

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS



“Aplicación de la economía del comportamiento en el diseño de políticas públicas para mejorar la recaudación tributaria en El Salvador”

REYNA ALEJANDRA PABLO CHÁVEZ

PARA OPTAR AL GRADO DE:
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ENERO, 2022

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

TRIBUNAL CALIFICADOR Y AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

MSC. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

MSC. FRANCISCO ANTONIO ALARCÓN SANDOVAL

SECRETARIO GENERAL

MSC. NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

LIC. MARIO WILFREDO Crespín

VICEDECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

LIC. VILMA MARISOL TRUJILLO

SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

LIC. EDGAR MEDRANO

ADMINISTRADOR ACADÉMICO

TRIBUNAL EXAMINADOR

Msc. LORENA DUEÑAS PACHECO

PRESIDENTA Y COORDINADORA DE LA MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Msc. CARLOS ARMANDO PÉREZ TREJO

1er. VOCAL (ASESOR DE TESIS)

Msc. FELIPE IGNACIO DROGUETT SARMIENTO

2do. VOCAL

RESUMEN

En El Salvador, las circunstancias alrededor de la deuda pública, el exceso de los gastos sobre los ingresos y la recaudación tributaria configuran un escenario complicado en términos fiscales y suponen una menor disponibilidad de recursos para financiar las actividades del Estado. Ante este tenor, la investigación propone una alternativa para aminorar las presiones a las finanzas públicas, a través de alcanzar una mayor eficiencia en la recaudación tributaria, en el marco de la economía del comportamiento.

Tomando en consideración que, en el país, las investigaciones bajo este enfoque son limitadas se administró una encuesta a una muestra significativa de las personas ocupadas en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), con el interés de identificar las barreras cognitivas presentes en los salvadoreños para efectuar el pago de impuestos, y, de esta forma, proponer herramientas conductuales.

Los principales resultados indicaron que los salvadoreños son influenciados por su colectivo; de ciertos “factores que incomodan”, relacionados con la percepción en el uso de recursos públicos; poseen niveles de optimismo elevados en cuanto a la probabilidad de ser detectados en incumplimiento y de ser multados por ello; y, finalmente, reconocen que el diseño de los formularios influye directamente en el nivel de cumplimiento tributario.

La investigación concluye con la propuesta de herramientas conductuales, basadas en recordatorios y comunicaciones con información relativa a las normas descriptivas, información relevante (efecto encuadre), mensajes de reciprocidad en el uso de recursos públicos, entre otras.

Palabras claves: recaudación fiscal, diseño de política pública, economía del comportamiento

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la vida y permitirme culminar este grado académico.

A mi familia, por su amor, apoyo y comprensión. Gracias papi, mami y hermanos. No tengo palabras para expresarles mi gratitud por los ánimos y por siempre creer en mí.

Al personal docente de la maestría y, en especial, a la coordinación y al asesor por su orientación y acompañamiento durante el proceso de investigación.

A mis compañeros de la segunda generación de la maestría, por el compañerismo y el conocimiento compartido en las aulas, durante los años de estudio.

A todas las personas que me apoyaron durante la investigación.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	10
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
I.1 Situación problemática.....	11
I.2 Formulación del problema	13
I.3 Delimitación y alcances de la investigación	13
I.4 Objetivos	14
a. <i>Objetivo general</i>	14
b. <i>Objetivos específicos</i>	14
II. MARCO REFERENCIAL	14
II.1 Marco histórico	14
a. <i>Política fiscal y su desempeño en El Salvador</i>	14
b. <i>Estructura tributaria</i>	20
c. <i>Tributación y gestión recaudadora</i>	22
d. <i>Evasión tributaria</i>	24
e. <i>Elusión tributaria</i>	25
II.2 Marco teórico	26
a. <i>Rol de la Política fiscal y tributaria</i>	26
b. <i>Planteamientos teóricos sobre la tributación</i>	28
i. <i>Teoría del beneficio</i>	28
ii. <i>Teoría del poder</i>	29
iii. <i>Teoría de la relación jurídica tributaria</i>	30
iv. <i>Teoría de la función tributaria</i>	30
c. <i>Facultades de cobro del Estado salvadoreño</i>	31
d. <i>Economía del comportamiento: sesgos y cultura tributaria</i>	32
i. <i>Los sesgos cognitivos como barreras al comportamiento racional</i>	32
ii. <i>La cultura y el comportamiento tributario</i>	36
iii. <i>La ética y la moral tributaria</i>	37
e. <i>Psicología conductual</i>	37
II.3 Marco conceptual.....	39
II.4 Marco empírico: experiencia internacional y nacional	40
a. <i>Experiencia internacional</i>	40

i. <i>Objetivo de las intervenciones</i>	42
ii. <i>Sesgos de los contribuyentes abordados y “empujoncitos” aplicados</i>	42
iii. <i>Principales resultados de las intervenciones públicas</i>	44
b. <i>Experiencia nacional: medidas relacionadas</i>	46
III. FORMULACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS	48
IV. METODOLOGÍA.....	51
IV.1 Tipo de investigación	51
IV.1 Población y muestra	52
a. <i>Criterios de selección e instrumentos de investigación para especialistas</i>	52
b. <i>Criterios de selección e instrumentos de investigación para contribuyentes salvadoreños</i>	53
V. SESGOS Y COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO DE LOS SALVADOREÑOS: UN ESTUDIO DE CASO.....	54
V.1 La influencia social.....	54
V.2 Escenarios positivos y negativos sobre el cumplimiento tributario.....	57
V.3 Sesgo al <i>status quo</i>	59
V.4 Exceso de optimismo.....	60
V.5 Sobrecarga cognitiva y factores que incomodan	62
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE INTERVENCIONES PÚBLICAS	64
VI.1 CONCLUSIONES	64
VI.2 RECOMENDACIONES	65
LISTA DE REFERENCIAS	68
ANEXOS	73
Anexo 1: Guion de preguntas para entrevista a especialistas.....	73
Anexo 2: Cuestionario para sondeo dirigidos a personas contribuyentes	75
Anexo 3: Sistematización de entrevista a especialistas, ideas generales.....	79
Anexo 4: Resultados del sondeo administrado a personas contribuyentes	82
Anexo 5: Experiencia internacional sobre las Intervenciones para ser más efectiva la recaudación fiscal en las que se ha aplicado herramientas de la economía del comportamiento	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Medidas en materia tributaria implementadas en El Salvador, entre 1990 y 2019	16
Tabla 2. Sesgos y empujoncitos planteados por la economía del comportamiento.....	33
Tabla 3. Resumen de las intervenciones internacionales diseñadas desde la economía del comportamiento	40
Tabla 4. Resumen de las intervenciones en El Salvador relacionadas con la economía del comportamiento	46
Tabla 5. Operacionalización de hipótesis	49
Tabla 6. Sistematización de los fenómenos y las unidades de análisis	52
Tabla 7. Variables y cálculo de la muestra	53
Tabla 8. Resumen de resultados, según sesgos de los contribuyentes.....	63
Tabla 9. Sesgos presentes en los contribuyentes salvadoreños con las herramientas conductuales propuestas	66

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. El Salvador: ingresos y gastos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) como porcentaje del PIB, 2005-2020	17
Gráfico 2. El Salvador: SPNF ingresos corrientes, gastos corrientes y gastos de capital, 2000-2020.....	18
Gráfico 3. El Salvador: déficit global y deuda del SPNF con pensiones, como porcentaje del PIB, 2000-2020.....	20
Gráfico 4. El Salvador: evolución de la carga tributaria, 2000-2020	21
Gráfico 5. El Salvador: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central y participación de ingresos tributarios en el PIB, en porcentajes, 2000-2020	22
Gráfico 6. El Salvador: estimaciones sobre la evasión fiscal del IVA, en porcentajes, 2000-2018	24
Gráfico 7. Caracterización de los sesgos abordados en las intervenciones diseñadas bajo la economía del comportamiento a nivel internacional, cantidad de casos, 1994-2019.....	43
Gráfico 8. Caracterización de los “empujoncitos” aplicados en las intervenciones diseñadas bajo la economía del comportamiento a nivel internacional, 1994-2019.....	44
Gráfico 9. Influencia de los factores sociales en el cumplimiento tributario de los salvadoreños, estudio de caso, 2021	55

Gráfico 10. Percepción sobre el uso de los recursos públicos de los salvadoreños, estudio de caso, 2021	56
Gráfico 11. Razones y motivos que explican el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021	57
Gráfico 12. Razones y motivos que explican el incumplimiento en el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021	58
Gráfico 13. Exploración sobre la heurística de la disponibilidad y el sesgo al <i>status quo</i> de los salvadoreños, estudio de caso 2021	60
Gráfico 14. Percepción sobre la probabilidad de ser detectados ante una eventual evasión de en el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021	60
Gráfico 15. Exploración sobre el exceso de optimismo de los salvadoreños ante el incumplimiento tributario, la probabilidad de detección de la administración pública y el nivel de multas, estudio de caso 2021	61
Gráfico 16. Exploración sobre factores que incomodan para el pago de impuestos y la sobrecarga cognitiva de los salvadoreños, estudio de caso 2021	62

Índice de siglas

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Icefi	Instituto Centroamericano de Estadísticas Fiscales
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFMLP	Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
SPNF	Sector Público No Financiero
SCNES	Sistema de Cuentas Nacionales
UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”

INTRODUCCIÓN

Actualmente, El Salvador se encuentra en un escenario fiscal desafiante, en términos de los niveles de deuda y de déficit fiscal, los cuales están generando presiones a las finanzas públicas. Este escenario supone una disponibilidad menor de recursos para financiar las actividades del Estado. Independientemente de las causas estructurales y coyunturales, que pudieron agudizar este panorama, el país necesita obtener recursos de sus distintas fuentes, una de ellas son los tributos, los cuales también exhiben dificultades para su recaudación, asociadas con la evasión y elusión fiscal.

Esta investigación aborda una alternativa para mejorar la recaudación fiscal, basada en el análisis de las herramientas conductuales de la economía del comportamiento. La bondad de esta alternativa es que no generaría presiones adicionales a las finanzas públicas, dado que su diseño considera intervenciones de bajo costo. El análisis identifica aquellos sesgos presentes en los contribuyentes salvadoreños, capaces de ser abordados a través de las herramientas conductuales (opciones predeterminadas, mecanismos de compromiso, recordatorios y micro incentivos, entre otros), con el fin de mejorar los niveles de recaudación fiscal en El Salvador.

En ese sentido, la investigación se estructura de la siguiente forma, en primer lugar, se aborda el planteamiento del problema, así como los objetivos. En un segundo lugar, se presenta el marco referencial, bajo cuatro grandes apartados, el marco histórico, el cual recoge los antecedentes relativos al desempeño de la política fiscal en El Salvador, la estructura tributaria, la tributación, la gestión recaudadora y la evasión tributaria.

Asimismo, se incluye el marco teórico de la investigación, a partir de la política fiscal y tributaria, los planteamientos teóricos de la tributación, la economía del comportamiento y el marco normativo relacionado. También se incluye el marco conceptual y finalmente, el apartado del marco empírico señala la experiencia internacional sobre medidas diseñadas bajo este enfoque, así como la identificada en el país.

El tercer apartado, hace referencia a la metodología, en ella se describe el tipo de investigación, así como los instrumentos que se utilizaron para la consulta directa a contribuyentes y especialistas.

Finalmente, en cuarto lugar, se presentan los resultados del estudio de caso sobre los sesgos y el comportamiento tributario de los salvadoreños. Esto permitió conocer e identificar los sesgos presentes en los salvadoreños. De esta forma, el apartado final retoma los resultados de las encuestas y los hallazgos de la experiencia internacional, para plantear la propuesta de herramientas conductuales para abordar los sesgos cognitivos de los salvadoreños y, con ellas, mejorar los niveles de recaudación tributaria.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I.1 Situación problemática

Durante las últimas décadas, la deuda pública ha sido un problema, cada vez mayor, para la administración pública en El Salvador. Esta situación apremia porque un nivel de deuda elevado podría propiciar la vulnerabilidad externa y afecta el logro del equilibrio macroeconómico (UCA, 2010). Para el 2009, el porcentaje de la deuda con pensiones del Sector Público No Financiero (SPNF) ¹ respecto al Producto Interno Bruto (PIB) fue de 58.7%. Para los siguientes años, continuó incrementando y para 2020, según datos preliminares del Ministerio de Hacienda (MH) de mayo 2021, llegaría a 87.9% del PIB, lo cual indicaría un incremento del 29.2 puntos del PIB ².

Como plantea Funde, la deuda pública se ha agravado debido a irregularidades en el comportamiento de los ingresos y la falta de disciplina de los gobiernos en el uso de los recursos (Funde, 2016). Al respecto, en los últimos meses del 2020, se reconoció que las metas de recaudación bruta estuvieron por debajo de lo proyectado en todos los impuestos³, en US\$541 millones, provocando, junto con el excesivo gasto, un déficit fiscal de 10.1% del PIB. Tomando en cuenta la estructura tributaria de El Salvador, los ingresos tributarios dependen, principalmente, de la actividad económica (es decir, consumo y transacciones) (Funde, 2018).

A esta situación se agrega los problemas de recaudación y evasión fiscal ⁴. A pesar de que en El Salvador no existe información periódica al respecto, en 2017 el MH estimó, a partir del consumo y el PIB, que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue de 7.9% del PIB, cuando se esperaba un nivel de 13 puntos, así mismo se determinó una tasa de evasión del 17.5% (MH, 2018). Estos factores producen inequidad entre contribuyentes y favorecen la generación de competencia desleal e ineficiencia en la gestión, a la vez que limitan los recursos económicos del Estado (OCDE et al., 2020).

Al respecto, esta situación genera mayores presiones a las finanzas públicas, pues supone una menor disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo, a raíz del elevado nivel de deuda y la fragilidad de las finanzas, que fueron agudizadas por la pandemia provocada por

¹ Combinación de los sectores Gobierno General y de Empresas Públicas No Financieras (CEL, CEPA, ANDA y la LNB). El interés en el SPNF se basa principalmente en la idea de que el gobierno influye y repercute en la economía también a través del empleo de las empresas que son propiedad del gobierno o que están controladas por éste. (BCR, s./f.)

² Para el 2020, previo a la pandemia, El Salvador se posicionó en el cuarto país más endeudado (71.3% del PIB) de América Latina, después de Venezuela, Brasil y Argentina (BBC News, 2020)

³ Según el MH, al mes de diciembre el ISR y el IVA están a \$165.4 millones y US\$243 millones por debajo de la recaudación proyectada, respectivamente. (MH, 2021).

⁴ La evasión tributaria, se define en términos generales como la disminución intencional u omisión del pago del impuesto que legalmente le corresponde pagar a un contribuyente. Esta conducta está constituida principalmente de dos prácticas, las cuales son muy generalizadas: el ocultamiento de ingresos y/o el abultamiento ficticio de las compras (Ministerio de Hacienda, 2018)

el virus SARS-CoV-2. Esta inusitada pandemia provocó una caída importante en los ingresos y expansión del gasto público, la cual paralizó la actividad económica; requirió la asistencia médica y social durante el confinamiento y demandó la contribución para la recuperación económica (FUSADES, 2020).

En ese marco, las perspectivas económicas y fiscales para El Salvador representan un desafío para la administración pública, por lo que sus intervenciones debieran buscar un balance entre impulsar el desarrollo económico y no generar presiones adicionales a las finanzas públicas. Al respecto, dichas intervenciones deberían buscar, en un principio, fortalecer y mejorar la recaudación fiscal; debido a que representan una oportunidad para garantizar fondos públicos sin recurrir al endeudamiento. Por lo cual, es importante analizar cómo puede el Estado mejorar la recaudación tributaria en el país, a un nivel que permita aliviar las presiones en las finanzas públicas.

