, Elgar.
- Kosec, K.; Wantchekon, L.** (2020). *“Can information improve rural governance and service delivery?”*, in *World Development*, Vol. 125, January. Accesible desde: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750X18302468?token=C7B771DB9EE18650CECC3779886B61CE4EF99D8D7055CDA993E07C818C4683E82948CDB21899E8C68839753A865288B0>
- Langer, A. et al.** (2017). *“Conceptualising and measuring social cohesion in Africa: Towards a perceptions-based index”*, in *Social Indicators Research*, Vol. 131, No. 1.
- Lefko-Everett, K.** (2016). *Towards a measurement of social cohesion for Africa*. Addis Ababa, United Nations Development Programme – Regional Service Center for Africa. Accesible desde: https://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/UNDP%20Social%20Cohension_web.pdf
- Leininger, J. et al.** (unpublished). *Social cohesion: A new definition and a proposal for its measurement in Africa?*. [S. l.].
- Levi, M.** (1988). *Of rule and revenue*. Berkeley, CA, University of California Press. (Una síntesis está accesible en: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/margaret_levi-of_rule_and_revenue_summary.pdf)
- Li, M.; Walker, R.** (2016). *“Shame, stigma and the take-up of social assistance: Insights from rural China”*, in *International Journal of Social Welfare*, Vol. 26, No. 3.
- Loewe, M.** (2020). *“Universal basic income: Social transfers stabilise aggregate demand”*, in *D+C Newsletter*, 5 May.
- Marc, A. et al.** (2012). *Societal dynamics and fragility: Engaging societies in responding to fragile situations* (New frontiers in social policy). Washington, DC, World Bank. Accesible desde: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12222/NonAsciiFileName0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martin, L.** (2016). *Taxation, loss aversion and accountability: Theory and experimental evidence for taxation’s effect on citizen behavior* (Working paper). Washington, DC, Innovations for Poverty Action. Accesible desde: https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Martin_LossAv.pdf
- Mascagni G.; Santoro F.** (2018). *What is the role of taxpayer education in Africa?* (ICTD African tax administration paper, No. 1). Brighton, International Center for Tax and

Development. Accesible desde:
<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/13704/ATAP1.pdf>

Mattes, R.; Moreno, A. (2018). *“Social and political trust in developing countries: Sub-Saharan Africa and Latin America”*, in E. M. Uslaner (ed.), *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford, Oxford University Press. Accesible desde:
https://www.researchgate.net/publication/330887004_Social_and_political_trust_in_developing_countries_Sub-saharan_africa_and_latin_america/link/5e16f7f24585159aa4c06c35/download

Moore, M. (2015). *“Tax and the governance dividend”*, in A. Mette Kjaer, L. Buur and L. Engberg-Pedersen (eds), *Perspectives on politics, production and public administration in Africa: Essays in honour of Ole Therkildsen*. Copenhagen, Danish Institute of International Studies. Accesible desde:
https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/11197/ICTD_WP37_0.pdf

Moreno, J. L. (1937). *“Sociometry in relation to other social sciences”*, in *Sociometry*, Vol. 1, No. 1-2.

Mosley, P. (2015). *“Fiscal composition and aid effectiveness: A political economy model”*, in *World Development*, Vol. 69, March. Accesible desde:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13003045?via%3Dihub>

Niño-Zarazúa, M. et al. (2012). *“Social protection in Sub-Saharan Africa: Getting the politics right”*, in *World development*, Vol. 40, No. 1.

OCDE (2011). *Society at a glance 2011: OECD social indicators*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Accesible desde:
www.oecd.org/social/societyataglance2011.htm

Oorschot, W. van; Komter, A. (1998). *“What is that ties...? Theoretical perspectives on social bond”*, in *Sociale Wetenschappen*, Vol. 41, No. 3. Accesible desde:
<https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/264108/WHATISIT.PDF>

Paler, L. (2013). *“Keeping the public purse: An experiment in windfalls, taxes and the incentives to restrain government”*, in *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 4.

Ravallion, M. (2010). *“Do poorer countries have less capacity for redistribution?”*, in *Journal of Globalization and Development*, Vol. 1, No. 2. Accesible desde:
<http://documents1.worldbank.org/curated/en/256451468339014146/pdf/WPS5046.pdf>

Roelen, K. (2017). *Shame, poverty and social protection* (IDS working paper, No. 489).

Brighton, Institute of Development Studies. Accesible desde: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/12998/Wp489_Online.pdf?sequence=174&isAllowed=y

Rothstein, B.; Uslaner, E. M. (2005). *“All for all: Equality, corruption, and social trust”*, in World Politics, Vol. 58, No. 1. Accesible desde: https://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/rothstein_2005.pdf

Schiefer, D.; van der Noll, J. (2017). *“The essentials of social cohesion: A literature review”*, in Social Indicators Research, Vol. 132, No. 2.