Dentro de las intervenciones posibles, la economía del comportamiento tiene premisas capaces de identificar aquellos sesgos conductuales que median en el cumplimiento tributario (BID, 2018)⁵, las cuales, según la experiencia internacional, al ser incluidas en el diseño y la aplicación de intervenciones enfocadas en mejorar la recaudación de tributos, son efectivas y de bajo costo⁶ (BID, 2016).

El enfoque plantea que el cumplimiento tributario depende de la conducta de los contribuyentes, la cual es definida por los sesgos cognitivos, capaces de incidir en el pago de impuestos como, el *status quo*, la influencia social y la percepción del gobierno (BID, 2018). En adición, en El Salvador, algunos tanques de pensamiento han señalado que la forma de administración de los recursos públicos incide en la baja cultura de pago de los contribuyentes, pues ellos perciben la pérdida del derecho de compensación, llevándolos a crear mecanismos para evadir o dejar de pagar los tributos (Funde, 2018). Por su parte, el estudio de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones, planteado por la economía del comportamiento, busca determinar las desviaciones sistemáticas del comportamiento racional (Thaler R. H., 2018).

En este contexto radica la importancia de abordar el tema, debido a la existencia de demandas sociales, las cuales justifican la búsqueda por incrementar la disponibilidad de recursos, sin que esto signifique la generación de presiones adicionales a la deuda pública, como es el escenario salvadoreño.

En ese sentido, la economía del comportamiento se esfuerza por explicar las conductas, aparentemente irracionales, de los contribuyentes, con lo cual se ofrece un aporte al objetivo de mejorar el diseño de políticas y proyectos, incluyendo los llamados “empujoncitos” (*nudge* en inglés). Estos son mecanismos para persuadir a los contribuyentes de tomar

⁵ Según el BID, la economía del comportamiento (behavioral economics) ha tomado fuerza como un instrumento para crear políticas públicas que se adapten a la manera de pensar y tomar decisiones de los ciudadanos (BID, 2018).

⁶ El diseño de estas medidas debe considerar la escasa disponibilidad de recursos públicos, la cual condiciona la naturaleza de las intervenciones.

decisiones socialmente deseables, sin la necesidad de prohibirles otras alternativas disponibles (BID, 2014)⁷.

La incorporación de estos “empujoncitos”, por parte de los hacedores de políticas públicas, ayuda a entender las barreras que se confrontan cuando intentan que los contribuyentes cambien sus comportamientos y paguen los impuestos (BID, 2014). La experiencia internacional evidencia que, países como Argentina, Guatemala, Reino Unido, Estados Unidos (estado de *Minnesota*), Ecuador, entre otros, han diseñado políticas públicas para mejorar los niveles de recaudación fiscal bajo el enfoque de la economía del comportamiento.

En conjunto, la información disponible puede generar conclusiones importantes sobre los elementos básicos que deben tomarse en cuenta para el diseño de intervenciones de esta naturaleza en el país. Particularmente, el BID, en 2019, recomendó a El Salvador la adopción de políticas para fomentar el cumplimiento tributario (Ministerio de Hacienda, 2019), basado en el enfoque de disuasión versus incentivos positivos para fomentar la tributación.

I.2 Formulación del problema

La problemática por abordar en la presente investigación consiste en determinar ¿qué elementos debería contener una política pública para disminuir los niveles de evasión y elusión fiscal en el país (y con ello mejorar la recaudación), utilizando los instrumentos de la economía del comportamiento, a partir de las barreras (factores “irracionales”) que enfrentan los contribuyentes salvadoreños al momento de hacer efectivo el pago de impuestos?

I.3 Delimitación y alcances de la investigación

La investigación estará limitada por los siguientes factores:

- Espacial: el ámbito principal a analizar comprende las finanzas públicas y el comportamiento de los individuos respecto al pago de sus impuestos en El Salvador. Adicionalmente, para efectos de conocer la experiencia internacional sobre la temática, se explorarán intervenciones en otros países, a nivel descriptivo.
- Temporal: los datos utilizados para el análisis comprenden los últimos 20 años, es decir, desde 2001 hasta 2020.

⁷ El potencial de la economía del comportamiento radica en que ofrece principios valiosos para que los programas se diseñen en torno a la psicología real de los individuos, con lo cual aumentan las oportunidades de lograr las metas de política deseadas (BID, 2014).

I.4 Objetivos

a. Objetivo general

Proponer herramientas conductuales para el diseño de políticas públicas encaminadas a mejorar los niveles de recaudación fiscal en El Salvador.

b. Objetivos específicos

- i. Identificar las barreras cognitivas y los sesgos conductuales, que son planteados por el enfoque teórico de la economía del comportamiento, presentes en los salvadoreños que inciden en el cumplimiento tributario.
- ii. Plantear herramientas conductuales, como líneas generales de política pública, que tengan como propósito mejorar los niveles de recaudación tributaria en El Salvador.

II. MARCO REFERENCIAL

El marco referencial contiene: la revisión histórica de algunos indicadores fiscales y tributarios; así como los fundamentos teóricos sobre el tema de investigación; el marco conceptual que contiene aquellos conceptos utilizados en la investigación; y, finalmente, un apartado empírico el cual agrupa la experiencia internacional y nacional sobre intervenciones diseñadas bajo este enfoque.

II.1 Marco histórico

Este marco histórico comprende: (i) una revisión de la política fiscal y su desempeño en El Salvador, (ii) la estructura tributaria, la tributación y su gestión recaudadora, (iii) la evasión y (iv) la elusión tributaria.

a. Política fiscal y su desempeño en El Salvador

El propósito de la política fiscal es contribuir al crecimiento y desarrollo económico y social del país. Al respecto, El Salvador se ha caracterizado por ser un país con limitantes en materia fiscal. Desde la década de los ochenta, se implementaron políticas tributarias lejanas a los principios de eficiencia, neutralidad y equidad (UCA, 2014)

A lo largo de la historia, la política tributaria salvadoreña ha respondido a presiones económicas y extraeconómicas, como lo fueron el conflicto armado y la debilidad del ritmo de expansión de las exportaciones tradicionales entre los años noventa. Esta situación

conllevó a un aumento desmedido de las asignaciones presupuestarias al gasto de defensa y seguridad, en perjuicio de otras áreas como la inversión pública y el gasto social. Lo anterior ejerció presiones sobre los ingresos del Estado. Para 1989, la carga tributaria alcanzó 7.6% del PIB, conllevando a un déficit fiscal del 4.7% del PIB (FUNDE, 2008).

Posterior a ese acontecimiento, entre 1989 y 1995, hubo reformas en materia fiscal, las cuales buscaban corregir el fuerte desequilibrio fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, la racionalización del gasto público y el incremento de los ingresos del gobierno. Para FUNDE (2008), las reformas en materia fiscal de esa época consistieron en la simplificación, por un lado, de la administración tributaria y, por el otro, del sistema impositivo.

Un resultado inmediato fue la ampliación de la base de contribuyentes y una mayor cobertura de rentas. Durante esos años (1990-1995) los ingresos tributarios reflejaron un crecimiento promedio de 19.5%. Cabe advertir que, entre las reformas más relevantes de esa época se encuentran el cambio de tasa del IVA del 10% al 13%, realizada en julio de 1995 y la eliminación de la exención del IVA a la transferencia e importación de bienes en abril ⁸ de 2000.

Entre 1996 y 2004, los ingresos tributarios crecieron a una tasa promedio del 6.1%, explicada, principalmente, por la recaudación del IVA y el ISR. Los ingresos en concepto de derechos arancelarios presentaron una caída de 0.9% durante el mismo período, debido al proceso de desgravación arancelaria.

De 2005 a 2009, las reformas en materia normativa ⁹ incidieron en los niveles de recaudación, el flujo de los ingresos tributarios distingue dos momentos, de 2005 a 2008, un crecimiento promedio del 12.3%, y 2009, con los efectos de la crisis financiera internacional, los ingresos tributarios reportaron un decrecimiento del 9.6%, lo que significó un 14.8% del PIB.

Posterior a ese período, de 2010 a 2020, los ingresos tributarios han significado, en promedio, 17% del PIB, con una tasa de crecimiento del 6.2%, hasta el 2019. Para 2020, los ingresos tributarios disminuyeron un 4.4%, debido a los efectos de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

La Tabla 1 provee información sobre las principales medidas implementadas en materia tributaria, durante las últimas décadas.

⁸ Según FUNDE, la reforma eliminó la exención a las transferencias e importaciones de granos básicos, leche fluida y en polvo y medicinas.

⁹ Entre ellas, Código tributario, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, Ley de Bancos, Ley especial para sancionar infracciones aduaneras, Código Penal y Código Procesal Penal.

Tabla 1. Medidas en materia tributaria implementadas en El Salvador, entre 1990 y 2019

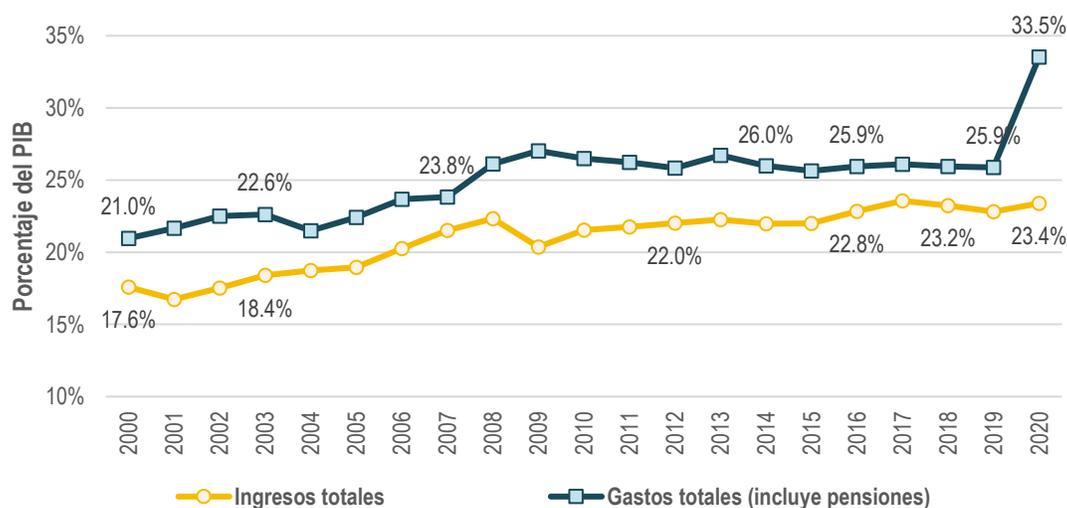
Periodos	Medidas implementadas	Tipo de medidas
1990-1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de una Ley del ISR ▪ Reducción del tributo a las exportaciones de 290% a 15%, hasta derogarse completamente ▪ Aumento del IVA del 10% al 13%, en 1995 ▪ Eliminación de derechos arancelarios sobre el camarón y caña de azúcar ▪ Reducción de los derechos de importación ▪ Introducción del sistema de retenciones mensuales para el ISR de personas jurídicas ▪ Dedución (hasta 50%) del ingreso imponible por reinversiones de utilidades ▪ Promulgación de amnistía para pago de tributos vencidos con bonos del gobierno ▪ Derogación del tributo sobre el patrimonio ▪ Eliminación de la mayoría de las exenciones del impuesto a la renta y del IVA ▪ Eliminación de la mayoría de los tributos específicos ▪ Modificación de los tributos específicos aplicados a la cerveza y otras bebidas alcohólicas, gaseosas y combustible ▪ Entre otros 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principios de simplificación de los tributos, aumentar la eficiencia y eficacia. ▪ Menos atención a la equidad y la justicia redistributiva
2000-2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobación del Código Tributario en 2001 ▪ Eliminación del subsidio al 100% del diésel destinado al transporte público de pasajeros, por medio de autobuses (noviembre de 2001) ▪ Eliminación del subsidio a los consumidores mayores de 100kw/mes ▪ Subsidio a la energía eléctrica a consumidores residenciales con uso de 1-99 kw/h al mes ▪ Aprobación a la Ley de Fondo de Conservación Vial, contribución especial de \$0.20 por c/ galón de combustible, para financiar el mantenimiento de la red vial nacional (2001) ▪ Inicio de la eliminación progresiva de aranceles y tributos relacionados con el comercio exterior, debido a los tratados comerciales suscritos por El Salvador, en 2006 ▪ Creación de impuestos al turismo, COTRANS, llamadas telefónicas internacionales entrantes, pago a cuenta del ISR para personas naturales ▪ Actualización de impuestos específicos a dólares y aumentos de tasas, entre otros 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asegurar la estabilidad económica ▪ Responder a choques externos e internos
2010-2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformas a la Ley del IVA, a FOSALUD, a Ley del NIT, al Código Tributario, a la Ley de productos del Tabaco, a la Ley de ISR y a la Ley de Bebidas Alcohólicas ▪ Creación de Ley de Impuesto Especial a Combustibles, Ley de Impuesto a Primera Matrícula, Ley de Impuesto a las Bebidas Carbonatadas, Gaseosas y Jugos ▪ Aumento del ISR del 25% al 30% a personas jurídicas ▪ Aumento de tasa efectiva del ISR a 30% a personas naturales ▪ Creación del impuesto mínimo a la renta (posteriormente declarado en dos ocasiones inconstitucional) ▪ Creación de la Ley Fondo para la Atención a las Víctimas de Accidentes de Tránsito ▪ Creación del impuesto a operaciones financieras, a la telefonía y tecnología, sobretasas a 5% a las utilidades, entre otros. 	

Fuente: elaboración propia con información de Gallagher (1993) y otros, varios años.

Las reformas y ajustes normativos reflejan dos premisas importantes, por un lado, la gestión de la política tributaria ¹⁰ no siempre ha partido de principios de equidad y justicia redistributiva, al momento del diseño de las reformas en materia tributaria. Y, por el otro lado, en general, la gestión de la política fiscal (gastos, ingresos, deuda e inversión) ha estado condicionada a responder a choques externos e internos, tratándose de esta forma de un enfoque *ex post* de intervención pública. Ambos factores, podrían explicar la persistencia de una estructura tributaria regresiva en el país, a pesar del crecimiento de la participación de los impuestos directos en la carga tributaria. En conjunto, estos factores han generado presiones estructurales a las finanzas públicas.

Adicionalmente, los resultados de estos ajustes pueden observarse en el desempeño del Sector Público No Financiero (SPNF). Tal como lo reportan las estadísticas, la tendencia es una fluctuación cercana entre los gastos y los ingresos totales; asimismo, en toda la serie analizada, los gastos totales han superado a los ingresos totales, alrededor de dos puntos porcentuales. Es evidente que, durante crisis económicas o choques externos, los gastos han superado el nivel de ingresos (ver gráfico 1), como sucedió para el desequilibrio financiero internacional de 2008-2009 y la pandemia ocasionada por la enfermedad de Coronavirus en 2020. Para ambos hechos, los gastos corrientes (con pensiones) fueron 2.32 y 10.14 puntos porcentuales mayores a los ingresos totales, ambos medidos como porcentajes del PIB.

Gráfico 1. El Salvador: ingresos y gastos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) como porcentaje del PIB, 2005-2020



Fuente: elaboración propia con datos oficiales del Ministerio de Hacienda

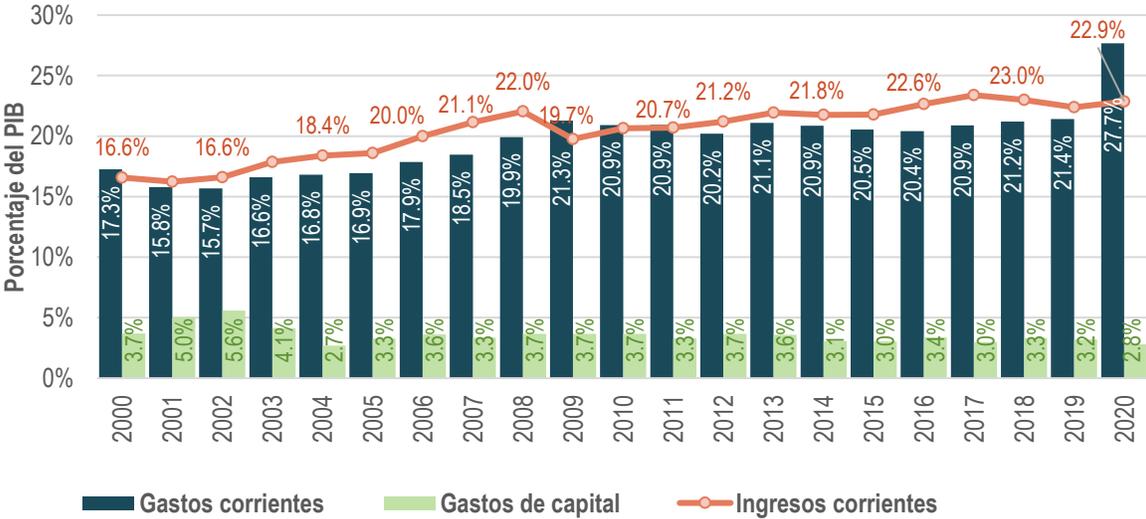
¹⁰ Definida como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta, a efecto de financiar la actividad del Estado (BCR, 2015).

En cuanto al total de las erogaciones de las dos últimas décadas, el gasto con mayor protagonismo ha sido el corriente, en promedio, éste ha significado el 84.2% del total, contrario al gasto de capital con una media en la participación del 15.5%. El balance refleja una preferencia hacia los gastos destinados a remuneraciones y compra de bienes y servicios, contrario a las erogaciones en inversión bruta o transferencias de capital (ver gráfico 2).

En cuanto al gasto corriente, es importante señalar que sus tres principales rubros (consumo, intereses y transferencias de capital) han sido dinámicos y han contribuido, en diferentes participaciones, al crecimiento de dicho gasto corriente. Por ejemplo, para el 2019, el consumo de bienes y servicios, así como las remuneraciones, aportaron 2.7 puntos porcentuales al crecimiento del gasto corriente (que fue de 3.8%), mientras que las transferencias corrientes y el pago de intereses aportaron 0.2 y 0.8 puntos, respectivamente. En 2020, el gasto corriente creció en 18.5% anual, explicado, principalmente, por las transferencias corrientes (en un 14.3%) que fueron destinadas a los hogares, en el marco de las medidas para contrarrestar los efectos de la pandemia del COVID-19, el consumo, por su parte, aportó 3.1% puntos porcentuales a ese crecimiento, seguido del pago de intereses, con un 1.1%.

Esta configuración estaría explicando que, dentro de la agenda pública, el gasto de capital ha sido el menos dinámico del gasto total, en promedio creció 0.4%, entre el 2000 y 2020. En este rubro, la inversión bruta ha sido la que más ha contribuido a las variaciones porcentuales presentadas por este sector.

Gráfico 2. El Salvador: SPNF ingresos corrientes, gastos corrientes y gastos de capital, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Ministerio de Hacienda)

En general, la relación entre ingresos y gastos es importante, pues en conjunto determinan el nivel de necesidades financieras, es decir, la deuda requerida para financiar las actividades del Estado. En El Salvador, el resultado global (incluyendo donaciones y pensiones), para los últimos 20 años, ha sido negativo, fluctuando entre -2.3% hasta -10.1%, respecto al PIB.

El déficit global mostró su mayor caída, desde los últimos 20 años; producto de la disminución de la producción y de los ingresos totales. Según estimaciones oficiales, en 2020, el déficit ha representado 10.1% del PIB, haciendo más difícil la situación para las finanzas públicas, pues como se apuntó anteriormente, la economía salvadoreña sufrió un fuerte impacto, producto de la pandemia, la cual obligó a paralizar la economía durante varios meses ¹¹, por lo que el gobierno recurrió al desembolso de importantes recursos para la asistencia social, a lo cual se sumó a la caída de la recaudación.

El déficit global, en principio, influye en los niveles de deuda. En El Salvador, la deuda pública, en promedio, se ha ubicado en 54.1% del PIB. Durante los últimos 20 años, el endeudamiento se ha agravado durante el último año, al igual que en el resto del mundo.

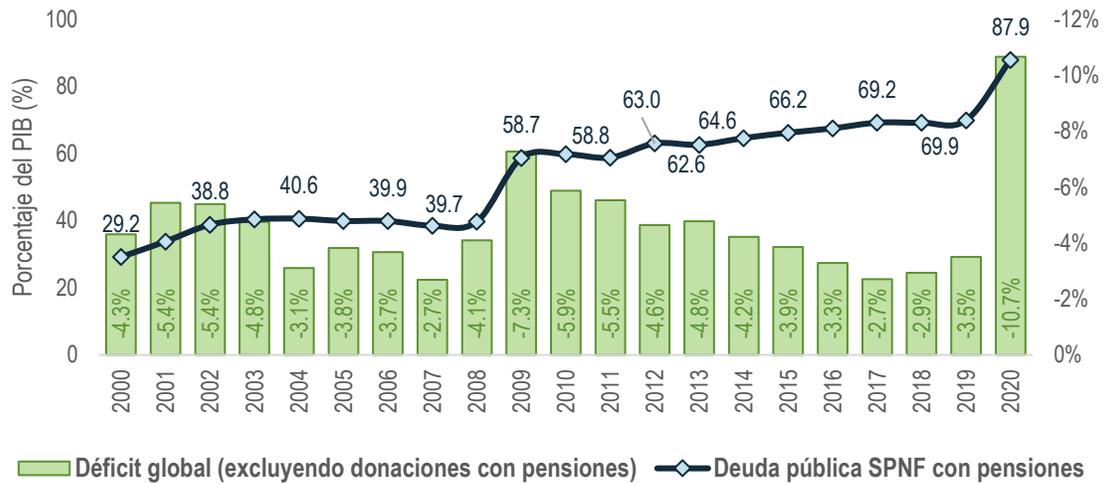
De hecho, el FMI, a través del Monitor Fiscal, plantea que, a nivel mundial, el apoyo fiscal brindado por los diferentes gobiernos ha evitado contracciones económicas más severas y mayores pérdidas de empleo. Pero ese apoyo, sumado a las caídas de los ingresos, ha elevado los déficits y la deuda pública a niveles sin precedentes en los países de todas las categorías de ingreso. Es así como, el promedio mundial de deuda pública alcanzó una cifra sin precedentes de 97% del PIB en 2020 (FMI, 2021).

Para El Salvador, en 2020, la deuda del SPNF ascendió a 87.9% del PIB. Por lo planteado anteriormente, para el FMI existe una necesidad de encontrar un equilibrio entre los riesgos de la deuda pública y privada, la cual es abultada y creciente, para ello se plantea que el apoyo fiscal es crucial, pues apoyar a los sistemas sanitarios, los hogares, las empresas viables y la recuperación económica contribuiría a impulsar la recuperación ¹². En ese sentido, para respaldar este esfuerzo se podría mejorar el diseño de las reglas fiscales, reforzar la transparencia fiscal y las prácticas de gestión de gobierno (FMI, 2021).

¹¹ La cual se formalizó con la declaratoria de emergencia sanitaria decretada el 14 de marzo de 2020 en el Decreto Legislativo 593, publicado el 14 de marzo de 2020 en el Diario Oficial N° 52, Tomo 426. [en línea] <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/14-03-2020.pdf>. Dicha declaratoria fue prorrogada en varias ocasiones hasta su vigencia del 16 de mayo de 2020.

¹² Dichos apoyos fiscales, varían y dependen de cada economía, según el FMI. (FMI, 2021)

Gráfico 3. El Salvador: déficit global y deuda del SPNF con pensiones, como porcentaje del PIB, 2000-2020



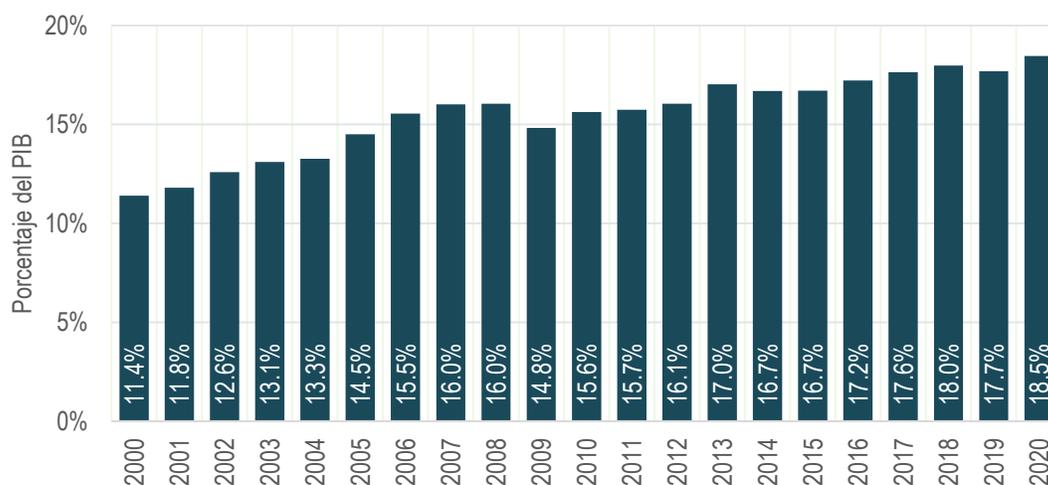
Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Ministerio de Hacienda) y Base de datos Económica-Financiera del BCR

En conclusión, los resultados preliminares del SPNF revelan la escasa disponibilidad de recursos financieros, por el nivel de ingresos y del exceso de gastos sobre los ingresos. Esta situación deja poco margen de maniobra, pues los recursos no son suficientes para atender las demandas sociales, sumado a los compromisos adquiridos por la deuda pública. En ese sentido, vale la pena ahondar en la principal fuente de ingresos del Estado: los tributarios, su estructura y su comportamiento durante los últimos 20 años.

b. Estructura tributaria

La carga tributaria de El Salvador ha sido entre 11.4 a 18.5 puntos del PIB, para los últimos 20 años (ver gráfico 4). Si bien, según datos preliminares del 2020, la carga tributaria aumentó en 4.5%, respecto a la de 2019, es relevante señalar que, dada la contracción de los ingresos tributarios (4.4%), dicho incremento se explica por la caída del PIB, la cual fue de 7.9% (BCR, 2021).

Gráfico 4. El Salvador: evolución de la carga tributaria, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Ministerio de Hacienda)

Al igual que la región Latinoamericana, los impuestos sobre bienes y servicios son la principal fuente de ingresos para El Salvador. La contribución del IVA al total de ingresos tributarios osciló entre 43.5% y 55.8% durante los últimos 20 años. Al respecto, Icefi (2021) señala:

Si bien, el peso de los impuestos directos es alto, comparado con los sistemas tributarios de la mayor parte de los países de la región centroamericana, el sistema salvadoreño sigue siendo regresivo, pues predominan los impuestos indirectos, destacando el peso relativo del IVA, que alcanzó 44.3% del total de la recaudación tributaria en 2019 (Icefi, 2021).

En ese sentido, la estructura tributaria continúa caracterizándose por su regresividad, como resultado de los cambios y reformas normativas que han sido implementadas, tal como se ha señalado; a pesar de la mejora en la recaudación de impuestos directos (ver gráfico 5).

Gráfico 5. El Salvador: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central y participación de ingresos tributarios en el PIB, en porcentajes, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Ministerio de Hacienda)

c. *Tributación y gestión recaudadora*

La gestión recaudadora es un instrumento valioso para el Estado, pues garantiza la disponibilidad de recursos para que pueda realizar sus funciones. Los análisis empíricos sugieren que la recaudación tributaria más elevada, acompañada de mejores instituciones, mejores índices de educación y competencias, y más diversificación económica, es lo que permite que varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) escapen de la trampa de ingresos medios, lo que contrasta con América Latina y el Caribe (Melguizo et al., 2017 citado en OCDE et al., 2020, pág. 78).

Según datos del MH de El Salvador, la recaudación del IVA en el país presenta tasas de productividad ¹³ del 64.4% del potencial durante el periodo 2011-2019. Para 2021, en los cálculos del Presupuesto 2021, Icefi estima que la productividad de dicho impuesto puede crecer hasta el 85.3% del potencial, lo cual es una meta poco probable de alcanzar en el corto plazo (Icefi, 2021); lo cual podría explicarse por las presiones a las finanzas pública que han demandado la pandemia ocasionada por la enfermedad de la Covid-19.

¹³ Según Icefi, se define como el cociente entre la recaudación de IVA, medida en porcentaje del PIB, y la tasa general del impuesto. El valor que toma el índice representa la recaudación obtenida como porcentaje del PIB por cada punto de tasa. Este indicador permite evaluar el poder recaudatorio de un punto de IVA, determinado por la amplitud de la base imponible y el nivel de cumplimiento tributario. (Icefi, s./f.)

Sin embargo, en contraste con la productividad del IVA, los últimos datos disponibles del gasto tributario ¹⁴ en el IVA indican que este concepto alcanzó los USD 446.22 millones, en 2019, lo que equivale al 1.79% del PIB, según el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP) 2019-2029 del MH. Este gasto tributario fue atribuido a 5 categorías: exenciones al consumo de bienes y servicios locales (69.44%), incentivos fiscales (12.16%), las exenciones a la importación de bienes (6.11%) y otros incentivos (12.29%). Asimismo, en esa misma oportunidad, el MH estimó el incumplimiento tributario (evasión) para el referido impuesto con una tasa del 17.6% del potencial teórico en 2018, lo que significaría alrededor de USD445.0 millones; es decir, 1.7% del PIB para dicho año (Ministerio de Hacienda, 2019).

En cuanto a la gestión recaudadora del Impuesto Sobre la Renta (ISR), según el MFMLP, en 2017, calculó una renuncia tributaria (gasto tributario) de USD427.71 millones, equivalente al 1.72% del PIB, desagregado en 5 categorías: incentivos fiscales (33.26%), deducciones (28.7%), tasas reducidas o diferenciadas (19.52%), exenciones (9.02%) y otros. (Ministerio de Hacienda, 2019). Al respecto, en 2019, Icefi estimó, a partir de los datos de renuncia tributaria del MH, la evasión del ISR para personas jurídicas, concluyendo que ésta se ubicaría en el 70.8% del potencial teórico, lo cual implicaría una pérdida recaudatoria por 7.6% del PIB.

Durante los últimos años, *Global Financial Integrity* (GFI) calculó una pérdida en el ISR, relativa al 2.1% del PIB para El Salvador, a partir de las fuentes sobre los flujos ilícitos de capitales. Las aludidas estadísticas, correspondientes al periodo 2014-2017, señalan el sacrificio fiscal que implica el incumplimiento tributario, pues la combinación de estos factores (gasto tributario, pérdida en el ISR, entre otros) significa para El Salvador la renuncia del 5.2% del PIB, en relación con el IVA; y del 28.7% de la recaudación efectiva, respecto del ISR (Icefi, 2021).

Si bien las cifras estimadas presentan cierto nivel de rezago y tomando en cuenta la actual situación fiscal, resulta imperioso elevar la eficiencia en la recaudación fiscal, en la medida de lo posible. Si bien, un elevado nivel de deuda y reducción de los ingresos empujaría a la posibilidad de incrementar o establecer nuevos impuestos, se debe enfocar, al menos en el corto plazo, en mejorar los niveles de cumplimiento tributario, lo que contribuiría a disminuir las presiones en las finanzas públicas.