Spoonley, P. et al. (2005). *“Social cohesion: a policy and indicator framework for assessing immigrant and host outcomes”*, in Social Policy Journal of New Zealand, No. 24. Accesible desde: https://www.researchgate.net/publication/252477636_Social_cohesion_a_policy_and_indicator_framework_for_assessing_immigrant_and_host_outcomes/link/02e7e52aa43672b17a000000/download

Timmons, J. F. (2005). *“The fiscal contract: States, taxes, and public services”*, in World Politics, Vol. 57, No. 4.

Valli, E.; Peterman, A.; Hidrobo, M. (2019). *“Economic transfers and social cohesion in a refugee-hosting setting”*, in The Journal of Development Studies, Vol. 55, Suppl. 1.
Verbeek, J.; Dill, A. 2017. *“The forgotten dimension of the SDG indicators – Social Capital”*, in World Bank Blogs, 15 August. Accesible desde: <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/00220388.2019.1687879?needAccess=true>

Weigel, J. (2021). *“The participation dividend of taxation: How citizens in Congo engage more with the state when it tries to tax them”*, in Quarterly Journal of Economics, Vol. 135, No. 4. Accesible desde: <https://academic.oup.com/qje/article/135/4/1849/5851770>

Wood, G.; Gough, I. (2006). *“A comparative welfare regime approach to global social policy”*, in World Development, Vol. 34, No. 10.

Zerfu, D. et al. (2009). *“Does ethnicity matter for trust? Evidence from Africa”*, in Journal of African Economies, Vol. 18, No. 1. Accesible desde: https://www.researchgate.net/publication/46511234_Does_Ethnicity_Matter_for_Trust_Evidence_from_Africa/link/56fad8b408ae1b40b804d70b/download

Información de los autores del artículo original

Este es un artículo de acceso abierto bajo los términos de la licencia de atribución Creative Commons, que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el trabajo original se cite correctamente.

El artículo original ha sido publicado en idioma inglés y se titula “*The role of social protection and revenue collection in strengthening social cohesion*”. Puede consultarse en la revista “*International Social Security Review*”, Vol. 73, #3/2020 del 26 de octubre de 2020.

Este artículo se basa en el documento informativo del del “*German Development Institute*” (DIE - GDI) titulado “*Recaudación impositiva y políticas sociales: su contribución subestimada a la cohesión social*” de Burchi, Strupat y von Schiller que contara con financiamiento de acceso abierto habilitado y organizado por “Projekt DEAL”.

El Proyecto DEAL (*Projekt DEAL*) es una estructura similar a un consorcio encabezada por la Conferencia de Rectores Alemanes, en representación de la Alianza de Organizaciones Científicas de Alemania, cuyo fin es negociar acuerdos de acceso abierto transformadores a nivel nacional con los tres mayores editores comerciales de revistas académicas (Elsevier, Springer Nature y Wiley) en beneficio de todas las instituciones académicas alemanas, incluidas universidades, institutos de investigación y sus bibliotecas. A través de cada uno de estos acuerdos, el consorcio tiene como objetivo asegurar la publicación inmediata de acceso abierto de todos los nuevos artículos de investigación por autores de instituciones alemanas, el acceso permanente al texto completo a la cartera completa de revistas del editor y un precio justo para estos servicios de acuerdo con un modelo de costo simple. en función del número de artículos publicados.

Sus autores son Francesco Burchi, Armin von Schiller y Christoph Strupat, investigadores del “German Development Institute” de la ciudad de Bonn, Alemania.

El DR. FRANCESCO BURCHI participa del Programa de investigación “Transformación de sistemas económicos y sociales” ejerciendo como Investigador principal. Su área de especialización es la “Economía del desarrollo” y sus áreas de trabajo abarcan, entre otras, la medición de la pobreza, la protección social, la desigualdad, el desarrollo humano y el crecimiento inclusivo.

ARMIN VON SCHILLER, PHD participa del programa de investigación “Transformación del (des) orden político” ejerciendo como Investigador. Su área de especialización son las Ciencias políticas y sus áreas de trabajo son la Reforma tributaria en países en desarrollo y la relación entre Tributación y gobernabilidad.

El DR. CHRISTOPH STRUPAT participa del programa de investigación “Transformación de sistemas económicos y sociales” junto al Dr. Burchi y ejerce la función de Investigador. Su área

de especialización es la Economía y sus áreas de trabajo son los Sistemas de seguro de protección social, la Evaluación de impacto y la Economía de la salud.

Información del traductor

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito laboral se desempeña hace más de 30 años en la Administración Tributaria argentina. Ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la Dirección General Impositiva y en la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) de Argentina. Actualmente trabaja en la Dirección de Capacitación de AFIP.

En el ámbito académico colabora en el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en el Instituto de Estudio de las Finanzas Públicas Americanas (IEFPA).

En el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) es co-coordinador de la Comisión Técnica de *“Recursos de la Seguridad Social y Monotributo”* y ha realizado otras publicaciones previas que pueden consultarse en el sitio web oficial: http://www.economicas.uba.ar/extension_centros/ceat/



Los puntos de vista y opiniones expresados en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial del CEAT.

Recursos de Seguridad Social y Administración Tributaria