¹⁴ El Ministerio de Hacienda, tomando de referencia organismos internacionales, define los “Gastos Tributarios” como: Todas aquellas disposiciones especiales en materia tributaria que generan una reducción de las obligaciones de los contribuyentes, provocando una pérdida en la recaudación fiscal. Estas disposiciones legales están orientadas a incentivar actividades o sectores económicos a través de un tratamiento distinto de la regla general, por medio de exenciones, exclusiones, incentivos, tasas reducidas o diferenciadas, deducciones y no sujeciones. (Ministerio de Hacienda, 2019)

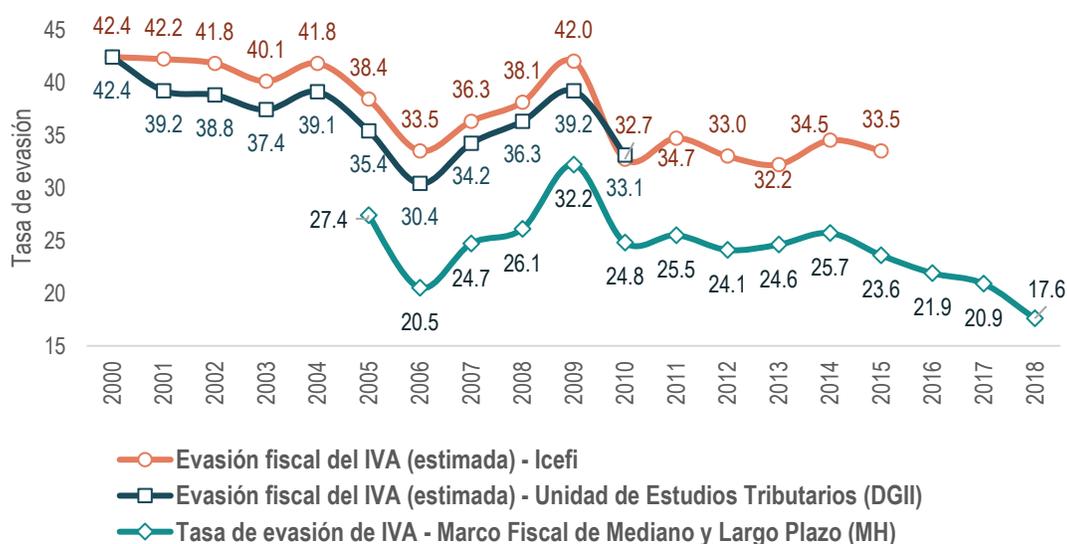
d. Evasión tributaria

Pese a que, en El Salvador la evasión tributaria ha sido un problema recurrente, no existen cifras periódicas sobre la magnitud de los montos evadidos, haciendo difícil conocer con certeza las pérdidas sociales que podrían significar. Entre las principales implicaciones negativas de la evasión fiscal es que produce inequidades entre contribuyentes, induce a competencia desleal en el mercado, indica posibles problemas de eficiencia en la gestión pública y limita los recursos del estado. (Dirección General de Impuestos Internos - MH, 2011).

Al analizar sus motivaciones, diversos estudios afirman que, ciertamente, los contribuyentes evaden "...en la medida en que los controles que tiene la Administración Tributaria no sean tan efectivos para descubrir sus conductas evasoras, así como, cuando la aplicación de las sanciones no implique un costo oneroso respecto al beneficio de evadir" (Dirección General de Impuestos Internos - MH, 2011, pág. 6).

En El Salvador, la estimación de la evasión ha oscilado, en los últimos años, entre el 33.5% y el 42.4% en el caso del IVA. Oxfam señala que esta ratio no es lejana a lo que sucede con los países de la región centroamericana, lo que podría estar relacionado a mayores niveles de informalidad económica, a la falta de confianza en la institucionalidad estatal, y a la mayor desigualdad institucionalizada en sus sistemas tributarios (Iniciativa social para la democracia, 2016).

Gráfico 6. El Salvador: estimaciones sobre la evasión fiscal del IVA, en porcentajes, 2000-2018



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Impuestos Internos (MH) e Icefi.

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) estimó una disminución de la tasa de evasión del IVA, en 2011, al pasar de un 42.4%, en 2000 a un 33.1% en 2010. Sin embargo, existen otras estimaciones más actualizadas realizadas por tanques de pensamiento en las que podría indicar otros niveles de evasión del IVA.

Al respecto, el Icefi (2016) estimó que la evasión del IVA disminuyó, pasando del 42% en 2001 a un 32.2%, en 2013. Para los tres años siguientes la evasión del IVA presentaría un incremento del 32.2% en 2013 a un 33.5 % en 2015. Sin embargo, visto de forma global, el Icefi estima que la evasión habría disminuido en el periodo 2011-2015 (Iniciativa Social para la democracia, 2016, pág. 27). El gráfico 6 muestra una evidente discrepancia entre las diversas estimaciones, especialmente en la del MH y la de la DGII, esto se debe al cambio metodológico del año base del Sistema de Cuentas Nacionales (SCNES) de 1990 a 2005 (Ministerio de Hacienda, 2019, pág. 175).

En cuanto a la evasión estimada en el ISR, Lazo (2013) calculó que en 2013 se habrían evadido USD 935.51 millones, es decir, una tasa del 47.2% respecto a su potencial de recaudación, el 85% por empresas y el resto por personas naturales. Mientras que el Icefi estimó una tasa de evasión del 40%, respecto a su potencial de recaudación en 2016 (Icefi, 2016). Para la Iniciativa social para la democracia (2016), esta configuración reafirmaría que el mayor incumplimiento de las responsabilidades tributarias está a cargo de quienes cuentan con mayor capacidad de pago, precisamente porque tienen la información necesaria para evadir; mientras que las personas con rentas provenientes de salarios cuentan con poca o nula capacidad de evasión. Según la aludida fuente, el promedio de evasión de renta corporativa respecto a su recaudación potencial, en el período entre 2002 y 2008, fue del 53%.

A pesar de las estimaciones señaladas, las dificultades para el cálculo de la evasión del ISR persisten; las cuales obedecen a las complejidades para estimar su productividad, debido a la ausencia de información sobre la distribución del ingreso nacional según remuneración de los factores de producción, el alto nivel de informalidad económica, entre otros factores, los cuales están asociados a la existencia de contrabando y de defraudación aduanera (Icefi, 2016).

e. Elusión tributaria

Además de la evasión, existe otro fenómeno que reviste de importancia en el país, se trata de la elusión tributaria, si bien ambos fenómenos tratan sobre evitar el compromiso tributario, no obstante, la primera está asociada con el no pago de impuestos, constituyendo una infracción tributaria o un delito, es decir, una defraudación del fisco, según el art. 249 del Código Penal de El Salvador. Por su parte, la segunda, es decir, la elusión se trata de usar el

orden jurídico para el no pago de impuestos¹⁵ (Iniciativa Social para la democracia, 2016, pág. 71). En otras palabras, se busca "...reducir la carga tributaria que enfrentan las empresas, procuran modificar su comportamiento induciéndolas a invertir en determinados sectores..." (Lazo, 2013, pág. 38).

En ese sentido, la elusión fiscal, como un fenómeno social y económico, trata la reducción de la carga tributaria que enfrentan las empresas, lo cual se traduce en una disminución de los ingresos tributarios. Lazo (2013) estimó la elusión en el país para 2013, según esta fuente se dejaron de percibir aproximadamente USD\$ 370 millones para el sector exportador y USD\$120 millones para otros sectores, alcanzando así un costo tributario de US\$ 490 millones en 2013 (Iniciativa Social para la democracia, 2016).

En años posteriores, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) señaló que para 2011 existían cerca de 26 leyes que abordan exenciones fiscales para el sector privado, particularmente, en ese año, se estimó que las empresas ganaron USD\$ 1,200 millones (FESPAD, 2013). Con lo anterior, si bien los mecanismos para la elusión son configurados por la normativa, es importante reconocer que existen varias tareas pendientes, entre ellas, la de aminorar los incentivos de las empresas para hacer uso de estas medidas.

II.2 Marco teórico

El marco teórico comprende las concepciones teóricas sobre (i) la política fiscal y tributaria, (ii) los planteamientos teóricos sobre la tributación, (iii) las facultades de cobro de la administración pública, las cuales derivan de las leyes vigentes; (iv) la economía del comportamiento; y (v) la psicología conductual.

a. Rol de la Política fiscal y tributaria

La política fiscal es una herramienta para alcanzar el desarrollo económico de un país. Para Dornbusch, Fischer, & Startz (2009), esta herramienta es la política del gobierno respecto del nivel de sus adquisiciones y transferencias, así como de su estructura impositiva. Según Musgrave, si bien la asignación de recursos es el objetivo principal de la política fiscal, también es posible utilizar los ingresos y los gastos para alcanzar la redistribución de la renta (Musgrave, 1959).

Al respecto, existen dos ámbitos claramente definidos como objetivos de la política fiscal, el primero, es el apoyo al desarrollo de las fuerzas productivas, para el crecimiento económico; y, el segundo, es la redistribución del ingreso y la riqueza dentro de la población (Acosta, 2010).

¹⁵ Por ejemplo, los incentivos fiscales más comunes aplicados son: las reducciones en la tasa del impuesto sobre la renta, exenciones de impuestos, reducciones particulares de aranceles a la importación de maquinaria

Según Musgrave, el mercado presenta ciertos niveles de ineficiencia en la asignación de recursos, las cuales surgen paralelamente a la satisfacción de necesidades privadas. La intensidad de estas ineficiencias (externalidades, monopolios, bienes públicos) es que el autor planteó que era deseable y factible una intervención correctiva por parte del Estado (Musgrave, 1973).

Al respecto, la eficacia de la política fiscal, como una medida de intervención estatal, es explicada a razón de que, en el corto plazo, la teoría económica plantea que la política fiscal posee un rol estabilizador, debido a que su aplicación permite el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos, los cuales son una condición necesaria (no suficiente) para alcanzar el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales (CEPAL, 2000). En ese sentido, bajo ciertas condiciones, constituye un instrumento alternativo de absorción de choques (BCR, 2004).

También la política fiscal posee un rol asignador, la cual se refiere a asignar recursos presupuestales para la transformación productiva. Y, finalmente, el rol distributivo de la política fiscal permite transformación garantiza la aplicación de medidas de redistribución del ingreso para complementar las que puedan surgir como resultado del progreso económico.

La política fiscal posee varios componentes, como ámbitos de la deuda, la inversión, los gastos y los ingresos públicos. De estos cuatro elementos, especial interés requiere la gestión de deuda y los esfuerzos por garantizar los ingresos que permitan realizar las erogaciones correspondientes.

Al respecto, sobre la deuda pública, Galindo & Ríos (2015) concluyen que la deuda puede acarrear resultados adversos para la economía. En casos extremos, la deuda podría representar una potencial crisis soberana, lo cual está explicado por su relación inversa con el crecimiento económico (Ostry, Ghosh, y Espinoza 2014, citado en Galindo & Ríos, 2015).

De hecho, algunos autores plantean que existe evidencia empírica de que un alto nivel de deuda pública afecta la acumulación de capital y la productividad (Kumar y Woo 2010). En promedio, un ascenso de 10 puntos porcentuales en el nivel inicial de deuda como porcentaje del PIB puede desacelerar el crecimiento del PIB per cápita anual en 0.2% (Kumar y Woo 2010).

Un endeudamiento alto, como ya se ha hecho mención, podría generar efectos adversos, en primer lugar, generando el llamado efecto expulsión (*Crowding Out*), que implica que la deuda pública, destinada a financiar gasto, podría haberse empleado para otros usos más productivos, desalentando la inversión privada ¹⁶ ; y, en segundo lugar, intensificando la probabilidad de tener que cobrar mayores o nuevos impuestos, para pagar el costo financiero

¹⁶ Este efecto tiene que ver con la sustitución de la inversión privada como resultado de la expansión del gasto público. En general, dicho efecto se da en un contexto en donde el objetivo fundamental de la política económica es fomentar la expansión económica (Calderón Villareal & Roa Dueñas, 2006).

de la deuda y, eventualmente, su saldo, deprimiendo la actividad económica (Calderón Villareal & Roa Dueñas, 2006).

En cuanto a los ingresos públicos, uno de los componentes de la política fiscal hace alusión a los ingresos que obtiene el Gobierno para el financiamiento de sus actividades. Especial interés presentan los ingresos provenientes de los impuestos, pues específicamente esos ingresos determinan la estructura tributaria de un país. Los cuales, provienen de diversas fuentes: impuestos, ganancias de las empresas públicas, cobro por el uso de propiedades del Estado, tasas por servicios públicos y donaciones. En ese sentido, la eficiencia de dicha estructura tributaria depende, principalmente, de las entidades públicas encargadas del cobro y los contribuyentes (Icefi, 2015).

Indistintamente si un modelo tributario es progresivo o regresivo, lo cual ya se abordó en el apartado de antecedentes, la responsabilidad fiscal es mayor en los medianos y grandes contribuyentes, por tener mayor capacidad tributaria, y en el último de los casos, el incumplimiento de la responsabilidad tributaria por éstos es aún mucho más gravosa para la política fiscal y la sociedad, pues profundizan las desigualdades del contenido sustantivo de las normas tributarias (Iniciativa social para la democracia, 2016, pág. 15). En ese sentido, la responsabilidad fiscal se perfila como un elemento necesario para equilibrar en alguna medida las desigualdades de los sistemas tributarios.

Dentro de la relación intrínseca con el no pago de los tributos por los contribuyentes con mayor capacidad económica se encuentra una fase agravada de irresponsabilidad fiscal: la evasión fiscal, la cual está relacionada tanto a aspectos legales como culturales, pues más allá de una mera violación de normas jurídicas, se trata de un fenómeno social con raíces profundas (Iniciativa social para la democracia, 2016). Esta situación, en la práctica profundiza la ausencia de liquidez en la Hacienda Pública.

b. Planteamientos teóricos sobre la tributación

La relación entre el Estado y los contribuyentes puede ser explicada, principalmente, por cuatro teorías: la del beneficio, la relación de poder, la relación jurídica tributaria y la función tributaria. Cada una de ellas describe, desde sus perspectivas, la relación entre el Estado y los particulares. Para efectos de la investigación, a continuación, se presentarán cada una de las teorías y finalmente se señala la que podría explicar, de mejor forma, dicha relación en el marco de la economía del comportamiento.

i. Teoría del beneficio

La primera teoría hace referencia al “beneficio”, es decir, retoma las rentas estatales como intercambio para tener la seguridad de disfrutar del resto de sus rentas en forma tranquila, esta teoría fue planteada por Montesquieu, en 1748, recogida en “El Espíritu de las leyes”

(Tapia, 2005). En esta teoría, la concepción del tributo como “cambio” puede verse desde diferentes matices, el primero, como un precio que los ciudadanos deben pagar en concepto de cambio y como retribución por los servicios públicos que el Estado le presta, pues el goce concreto de la utilidad justifica la imposición. El segundo, como fenómeno de cambio, es decir, como una cuota para sostener los gastos públicos a cambio de la utilidad obtenida por el particular del goce de dichos servicios. Y el tercero, como una remuneración que el productor particular debe al Estado por su colaboración en las actividades de producción (Tapia, 2005).

Esta teoría plantea que la tributación es un fenómeno económico en virtud del cual el particular concede al ente público algún grado de participación en su empresa individual como retribución del goce y beneficio probable que los servicios públicos le prestarán. Tapia (2005) considera que en la relación entre el Estado y los particulares se retribuyen los servicios y beneficios generales que el Estado les brinda.

Sin embargo, una crítica de esta teoría señala que el fin de la actividad financiera del Estado consiste en la obtención de los medios económicos necesarios para ejecutar el gasto público, sin necesariamente considerar que los individuos pagan el precio de la parte de la utilidad con que se benefician ¹⁷ .

Esta teoría se contrapone con las exigencias propias de la solidaridad, pues si son las personas de menores ingresos las que requieren de mayor ayuda estatal y gozan de mayor medida de los servicios públicos, deberían soportar una carga tributaria mayor a la que afecta a las personas de mayores ingresos.

ii. Teoría del poder

El enfoque de Stahl considera que la relación entre el Estado y los contribuyentes está basada en el logro de los objetivos estatales, pues este propósito requiere la percepción de ingresos acompañada de la erogación, orientada, principalmente, a la colectividad en favor del aparato público. Lo anterior está justificado en el “poder tributario” ¹⁸ que se aplica al ámbito impositivo, es decir, al área de la actividad financiera del Estado relativa a los ingresos y gastos públicos (Tapia, 2005).

En principio, el ejercicio de la tributación posee la finalidad de obtener recursos para garantizar el funcionamiento del Estado, es decir, ofrecer bienes y servicios públicos. Dentro de la potestad tributaria o poder tributario subyace la idea de la “potestad de crear y establecer los tributos por norma de rango de ley” (Alas, Juárez, & Ortíz, 2010).

¹⁷ Asimismo, el fin de la actividad estatal está constituido por el bien común, sin necesariamente la existencia de una contraposición de intereses entre el Estado y el individuo

¹⁸ Este poder se manifiesta en el doble aspecto de la imposición de los tributos, es decir, en su establecimiento, modificación o derogación (función elaboradora de normas), y en la percepción de estos, es decir en la facultad estatal para recaudar los tributos de parte de los individuos (función administrativa).

En ese sentido, la teoría discurre la relación de sujeción como la única fuente del derecho a la imposición, se considera el derecho como un atributo esencial de la soberanía. El Estado recibiría los atributos en virtud de la soberanía que ejerce sobre los súbditos, quienes deben pagar solo en base a tal vínculo de subordinación. Una crítica a esta teoría es el hecho de que degrada la figura del contribuyente a costa del papel del Estado, también excluye el ámbito internacional al basar el vínculo Estado y contribuyentes en la soberanía. Se plantea que la percepción de ingresos por parte del Estado como una relación de fuerzas o de poder, en virtud de la cual el tributo es una consecuencia de la supremacía de hecho del Estado (Tapia, 2005).

iii. Teoría de la relación jurídica tributaria

La teoría “relación jurídica tributaria” mira las relaciones entre el Estado y los particulares como relaciones verticales de poder (Hensel y Nawiasky). En ese sentido, la relación entre la administración y el contribuyente adopta la forma de una relación jurídica, con un contenido obligacional. La obligación tributaria posee como contenido central el “deber” de pagar tributo “deuda impositiva”, cuya fuente es la legislación. La vida del tributo posee tres momentos.

El primero su creación, el tributo como “institución”. El segundo, su realización, nacimiento del tributo como obligación del contribuyente de pagar el tributo, tomando en cuenta las condiciones de igualdad, este factor basta para negar el carácter de poder. El tercer, su “momento tributario” en el que el ente estatal ejerce el derecho subjetivo de hacer efectiva la pretensión administrativa del tributo. La superioridad de esta teoría está regulada y establecida en las leyes, en ese sentido, no significa supremacía o poder (Tapia, 2005).

iv. Teoría de la función tributaria

La teoría de la función tributaria, planteada por Micheli, Mafezzoni, Fedele, a finales de los años 60, se centra en conceptos propios del derecho público, superando de esta forma la concepción intersubjetiva predominante. Desde esta visión, el fenómeno impositivo se basa en la finalidad pública de las normas tributarias y del derecho público en general, cuya protección y materialización ha sido encomendada a la administración, la “función tributaria” que señala a la administración pública como un ente que actúa por un interés general y no propio (Tapia, 2005).

En conclusión, la relación entre el Estado y los contribuyentes que podría explicar la dinámica teórica de la decisión de los contribuyentes para pagar o no sus tributos es la teoría de la relación jurídica tributaria, así como lo que plantea la función tributaria. En general, la tributación es el medio mediante el cual el Estado, a través de sus instituciones públicas, extrae el dinero de sus habitantes para coadyuvar con las obligaciones públicas. Esta tributación responde a una determinada Política Fiscal (expansiva, contractiva), es decir, su

enfoque determinará el diseño de cargos sobre el patrimonio, la renta, el consumo u otra actividad económica; y su respectivo régimen de cobro. En ese sentido, el objetivo de la tributación es recaudar los fondos que el Estado necesita para su funcionamiento (Rodríguez Morales, Martínez Ordóñez, & Feijoo Cisneros, 2019).

c. Facultades de cobro del Estado salvadoreño

Las disposiciones en materia tributaria están contenidas en la Constitución de la República, específicamente en los artículos 118, 131, 133 y 223, en este último se hace alusión, al hecho de que un elemento de la Hacienda Pública son los derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos.

Asimismo, en el Código Tributario se recogen disposiciones sobre las facultades de cobro del Estado sobre los tributos. Si bien este cuerpo normativo recoge el total de disposiciones, cabe señalarse algunos artículos importantes. En el artículo 11 se definen los tributos como “...las obligaciones que establece el Estado, en ejercicio de su poder imperio cuya prestación en dinero se exige con el propósito de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.

En el artículo 16 se define a la obligación tributaria como “...el vínculo jurídico de derecho público, que establece el Estado en el ejercicio del poder de imponer, exigible coactivamente de quienes se encuentran sometidos a su soberanía...”. Por su parte, el artículo 22 le otorga a la Administración Tributaria la potestad de administrar la aplicación del referido código y las leyes tributarias que regulan los tributos internos, de forma general y obligatoria, por mencionar algunas: la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la prestación de Servicios; la Ley de Impuesto sobre la Renta; la Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos y la Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco.

El Código Tributario comprende las facultades de la Administración Pública para fiscalizar el cometimiento de delitos de defraudación al fisco. Dicho delito podrá ser remitido a la Fiscalía General de la República, para efectos de iniciar la investigación del delito y ejerza la acción judicial respectiva. Finalmente se define que puede aplicarse lo dispuesto en el Código Penal.

Al respecto, el Código Penal, en su artículo 249, define como delito de defraudación al Fisco la evasión de impuestos, entre otros. En ese caso, la omisión de declarar hechos generadores o declarar costos, gastos, compas o créditos fiscales inexistentes, con el propósito de evadir impuestos. En dicho artículo se señala que se puede sancionar con prisión entre 4 hasta 8 años, depende de la suma evadida del Impuesto sobre la Renta o impuestos que se declaran mensualmente.

En conclusión, el cumplimiento tributario o, en su situación opuesta, se encuentra regulado dentro de las leyes antes mencionadas y, por tanto, preliminarmente, podría indicarse que

existen los mecanismos legales y la relación jurídica para garantizar el cobro, por parte de la autoridad Estatal y el pago, por parte de los sujetos obligados.

d. Economía del comportamiento: sesgos y cultura tributaria

La economía del comportamiento es una disciplina basada en premisas más cercanas a la realidad del comportamiento humano, este enfoque reconoce que el actuar de los humanos es prescriptivo (propio de los *econos*) e irracional, basado en el sistema autónomo del cerebro (Thaler & Sunstein, 2008).

Según la misma fuente, este enfoque plantea que los individuos no siempre toman decisiones en su mejor beneficio o interés debido a que tienen sesgos sistemáticos ajustados a eventualidades, dificultando la optimización de los beneficios individuales y contrariando la visión de la teoría económica clásica.

Por tanto, la economía del comportamiento vincula la racionalidad económica con la psicología de las personas, es decir, este enfoque reconoce la predictibilidad de los humanos; pues, bajo ciertos criterios, sus actuaciones son producto de una respuesta automática, la cual está sesgada por percepciones, eventualidades, hechos comunes y el comportamiento del colectivo (Kahneman, 2011).

En ese sentido, esta teoría plantea que dichos sesgos, al ser predecibles y reconocidos, pueden ser atendidos por incentivos (no siempre económicos), llamadas herramientas conductuales o “empujoncitos” (*nudges* en inglés).

i. Los sesgos cognitivos como barreras al comportamiento racional

Tradicionalmente, las ciencias económicas han definido al ser humano como un individuo racional, capaz de tomar decisiones de manera correcta y sin errores, es decir, obteniendo la máxima utilidad.

Al contrario, la economía del comportamiento establece que la conducta humana no es tan perfecta como el enfoque ortodoxo lo plantea. De hecho, las personas cometen errores sistemáticos y predecibles basados en sesgos cognitivos, por lo que necesitan ayuda para realizar juicios adecuados y tomar mejores decisiones (Kahneman, 2011, pág. 81); estas ayudas hacen alusión a las herramientas conductuales o “empujoncitos” (ver tabla 2).

Tabla 2. Sesgos y empujoncitos planteados por la economía del comportamiento

Sesgos del comportamiento humano	Características
1. <i>Status quo</i> o inercia	Conservar el estado actual de la situación
2. Sobrecarga cognitiva	Esfuerzo mental y de memoria requeridos en un momento determinado
3. Normas sociales	Reglas que rigen o determinan el comportamiento de una sociedad, pueden ser descriptivas o prescriptivas
4. Exceso de confianza	Tendencia a sobreestimar o exagerar la capacidad de realizar satisfactoriamente alguna actividad
5. Exceso de optimismo	Tendencia a subestimar la probabilidad de ocurrencia de eventos negativos y sobreestimar los positivos
6. Aversión a las pérdidas	Sentimiento de descontento es mayor, ante una pérdida vs a la felicidad experimentada en una ganancia
7. Heurística de la disponibilidad	Juicios a partir de la facilidad con la que un evento está más presente en nuestra mente
8. Heurística de la representatividad	Decisiones a partir de la similitud de eventos u objetos
9. Factores que incomodan	Elementos que incomodan la decisión (presentación de la información, por ejemplo)
10. Inconsistencia temporal (sesgo del presente)	Impaciencia ante el goce de beneficios en el corto plazo
Empujoncitos (herramientas conductuales)	Ejemplos
1. Encuadre (marco o <i>framing</i>)	Forma de presentar la información Subrayar aspectos positivos de la decisión
2. Prominencia (atención a detalles)	Medios, formas, lugar y momento para entregar el mensaje
3. Opciones predeterminadas	Opciones preestablecidas por defecto en formularios
4. Mecanismos de compromiso	Elección del presente que restringe las elecciones futuras
5. Recordatorios	Corros electrónicos, carta, visita persona
6. Micro incentivos	Premios o castigos para influir el comportamiento o decisión (tangibles o intangibles)
7. Herramientas de planificación	Mensajes diseñados para invitar a una acción o tarea concreta
8. Normas descriptivas	Describir el comportamiento del colectivo
9. Normas prescriptivas	Aprobación o desaprobación de ciertos comportamientos
10. Reciprocidad	Intercambio de acciones positivas
11. Heurística (reglas prácticas)	Herramienta para tomar decisiones fáciles

Fuente: elaboración propia con información de Martínez et. al. (2020) y Sunstein & Thaler, (2008).

Al respecto, los sesgos cognitivos son errores sistemáticos que provienen del sistema automático (también denominado “sistema 1”, haciendo alusión a un pensamiento intuitivo

y automático). Esta área del pensamiento se caracteriza por operar rápido, con poco esfuerzo y de forma automática (Thaler & Sunstein, 2008, págs. 35-36)

Este sistema automático, debido a que opera rápido y sin mayor esfuerzo, actúa la mayor parte del tiempo de la vida diaria. Consecuentemente, es muy posible que, en las actuaciones de los agentes, surjan errores o fallos en sus preferencias, percepciones, creencias y en el procesamiento de la información. Entre los sesgos que intervienen en este sistema están el exceso de optimismo, aversión a las pérdidas, factores que incomodan, inconsistencia temporal, las heurísticas de disponibilidad y la sobrecarga cognitiva (Kahneman, 2011). De hecho, las creencias son parte del sistema automático y explican la forma en la que los individuos estiman la probabilidad de ocurrencia de un evento futuro y sus consecuencias (Andrade Saraúz, 2020). A continuación, se describen algunos de los aludidos sesgos.

Más específicamente, el exceso de optimismo establece que las personas subestiman la probabilidad de sucesos negativos, mientras que sobreestiman la probabilidad de sucesos positivos (Hill, 2010). La heurística de la disponibilidad se refiere a escenarios en los que las personas estiman la probabilidad de un suceso por la facilidad con la que eventos relacionados acuden a su mente, es decir, de la percepción inmediata que tengan sobre un determinado fenómeno (Kahneman, 2011).

La prominencia señala que resaltar cierta información provoca que los individuos eleven las probabilidades de que determinados hechos ocurran. Tales fallos también participan en la evasión fiscal puesto que la escasa información acerca de sanciones y multas por la falta de pago generan que los contribuyentes subestimen la capacidad de los gobiernos para detectar su incumplimiento y aplicar reprimendas (BID, 2018).

En cuanto a las preferencias existen factores sociales que afectan las decisiones de las personas, es decir, las acciones de los agentes que rodean a un individuo influyen en su percepción sobre aquello que es correcto o incorrecto, haciendo alusión a las normas sociales y a las prescriptivas (BID, 2018). A esta categoría también pertenece las preferencias en el tiempo, las cuales explican el hecho que los seres humanos no siempre cuentan con el suficiente autocontrol para enfocar su atención y tiempo en las tareas de relevancia inmediata, sino que la dirigen a aquellas actividades que les generen una mayor satisfacción (Kahneman, 2011).

Estos últimos dos sesgos cognitivos intervienen en la evasión tributaria puesto que los individuos tienden a dejarse influir del colectivo que les rodea y a posponer las tareas fiscales pertinentes. A esa configuración se le suma el hecho que, si los ciudadanos observan que el Estado no utiliza el dinero recaudado en servicios públicos, sienten que el sistema fiscal es injusto o perciben que el resto de la población no cumple con sus impuestos y no son sancionados, el número de personas que no pagan tributos crecerá (Hill, 2010).

En el factor de procesamiento de la información se encuentran dos sesgos: la sobrecarga cognitiva y los factores que incomodan. Ambos se derivan de la elevada cantidad de

información que procesa el cerebro constantemente, lo que dificulta prestar atención a temas adicionales, en especial si su procesamiento es complejo (Thaler & Sunstein, 2008).

Ante estos sesgos cognitivos, la economía del comportamiento ha desarrollado herramientas capaces de guiar la conducta humana hacia mejores decisiones. Estos instrumentos incluyen los llamados “empujoncitos”, los cuales son cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos.

Los “empujoncitos” son fáciles y económicos de aplicar, no son mandatos, no restringen las opciones de los agentes ni alteran sus incentivos (Thaler & Sunstein, 2008, pág. 20). Por medio de la comprensión de la conducta de las personas, dicha área de la economía también ofrece herramientas con la capacidad de mejorar la política fiscal. Por tales motivos, el diseño, implementación y evaluación de las políticas tributarias deben complementarse con la visión económica y la comportamental (BID, 2016).

En este sentido, por ejemplo, el rol de la economía del comportamiento dentro de la política fiscal consiste en evaluar la percepción de los contribuyentes sobre la tributación, implementar medidas conductuales y complementar las tradicionales. De esta forma, se presume, la evasión fiscal en Latinoamérica podría disminuir si se aplican las herramientas de comportamiento adecuadas, ya sea en las políticas ya existentes o en nuevas (Andrade Saraúz, 2020).

Si bien la economía del comportamiento puede ser aplicada para distintos fenómenos (como la salud pública y la seguridad social), también es funcional para abordar la realidad tributaria, debido a que la conducta de los contribuyentes podría ser atendida desde el instrumental teórico de la economía del comportamiento, pues existen ciertos sesgos cognitivos que intervienen en la toma de decisiones de los agentes al momento de declarar sus impuestos, tal como lo ha planteado el BID en diferentes estudios (BID, 2016).

En un esfuerzo por relacionar lo anterior con el comportamiento tributario, es válido mencionar que dichos fallos inciden en el incumplimiento tributarios puesto que la declaración de impuestos conlleva cálculos, formularios y calendarios que deben ser revisados antes de realizar los pagos. Esta tarea se dificulta porque los contribuyentes suelen experimentar problemas a lo largo del proceso y no siempre existen los mecanismos de ayuda necesarios (BID, 2018). De esta manera, aunque muchos de los ciudadanos tengan la intención de cumplir con sus obligaciones fiscales, ya que conocen sus beneficios, los sesgos cognitivos mencionados pueden disuadirlos de su decisión inicial.

En ese sentido, las herramientas propuestas por este enfoque pueden utilizarse para disminuir los niveles de evasión fiscal, mediante ajustes en el contenido y cambios en los mecanismos de transmisión de los mensajes de incumplimiento tributario enviados por los gobiernos hacia las personas que no han pagado sus impuestos. Paralelamente, los “empujoncitos” pueden utilizarse para resaltar los beneficios fiscales y los efectos negativos del fraude tributario,

proporcionar recordatorios sobre el calendario fiscal y proveer pequeñas recompensas que incentiven a los agentes a pagar sus impuestos puntualmente (BID, 2018).

ii. La cultura y el comportamiento tributario

En el fenómeno socioeconómico de la evasión de impuestos intervienen factores como el diseño del sistema de impuestos, la cultura y las instituciones. Estos aspectos influyen de forma importante en las decisiones de los ciudadanos sobre evadir o no sus obligaciones fiscales (BID, 2012, pág. 162). Según la OCDE, se observa que el incumplimiento tributario tiene una mayor prevalencia en sociedades con alta desigualdad, baja legitimidad fiscal y bienes públicos de baja calidad (OCDE, 2008).

Más allá de los sesgos característicos del comportamiento humano, su relación con el pago de impuestos puede explicarse por la moral tributaria, la cual es manifestación de una falta de cultura de responsabilidad fiscal y de ausencia de solidaridad fiscal de quienes tienen mayor capacidad de pago.

La irresponsabilidad fiscal se traduce en la defraudación tributaria, explicada por la existencia de una resistencia al cumplimiento de obligaciones tributarias y por un ánimo de violación del ordenamiento normativo, la cual genera un engaño al Estado y perjudica a la Hacienda Pública (Iniciativa Social para la democracia, 2016).

La aludida cultura de irresponsabilidad fiscal se perpetua gracias al uso de la misma institucionalidad estatal; por mencionar un ejemplo, evitar la publicación de los listados de deudores del Estado, como resistencia a un medio legítimo de coerción estatal para garantizar el pago de las deudas tributarias (Iniciativa Social para la democracia, 2016).

El comportamiento de los individuos también se ve afectado por su percepción de las prácticas evasoras. Es decir, si las personas consideran esta acción como justificable, los niveles de incumplimiento tributario serán altos y viceversa. En ese sentido, la evasión fiscal es el producto de una moral laxa sobre los impuestos y la falta de control de las entidades de gobierno. Para ello, son importantes los esfuerzos de la administración tributaria para hacer respetar las normas y aumentar las probabilidades de detectar y multar a los evasores. Por estos motivos, la evasión tributaria en América Latina y el Caribe es un problema institucional y cultural permanente, donde menos de la mitad de su población considera a esta práctica ilícita como injustificable (BID, 2012).

Para la teoría económica estándar, el incumplimiento tributario se deriva de la decisión racional de los agentes al comparar los costos y los beneficios monetarios del pago de sus compromisos fiscales.

Por tanto, es importante tomar en cuenta que la veracidad de la información y las ventajas de realizar los pagos a tiempo podrían influenciar positivamente en el pago de impuestos. Al contrario, los mecanismos de control y las penalizaciones de este tipo de acciones indebidas

podrían reducir la evasión tributaria (Hill, 2010). Por su parte, la economía del comportamiento busca complementar los factores legales, administrativos y de información del modelo estándar. Es decir, se centra en predecir la reacción de los individuos ante estas situaciones, de forma realista. (BID, 2016)

iii. La ética y la moral tributaria

El término de “moral tributaria” hace referencia a los factores que influyen en el cumplimiento del pago de impuestos. Es un término que captura las motivaciones no pecuniarias para el cumplimiento tributario, así como de otros elementos que quedan fuera del marco estándar (Luttmer & Singhal, 2014).

Desde de la visión de la política pública, la promoción del cumplimiento voluntario debe ser una preocupación principal de las autoridades fiscales (Luttmer & Singhal, 2014). Conceptualmente, la importancia de la moral tributaria depende del entorno de ejecución porque la moral tributaria y la ejecución generalmente interactúan.

Dentro del enfoque de la moral tributaria, se definen al menos cinco mecanismos sobre cómo opera dicha institución, reconociendo que estos canales no son mutuamente excluyentes y, de hecho, es probable que se superpongan e interactúen entre sí (Luttmer & Singhal, 2014). Las cinco clases de mecanismos son:

- Motivación intrínseca, que puede verse como un término adicional en la función de utilidad que aumenta en la cantidad de impuestos que el individuo decide pagar (con, posiblemente, un salto ascendente discontinuo para pagar el monto requerido);
- Reciprocidad, en la que un término de utilidad adicional para pagar impuestos depende de alguna manera de la relación del individuo con el estado (por ejemplo, de los bienes públicos proporcionados por el estado o de las percepciones sobre la equidad del sistema tributario);
- Efectos de pares e influencias sociales, en los que el término de utilidad adicional para pagar impuestos depende de las opiniones o comportamientos de otras personas;
- Factores culturales de largo plazo que pueden afectar la disposición a pagar impuestos; e
- Imperfecciones de la información y desviaciones de la maximización de la utilidad (por ejemplo, los individuos pueden percibir erróneamente la probabilidad de ser detectados al evadir impuestos o pueden mostrar aversión a las pérdidas).

e. Psicología conductual

La investigación sobre la economía del comportamiento insta la revisión sobre el enfoque de la psicología conductual, bajo la premisa que, desde la psicología, se puede comprender las percepciones y el pensamiento humano, frente a determinadas circunstancias.

Un tema relevante para la psicología conductual son las percepciones, pues esta ciencia realiza un esfuerzo por determinar el comportamiento de los seres humanos. Para Gestalt, la percepción es el proceso inicial de la actividad mental como un estado subjetivo, a través del cual se realiza una abstracción del mundo externo o de hechos relevantes (Oviedo, 2004).

El estudio del comportamiento humano, desde un punto de vista psicológico y del razonamiento inductivo, precisa tomar en cuenta ciertos elementos, entre ellos, Skinner (1974) considera que no se debe confundir lo racional e irracional con lo consciente y lo inconsciente. Al respecto, según el autor, todo comportamiento, en un principio, no es racional debido a que las eventualidades desarrolladas a su alrededor no han sido estudiadas.

No obstante, todo comportamiento es al principio inconsciente, pero puede hacerse consciente sin ser racional; es decir, una persona puede conocer lo que hace sin saber los motivos de tal suceso (Skinner, 1974, pág. 120). Lo anterior, evidencia que las actuaciones de los humanos son, por lo general, automáticas, las cuales pueden ser explicadas desde diferentes motivos. Para efectos de esta investigación, vale la pena considerar las generalidades de algunos de estos, especialmente, sobre la influencia del pasado, el colectivo y la forma en que se procesan las percepciones.

Para Skinner (1974), los humanos tienden a hacer con mayor frecuencia lo que han hecho en el pasado. Sobre esto, se plantea que el "...comportamiento se introduce en la mente y se convierte en propósito, intención, ideas y actos de la voluntad..." (pág. 94), haciendo que el discernimiento del mundo y la usanza misma se conviertan en actividades cognoscitivas de propósito general.

En cuanto a la influencia social, Skinner (1974) plantea que los humanos entienden a los demás y, por tanto, tienden a actuar en relación con ellos. En otras palabras, una determinada actuación depende de lo que hagan los demás, mucho más de lo que sienten o expresen sentir.

En general, tal como lo plantea Forgas & Melamed, 1989 en Sovero (2017), el proceso de la percepción se concibe en un conjunto ordenado de dos etapas que "...inicia con la codificación de los aspectos más elementales de los estímulos (...) y culmina con el reconocimiento y la identificación de los estímulos...". Por tanto, la percepción podría considerarse como el primer paso, mediante el cual las personas reciben información de su entorno para luego formar su representación de la realidad (Pág. 16).

Con lo anterior, la psicología considera que no es posible medir las sensaciones y las percepciones como tales, pero no se puede medir la capacidad de una persona para discriminar entre estímulos, en ese sentido, tanto la sensación o la percepción de una persona se puede limitar a una operación de discriminación. Al respecto, para el enfoque estructuralista, se concibe a la percepción como la forma o la configuración de lo que se percibe (Skinner, 1974).

II.3 Marco conceptual

A continuación, se definen cómo deben entenderse los principales conceptos bajo el marco de la investigación. Es decir, se detalla la definición *ad-hoc* de algunos conceptos utilizados y, por tanto, necesarios para el desarrollo de la investigación:

- a) *Administración pública*: Ministerio de Hacienda de El Salvador.
- b) *Colectivo*: contribuyentes salvadoreños.
- c) *Efecto encuadre*: hace referencia a la acción de señalar, anunciar, enmarcar la información relevante, especialmente, a datos o ideas concisas e indicativas sobre aspectos relacionados con el cumplimiento tributario, por ejemplo, monto de las multas, porcentaje de cumplimiento de sus vecinos, monto de la multa que evitaría pagar al hacerlo durante la vigencia de una amnistía fiscal, entre otros.
- d) *Formularios de declaración de Renta e IVA*: se entenderán como aquellos formularios diseñados por el MH que deben ser presentados para el pago de impuestos, en el que se detalla la información solicitada para el cálculo de los tributos a pagar.
- e) *Guiar la conducta humana*: hace referencia a modificar, mediante la aplicación de herramientas conductuales, las decisiones y las acciones de los contribuyentes, no buscan ordenar o limitar las posibilidades de elecciones. Esta idea consiste en orientar a los contribuyentes a que tomen mejores decisiones, es decir, que paguen sus impuestos sin la imposición de reglas o mandatos obligatorios.
- f) *Intervención*: aquellas acciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para mejorar la recaudación fiscal, que incluyen, entre otras, evitar la evasión fiscal.
- g) *Normas sociales*: para la investigación, se entenderán como aquellas normas de comportamiento de los contribuyentes salvadoreños en el pago de impuestos.
- h) *Práctica evasora*: acciones de los contribuyentes salvadoreños para evitar el pago de impuesto, está relacionada con las decisiones que toman para aplazar el pago de impuestos o acciones conscientes para disminuir el monto de impuestos a pagar.

- i) *Status quo*: hace referencia a la inercia de los contribuyentes salvadoreños a continuar evadiendo, cuando ese había sido su comportamiento previo.

II.4 Marco empírico: experiencia internacional y nacional

En este marco se revisan las intervenciones públicas basadas en la economía del comportamiento para mejorar la recaudación fiscal que han sido aplicadas en otros países. Asimismo, se incluyen dos políticas públicas salvadoreñas en donde se identificó la aplicación (o la posibilidad de uso) de herramientas conductuales.

a. Experiencia internacional

A nivel internacional, las herramientas provistas por la economía del comportamiento han sido aplicadas o retomadas en diferentes países, desde hace ya varias décadas. Para esta investigación se analizaron 13 casos en los que los gobiernos, expertos u otras dependencias, diseñaron intervenciones públicas para mejorar la recaudación fiscal, basadas en las premisas de la economía del comportamiento.

Los casos encontrados datan de 1994 a la fecha, y corresponden a países como, Argentina, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, Ecuador, Perú, Reino Unido, Venezuela y otros.

Para efectos del presente apartado, se retomarán aquellos hallazgos relevantes de los casos internacionales analizadas (ver tabla 3)¹⁹, describiendo, de forma general, la naturaleza de las intervenciones y casos analizados, los objetivos propuestos, los sesgos de los contribuyentes abordados, los “empujoncitos” aplicados, los resultados cuantitativos y las principales consideraciones sobre las lecciones aprendidas.

Tabla 3. Resumen de las intervenciones internacionales diseñadas desde la economía del comportamiento

N	País (año)	Nombre de la intervención o estudio de caso	Objetivo
1	Estados Unidos (1994) ²⁰	<i>The Minnesota income tax compliance experiment state tax results</i>	Aumentar el cumplimiento tributario voluntario mediante el envío de cartas a contribuyentes

¹⁹ Para mayor detalle de cada una de las intervenciones, véase el anexo 5.

²⁰ (Coleman, 1996)

N	País (año)	Nombre de la intervención o estudio de caso	Objetivo
2	Argentina (2008) ²¹	Sistemas de premios para incentivar el pago de tributos "Premio al buen contribuyente"	Incentivar el pago de impuestos a través de la premiación del buen pago, logrando incrementar la motivación intrínseca de las personas de manera duradera, y tener efectos positivos sobre terceros (vecinos).
3	Venezuela (2011) ²²	Estudio de caso "La efectividad de la comunicación escrita para aumentar el cumplimiento tributario"	Estimar si los aspectos culturales y de reciprocidad hacia el Estado determinan la "moral tributaria" de los ciudadanos y afectan el cumplimiento con las obligaciones impositivas más allá de los controles y las posibles sanciones.
4	Argentina (2013) ²³	Tasa de conservación de la vía pública	Disminuir la evasión fiscal en el impuesto predial
5	Perú (2014) ²⁴	¿Están evadiendo mis vecinos?: un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago del impuesto predial en el Perú	Evaluar si las normas sociales juegan un rol en el cumplimiento del pago de impuestos
6	Reino Unido (2015) ²⁵	Estudios de casos en "Guía para aplicar la economía del comportamiento para disminuir el fraude"	Mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria
7	Estados Unidos (2015) ²⁶	Orden Ejecutiva 13707 titulada " <i>Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People</i> "	Introducir mecanismos de la economía del comportamiento en la política pública ²⁷
8	Colombia (octubre 2015) ²⁸	Efecto comparativo de enviar mensajes de disuasión y persuasión moral a los contribuyentes, llevado a cabo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN)	Aumentar el cumplimiento tributario
9	Guatemala (2016) ²⁹	Experimento de campo aleatorio para promover el cumplimiento tributario	Promover el cumplimiento tributario, a través de aplicar herramientas de la economía del comportamiento
10	Argentina (mayo 2017) ³⁰	Amnistías fiscales	Aumentar la efectividad de la amnistía fiscal

²¹ (Carrillo, Castro, & Scartascini, 2017)

²² (Cooperación Andina de Fomento, 2015)

²³ (Lucio & Scartascini, 2013)

²⁴ (Del Carpio, 2014)

²⁵ (Cabinet Office of United Kingdom, 2012)

²⁶ (The White House, 2015)

²⁷ Esta Orden Ejecutiva ha englobado otros proyectos, a 2015 se estimaba cerca de 40 proyectos desde mejorar el acceso a un seguro médico asequible hasta simplemente mejorar la eficacia de los programas. (The White House, 2015)

²⁸ (Ortega & Scartascini, 2015)

²⁹ (Kettle, Hernandez, Ruda, & Sanders, 2016)

³⁰ (Castro & Scartascini, 2019)

N	País (año)	Nombre de la intervención o estudio de caso	Objetivo
11	Ecuador (2018) ³¹	Estudio: “Influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario”	Analizar la influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario
12	Argentina (noviembre 2019) ³²	Persuadir a los contribuyentes para que cumplieran voluntariamente	Proveer herramientas y una metodología para probar e implementar cambios administrativos con el fin de mejorar el cumplimiento tributario.
13	Colombia (diciembre 2019) ³³	“Colombia un compromiso que no podemos evadir”	Promover el cumplimiento tributario

Fuente: elaboración propia con información de diversos autores (para más detalle, véase anexo 5)

i. Objetivo de las intervenciones

Las intervenciones analizadas compartían dos factores, el primero es el objetivo perseguido, el cual buscaba la mejora y la eficiencia en la recaudación tributaria y, el segundo, es la materialización de este fin, a través de la incorporación de “empujoncitos”, en la etapa de diseño de la intervención pública, para incentivar y persuadir la conducta de los contribuyentes ante sus obligaciones.

Al respecto, también es importante señalar que tanto el diseño como la aplicación de estas intervenciones, acorde a lo planteado por la economía del comportamiento, reportaron costos bajos, en relación con los resultados obtenidos; es decir, no requirieron inversiones cuantiosas en términos financieros y recursos humanos.

Lo anterior es un factor importante, pues incrementar la recaudación o el cumplimiento tributario, en atención a la necesidad de recursos del Estado, permite cumplir con la generación de bienestar social, es decir, valor público; sin que estas acciones públicas limiten la disponibilidad de recursos o, en un escenario fiscal con deuda, representen una presión adicional a las finanzas.

ii. Sesgos de los contribuyentes abordados y “empujoncitos” aplicados

La experiencia internacional demuestra que existen diversas formas en las que los hacedores de políticas públicas pueden incidir en la conducta de los contribuyentes, especialmente, en

³¹ (Barberan, Bustamante, & Campos, 2019)

³² (Eguino & Schächtele, 2020)

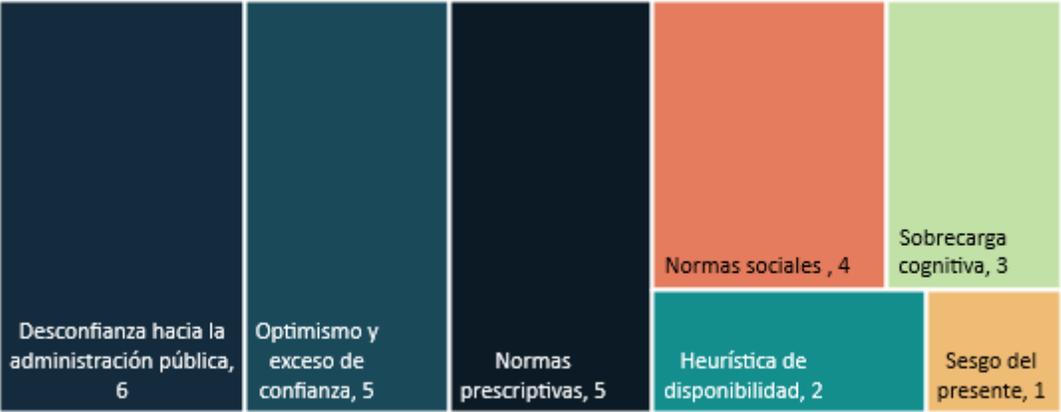
³³ (Mogollón, Ortega, & Scartascini, 2019)

su cumplimiento, moral o motivación. Partiendo de este escenario, ¿cuáles fueron los “empujoncitos” aplicados? Previo a describirlos, es importante considerar que en los casos analizados se retoma el andamiaje teórico de la economía del comportamiento, el cual provee de herramientas prácticas y de bajo costo, las cuales fueron retomadas en la etapa del diseño de dichas intervenciones.

Al respecto, estas herramientas estuvieron enfocadas a abordar aquellas barreras a las que suelen enfrentarse los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Particularmente, entre los sesgos de los contribuyentes, que fueron abordados en las intervenciones públicas, se encuentran: la desconfianza hacia la administración pública, el exceso de optimismo, las normas prescriptivas, las normas sociales, la sobre carga cognitiva, entre otros (ver gráfico 7). La doctrina de la economía del comportamiento, y ahora la experiencia internacional, demuestra que la incorporación de esos sesgos, en el diseño de intervenciones públicas, especialmente las orientadas a mejorar el cumplimiento tributario, tienen la capacidad de alcanzar mejores y más eficientes resultados; tal como se desarrolla más adelante.

Gráfico 7. Caracterización de los sesgos abordados en las intervenciones diseñadas bajo la economía del comportamiento a nivel internacional, cantidad de casos, 1994-2019



Fuente: elaboración propia a partir de información de diversos casos

Ahora bien, la experiencia internacional advierte que estos sesgos fueron abordados con “empujoncitos”, haciendo referencia a esos ajustes en la arquitectura de las decisiones, diseñados para modificar la conducta de los contribuyentes hacia una actuación o comportamiento esperado, es decir, de manera predecible. Estos “empujoncitos” no representaron, para ninguno de los casos, mandatos o restricciones de las conductas del contribuyente. La herramienta más utilizada fue el envío de correspondencia (28.6%), la cual incluía: cartas, correos electrónicos, notificaciones, llamadas telefónicas e incluso visitas.

Cabe señalar que a través de esa vía se comunicaron mensajes que pretendían persuadir moralmente a los contribuyentes (20%), presentar información relevante (conocido como “efecto encuadre”, 17.1%), señalar actividades concretas (14.3%), la cual está también asociada a descomponer un proceso complejo en pequeñas tareas que sean más factibles de atender (11.4%). Todos estos “empujoncitos” pretendían facilitar e incentivar el pago de impuestos.

Gráfico 8. Caracterización de los “empujoncitos” aplicados en las intervenciones diseñadas bajo la economía del comportamiento a nivel internacional, 1994-2019



Fuente: elaboración propia a partir de información de diversos casos

iii. Principales resultados de las intervenciones públicas

Diversas conclusiones pueden extraerse a partir de los resultados particulares de las intervenciones internacionales estudiadas. Pero, en términos generales, dichas conclusiones pueden distinguirse desde dos ámbitos: cuantitativos y cualitativos. En primer lugar, los hallazgos reportan porcentajes y montos concernientes, principalmente, mejoras en la recaudación, incrementos en la probabilidad de pagos y disminuciones en las deudas tributarias (de contribuyentes morosos).

Por ejemplo, en una de las intervenciones aplicadas en Argentina, en 2013, se pretendía incentivar el pago de impuestos, indicando las multas reales y las posibles consecuencias legales que podrían enfrentar los contribuyentes en caso de incumplimiento. La política pública diseñada y aplicada generó incrementos en la recaudación del 5% (Lucio & Scartascini, 2013).

Por su parte, Guatemala, en 2016, implementó el envío de recordatorios fiscales, por medio de cuatro tipos de cartas con mensajes simplificados; lo cual, en promedio, mejoró la tasa de recaudación en un 2% (Kettle, Hernandez, Ruda, & Sanders, 2016). Al respecto, estos dos ejemplos planteados, al igual que otros analizados, coinciden en arrojar porcentajes de mejora en la recaudación un poco “modestos”, sin embargo, es importante hacer notar que, tal como

Lo menciona Castro & Scartascini (2019), estos niveles de mejora en la recaudación, como del 5%, deben ser considerados “esenciales”, más cuando con la aplicación de estas medidas no se incurre en costos significativos.

En otros países, los resultados cuantitativos fueron en otra vía; por ejemplo, en Argentina, con la iniciativa “Premio al buen contribuyente”, implementada en 2008, empujó, en promedio, la probabilidad de pago de los contribuyentes en un 7% (Carrillo, Castro, & Scartascini, 2017). Respecto a la duración de los efectos de las intervenciones públicas, en la mayoría de los casos, el alcance fue de corto plazo, es decir, un rango de 3 o 4 meses; a excepción de la intervención aplicada en Argentina (en 2008), la cual mantuvo sus resultados 3 años después, debido a la naturaleza del proyecto, presentando un efecto de “contagio” entre los vecinos, una vez que las aceras fueron construidas en las residencias ganadoras.

Desde la óptica cualitativa, también existen lecciones aprendidas importantes de señalar. En primer lugar, las intervenciones públicas coinciden en ser adecuadas para sus fines, es decir, introducir pequeños cambios y tomar en cuenta como los sesgos de los contribuyentes pueden acarrear resultados significativos, versus la inversión de recursos requerida.

En segundo lugar, las normas sociales y la percepción sobre la desconfianza en las autoridades han demostrado ser un claro desafío para la literatura económica, inclusive para el diseño de políticas públicas desde la iniciativa de la economía del comportamiento; sin embargo, también son variables útiles y potenciales para ser incluidas en intervenciones que busquen mejorar la recaudación tributaria. En ese sentido, la evidencia empírica es diversa y con resultados modestos (Del Carpio, 2014).

En tercer lugar, para la mayoría de los casos, estos programas, que retoman las herramientas de la economía del comportamiento, reportaron el potencial de generar incrementos en los montos recaudados. Algunas de las conclusiones de las investigaciones, como: Venezuela 2011³⁴, Perú 2014³⁵ y Ecuador 2018³⁶, reafirman la relación positiva entre la aplicación de recordatorios y los efectos que estos pueden tener en las políticas públicas enfocadas en mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal.

Estas investigaciones, particularmente, han reafirmado que las personas tienen varias motivaciones para cumplir sus obligaciones tributarias, algunas intrínsecas, tales como

³⁴ Corporación Andina de Fomento. (2015). Banco de Desarrollo de América Latina. Obtenido de La efectividad de la comunicación escrita para aumentar el cumplimiento tributario: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/692/ResumenDePolitica_Persuasi%C3%B3n%20de%20Cobro.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁵ Del Carpio, L. (2014). ¿Están evadiendo mis vecinos?: un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago de impuesto predial en el Perú. Obtenido de Lima: GRADE (Documento de investigación, 73): <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/DI73.pdf>

³⁶ Barberan, N., Bustamante, M., & Campos, R. (junio de 2019). Influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642019000300227&lng=en&nrm=iso&tlng=en

valores morales, culpa o cultura; y otras extrínsecas, relacionadas con el nivel de incentivos monetarios (Frey 1997; Benabou y Tirole 2006; citado en Del Carpio, 2014).

En general, un hallazgo común en estos casos ha sido la evidente oportunidad de los hacedores de políticas públicas al momento de mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria. Tal como muestran el resumen de los casos, “empujoncitos”, como los orientados a comunicar el uso de los fondos administrados por la administración pública, tienen la capacidad de recaudar más impuestos.

b. Experiencia nacional: medidas relacionadas

La propuesta de la economía del comportamiento en materia tributaria, como ya se ha mencionado a lo largo del documento, es influir, corregir y dirigir sesgos conductuales, a través de intervenciones de bajo costo, para obtener mejores resultados en la recaudación tributaria. En la misma vía señalada, este enfoque enfatiza en el diseño de las intervenciones, específicamente, en la forma de comunicación, los incentivos, entre otros.

Con el interés de presentar aquellas intervenciones aplicadas en El Salvador que están relacionadas con la economía del comportamiento, el presente apartado recoge dos intervenciones que han sido identificadas, debido a su naturaleza o por su potencialidad de aplicabilidad, como herramientas conductuales (ver Tabla 4). Es de mencionar que tales acciones no fueron concebidas bajo el marco de la economía del comportamiento.

Tabla 4. Resumen de las intervenciones en El Salvador relacionadas con la economía del comportamiento

N	Medida aplicada	Objetivo	Descripción de la medida	Resultados	Herramientas de comportamiento identificadas o con el potencial de aplicar
1	Lotería fiscal: “Te toca”, 2006-2007	Promover la cultura tributaria y propiciar un mayor cumplimiento tributario en el contribuyente	Premiación a contribuyentes / población que exigía tickets y facturas en sus compras. Se premió entregando electrodomésticos y dinero en efectivo.	Según MH, en su memoria de labores 2006-2007, el objetivo propuesto era incrementar la carga tributaria de 2006 en 0.3%. La carga tributaria en 2006 se situó en 13.9% del PIB, es decir un incremento de 0.4 puntos, respecto a la de 2005. ³⁷ (Tomando en cuenta que dicho balance también pudo ser	Incentivar la cultura tributaria (de exigir facturas), con lo cual se abordó el sesgo al <i>status quo</i> , a través de micro incentivos (premios de la lotería)

³⁷ Según datos del Ministerio de Hacienda, 2012. “Diagnóstico de las finanzas públicas de El Salvador” [Consultado en [Diagnóstico de las Finanzas Públicas de El Salvador Presentación del Ministro de Hacienda \(transparenciafiscal.gob.sv\)](http://transparenciafiscal.gob.sv)]

N	Medida aplicada	Objetivo	Descripción de la medida	Resultados	Herramientas de comportamiento identificadas o con el potencial de aplicar
				resultado de otras medidas y no exclusivamente de dicha medida)	
2	Amnistía fiscal (enero 2020 a septiembre 2020)	Estimular el comportamiento de los contribuyentes evasores o deudores	En general, las amnistías fiscales permiten incrementar la recaudación en el corto plazo. Es importante tomar en cuenta que, (i) las amnistías fiscales no mantienen sus efectos a largo plazo y (ii) en algunos casos, generan efectos negativos en el cumplimiento.	Por mencionar, los últimos resultados disponibles de la amnistía fiscal vigente ³⁸ durante el 27 de enero al 27 de septiembre de 2020 (8 meses) contribuyó a aumentar la recaudación fiscal en \$205.2 más que lo proyectado. ³⁹	La aprobación de las amnistías fiscales pudiera experimentar mejores resultados con la aplicación de herramientas de la economía del comportamiento. Por ejemplo, medidas basadas en el principio comportamental de atención limitada y aplicadas en el rediseño de la comunicación de los beneficios de participar en las amnistías fiscales.

Fuente: elaboración propia con información del MH, varios años.

En concreto, el primer caso, según información del MH, publicada en la Memoria de Labores de 2006-2007 (MH, 2007), durante ese periodo de tiempo se lanzó el programa de lotería fiscal “Te toca”, el cual buscaba promover la cultura tributaria y propiciar el cumplimiento tributario en el contribuyente. En ese sentido, se buscaba la aplicación de incentivos en los contribuyentes. Esta intervención pública abordó el sesgo al *status quo* con micro incentivos, pues al presentar una mayor cantidad de facturas, las probabilidades de ganar premios aumentaban (electrodomésticos y dinero en efectivo). Según información publicada en la Memoria de Labores 2020-2021 del MH, ya se anunció que, en conjunto con la Secretaría de Innovación, se pretende lanzar un programa de lotería fiscal (MH, 2021).

Como segundo caso, en el cual cuenta con la posibilidad de aplicarse herramientas conductuales son las amnistías fiscales, tal como se aborda en la experiencia internacional, estos programas de facilidades de pago a contribuyentes morosos podrían alcanzar mejores

³⁸ Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 2019, el cual, incluye el Decreto Legislativo No 521 relativo a la Ley Especial y Transitoria, que otorga facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras (Ley de Amnistía Fiscal), vigencia a partir del 27 de enero de 2020

³⁹ Hacienda reporta \$200 millones más en ingresos tributarios durante primer semestre 2021, julio 2021 <https://www.mh.gob.sv/hacienda-reporta-200-millones-mas-en-ingresos-tributarios-durante-primer-semestre-2021/>

resultados con la aplicación de herramientas conductuales. En El Salvador, las dos últimas amnistías fiscales que han sido aprobadas en diciembre de 2019 ⁴⁰ y en octubre de 2021 ⁴¹ .

La tabla anterior recoge las principales consideraciones de dichas medidas y, para la amnistía fiscal, su relación con las herramientas conductuales radica en la posibilidad de que pudieran ayudar a obtener mejores resultados en los niveles de recaudación. Al respecto, si bien existen posturas opuestas a estas medidas, sobre la condonación de moras tributarias, cabe advertir que este análisis se desprende de este enfoque y propone, en caso sean aprobadas, una alternativa para mejorar la eficiencia de su aplicación.

III. FORMULACIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE HIPÓTESIS

La Tabla 5 presenta la operacionalización de las hipótesis de la investigación, relacionando cada hipótesis con sus variables independientes y dependientes, así como los instrumentos de investigación aplicados:

⁴⁰ Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 2019, el cual, incluye el Decreto Legislativo No 521 relativo a la Ley Especial y Transitoria, que otorga facilidades para el Cumplimiento Voluntario de Obligaciones Tributarias y Aduaneras (Ley de Amnistía Fiscal), vigencia a partir del 27 de enero de 2020.

⁴¹ La Ley transitoria de Amnistía Fiscal, aprobada el 5 de octubre de 2021, con periodo de vigencia 8 de octubre al 10 de diciembre 2021. [en línea] <https://www.mh.gob.sv/ley-transitoria-para-facilitar-el-cumplimiento-voluntario-de-obligaciones-tributarias-y-aduaneras-conocida-como-amnistia-fiscal/> [Consultado el 19 de octubre de 2021].

Tabla 5. Operacionalización de hipótesis

Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores	Preguntas*
Objetivo general				
<p>Objetivo general: Proponer herramientas conductuales que pudieran utilizarse en el diseño de una política pública encaminada a mejorar los niveles de recaudación fiscal en El Salvador.</p> <p>Hipótesis general: La inclusión de herramientas de la economía del comportamiento en el diseño de políticas públicas mejora los niveles de recaudación fiscal</p>	<p><i>Variable independiente:</i> Sesgos de los contribuyentes abordados por herramientas conductuales</p> <p><i>Variable dependiente:</i> Niveles de recaudación fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sesgos cognitivos ▪ Factores sociales ▪ Estatus quo ▪ Exceso de optimismo ▪ Sobrecarga cognitiva ▪ Heurística de disponibilidad ▪ Prominencia <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingresos tributarios ▪ Ingresos totales ▪ Tasas de evasión fiscal (IVA, ISR) 	<p><u>Fuente de información: sondeo a contribuyentes (SC)</u> Preguntas: Apartado “factores sociales”, preguntas 1-4 Apartado “estatus quo”, pregunta 5 Apartado “exceso de optimismo”, preguntas 6-9 Apartado sobrecarga cognitiva, preguntas 10-12</p> <p><u>Fuente de información: Entrevistas a especialistas</u></p> <p><u>Fuente de información: Información secundaria</u> NA</p>	
Objetivos específicos				
<p>Objetivo específico 1: Identificar las barreras cognitivas y los sesgos conductuales, que son planteados por el enfoque teórico de la economía del comportamiento, presentes en los salvadoreños que inciden en el cumplimiento tributario.</p>	<p>Sesgos cognitivos como el <i>status quo</i>, exceso de optimismo, heurística de disponibilidad, prominencia y factores sociales están presentes e inciden en el cumplimiento tributario de los salvadoreños</p>	<p><i>Variable Independiente:</i> El estatus quo, exceso de optimismo, heurística de disponibilidad, prominencia y factores sociales</p> <p><i>Variable dependiente:</i> Cumplimiento tributario de los salvadoreños</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Barreras o sesgos cognitivos detectados en los contribuyentes (El estatus quo, exceso de optimismo, heurística de disponibilidad, prominencia, sobrecarga cognitiva y factores sociales) ▪ Percepciones o acciones asociadas con el cumplimiento tributario de los contribuyentes 	<p><u>Fuente de información: sondeo a contribuyentes (SC)</u></p> <p><u>Fuente de información: Entrevistas a especialistas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Preguntas 4 a 8

Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores	Preguntas*
Objetivo específico 2: Plantear herramientas conductuales, como líneas generales de política pública, que tengan como propósito mejorar los niveles de recaudación tributaria en El Salvador.				Fuente de información: Entrevistas a especialistas <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pregunta 9

*Nota: las siglas EE y SC en las preguntas se refieren al instrumento al que pertenecen las preguntas planteadas. EE= Entrevista especialista y SC= Sondeo contribuyentes

Fuente: elaboración propia

IV. METODOLOGÍA

En el marco metodológico expone la forma en que se abordó el problema de investigación, dentro de los objetivos planteados en la investigación.

IV.1 Tipo de investigación

La investigación se desarrolló a partir de un enfoque cualitativa, en particular, se identificó los factores que dificultan el pago de impuestos de los contribuyentes salvadoreños.

En conjunto, esta información fue utilizada como un insumo para identificar aquellos factores que, al tomarse en cuenta en el diseño de la política para mejorar la recaudación fiscal, podrían mejorar la eficacia de las intervenciones públicas orientadas al referido objetivo fiscal.

El estudio de caso propuesto es eminentemente descriptivo, pues se procura comprender y caracterizar la aplicación de la teoría de la economía del comportamiento en el diseño de políticas públicas más efectivas para mejorar la recaudación tributaria. Así, como se indica en los objetivos específicos, se espera incorporar recomendaciones para el diseño de una intervención pública.

Desde otra perspectiva, la investigación propuesta hace uso de información, por un lado, cuantitativa por la revisión de indicadores de recaudación tributaria, a través de la información disponible en fuentes oficiales como, informes y bases de datos provenientes de sitios web gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y tanques de pensamiento. Y, por otra, cualitativa por la revisión de los casos internacionales y por las entrevistas y encuestas que faciliten la determinación de los elementos que inciden en la decisión de pago de impuestos de los contribuyentes.

En ese sentido, los datos utilizados provinieron de fuentes de información secundaria, así como de información primaria, mediante (i) entrevistas semi estructuradas a especialistas provenientes de la academia u organizaciones no gubernamentales y (ii) sondeo a contribuyentes.

Específicamente, la información de la fuente primaria tuvo el fin de identificar los factores y elementos que son característicos para determinar el nivel del cumplimiento tributario de la sociedad salvadoreña. El resultado obtenido en esta fuente ⁴² se contrastó con los sesgos que son abordados desde la economía del comportamiento, a los cuales pueden aplicárseles “empujoncitos” encaminados a obtener mejores resultados en la recaudación. Esta investigación finaliza recomendando herramientas conductuales o “empujoncitos” como propuestas de medidas.

⁴² El cual puede ser árboles de palabras, análisis de conglomerados, nubes de palabras, entre otros.

IV.1 Población y muestra

A continuación, se presentan las unidades de análisis de la investigación con su respectiva población y muestreo.

Tabla 6. Sistematización de los fenómenos y las unidades de análisis

Fenómeno	Unidad de análisis	Población	Muestra
Comportamiento tributario	Especialistas en el área	Especialistas en intervenciones públicas sobre cultura tributaria	Muestreo no probabilístico de actores claves
	Contribuyentes	Contribuyentes salvadoreños	Muestreo probabilístico a contribuyentes (sondeo)
Intervenciones basadas en economía del comportamiento en materia tributaria	Intervenciones basadas en economía del comportamiento para mejorar la recaudación tributaria	Países con intervenciones públicas	Muestreo no probabilístico por oportunidad

Fuente: elaboración propia.

a. Criterios de selección e instrumentos de investigación para especialistas

La aplicación de la guía de entrevistas para especialistas fue un instrumento que permitió obtener información de agentes especialistas sobre el cumplimiento tributario en El Salvador. Se entrevistó a personas dedicadas a la investigación o que han trabajado dentro del área de finanzas públicas.

La información proporcionada por los especialistas permitió comprender el contexto tributario, asimismo evidenció la poca exploración sobre la temática en las intervenciones tributarias en el país. Específicamente, las variables estudiadas fueron: la evasión fiscal, los ingresos tributarios, los sesgos presentes en los contribuyentes salvadoreños, así como posibles medidas a ser aplicables en el país, bajo este enfoque, según su experiencia (ver anexo 1 para el guion de preguntas).

b. *Criterios de selección e instrumentos de investigación para contribuyentes salvadoreños*

Para efectos de explorar la perspectiva del cumplimiento y cultura tributaria de los salvadoreños, se propuso la administración de un cuestionario, el cual se circunscribe en conocer, desde una visión de este colectivo, la percepción y los sesgos que influyen al momento de pagar los impuestos de los salvadoreños (ver anexo 2 para guía de preguntas).

Tomando en cuenta la disponibilidad de tiempo y recursos para la investigación, la encuesta se aplicó a una muestra probabilística aleatoria del universo conformado por personas ocupadas, según la EHPM de 2019, del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). La selección de dicha población corresponde dos factores, el primero, la categoría de “población ocupada” hace referencia a aquella proporción de la Población Económicamente Activa (PEA)⁴³ que tienen un trabajo, por lo cual reciben o no una contraprestación económica. Este grupo poblacional, además de poseer las obligaciones tributarias directas o indirectas, también tiene una mayor probabilidad ser sujetos obligados al pago de impuestos directos.

El segundo factor, determinante para la elección de la muestra, hace referencia a que el AMSS concentra, según la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYEC), el 27% del total de la población salvadoreña (la cual fue 6,704,864 de personas). Ambos factores se esmeran por construir una muestra que podría representar de forma más completa los sesgos y las percepciones de los contribuyentes salvadoreños ante el cumplimiento tributario.

A continuación, se detalla el cálculo de la muestra:

Tabla 7. Variables y cálculo de la muestra

Variable	Dato
Población, N (ocupados AMSS)	842,858
Nivel de confianza (Z)	95% (Z=1.96)
p (probabilidad de éxito)	0.5
q (probabilidad de fracaso)	0.5
Error (e)	5
Muestra	384

Fuente: elaboración propia

⁴³ Población en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente

La muestra determinada ⁴⁴ contempló un intervalo de confianza de 95% (1-b probabilidad de error) equivalente a una longitud aproximada $Z = 1.96$ y se consideró un error de estimación de 5% como el máximo dispuesto a admitir en la investigación, estimándose una muestra representativa de 384 personas ocupadas del AMSS. Es importante señalar que, concretamente, este sondeo tuvo la participación de 385 personas.

V. SESGOS Y COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO DE LOS SALVADOREÑOS: UN ESTUDIO DE CASO

La experiencia internacional demostró resultados apropiados para las intervenciones, basadas en la economía del comportamiento que buscaban mejorar la recaudación fiscal. Sin embargo, es de tomar en cuenta que dichas deducciones parten de una realidad particular, entendiéndose como el escenario de cada país, los ciudadanos, el diseño y el periodo de su aplicación.

En ese sentido, para efectos de la presente investigación, y con el propósito de que cualquier recomendación del diseño incluya los rasgos del comportamiento y cultura tributaria de los salvadoreños, se presentan los resultados del sondeo dirigido a contribuyentes, específicamente a una muestra significativa de 384 personas ocupadas del AMSS (ver apartado metodológico) y administrado de julio a noviembre de 2021. En general, se presentan las barreras y los sesgos que, usualmente, los contribuyentes salvadoreños experimentan al momento de ejercer su pago tributario.

V.1 La influencia social

Sunstein & Thaler (2008) considera que la influencia social es una de las formas más efectivas para aplicar “empujoncitos”, pues los humanos los están recibiendo frecuentemente de su colectivo o comunidad; incluso se plantea que las normas sociales han producido importantes transformaciones en la humanidad. Al respecto, un hallazgo interesante de la experiencia internacional es que, además de ser una forma muy efectiva, existe una variedad de modalidades para su abordaje, unas están enfocadas a transmitir información y, otras, en generar presión a partir de la conducta del resto.

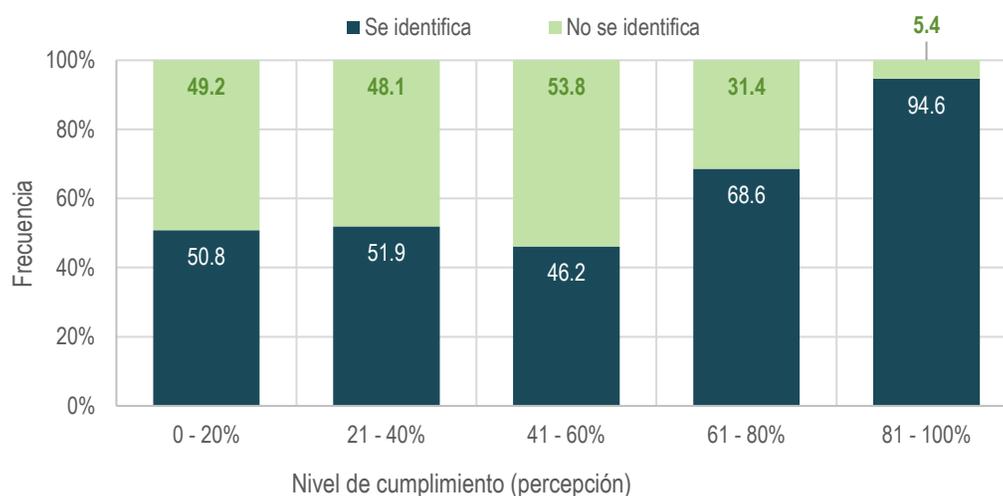
Según la información recolectada a través del sondeo a contribuyentes, en el AMSS, la percepción respecto a sus allegados o vecinos es relativamente positiva, el 46.5% consideró que su municipio presentaba niveles de cumplimiento tributario altos (entre del 61 y el 100% del total de impuestos que debe pagar, es decir los niveles de evasión o elusión serían relativamente bajos).

⁴⁴ Fórmula: $n = N \times Z^2 \times p \times q / e^2 N - 1 + Z^2 \times p \times q$

La anterior interrogante estaba orientada en conocer cuál era la percepción de su colectivo respecto al pago de impuestos, posteriormente se le consultó si el porcentaje seleccionado también representaba su cumplimiento tributario, en este escenario resultó que las personas suelen identificarse con su entorno (el 63% señaló identificarse con los niveles de pago de su municipio o colonia).

Es importante destacar que a medida que los niveles de cumplimiento eran mayores, también aumentaba el grado de representatividad respecto a su colectivo. En otras palabras, las personas se familiarizaban más con su entorno a medida los niveles de cumplimiento eran mayores. Estos resultados demuestran que los contribuyentes del AMSS, podrían ser influidos por sus allegados o vecinos. Tal como lo señala Sunstein & Thaler (2008) actuar como su colectivo estaría explicado por la búsqueda de la conformidad.

Gráfico 9. Influencia de los factores sociales en el cumplimiento tributario de los salvadoreños, estudio de caso, 2021



Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

Los resultados estarían indicando la pertinencia de abordar el sesgo de las normas sociales, mediante empujoncitos, debido a que el 63% de los encuestados indicó que, efectivamente, el comportamiento de su entorno influye en las acciones individuales. Además, es importante considerar que, aun cuando no se exteriorice la influencia social, a las personas les preocupa el pensamiento y los juicios del resto (Sunstein & Thaler, 2008). Lo anterior es posible, debido a que de forma directa o indirecta las personas están transmitiendo información.

Dentro de la percepción colectiva que puedan tener los contribuyentes, se encuentra un sesgo relacionado con “la desconfianza en el uso de los recursos públicos”, la cual está asociada con el nivel de satisfacción del uso del erario (Tapia, 2005). El sondeo a contribuyentes indicó

que la mayoría (el 74%) de las personas se sienten poco complacidos con el uso de los recursos por parte del Estado (ver gráfico 10).

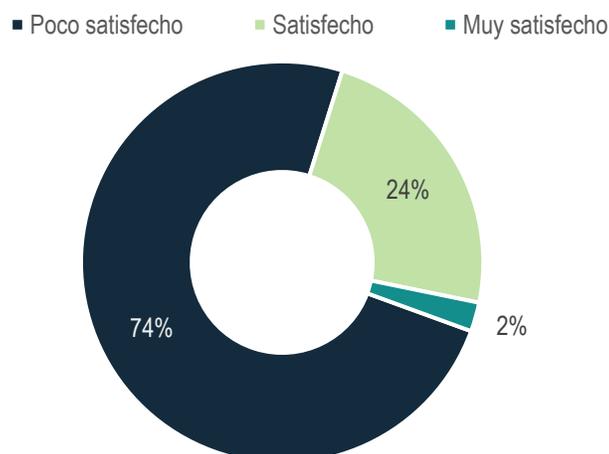
Esto se asocia con la percepción que tienen los contribuyentes sobre que los impuestos no están siendo usados adecuadamente y debido a la existencia de corrupción. Desde su percepción, ambas influyen negativamente en el cumplimiento tributario, según los resultados de la consulta directa, los cuales se abordan más adelante.

Al respecto, como se exploró en el análisis de la experiencia internacional, tanto los sesgos sociales como la desconfianza en el uso de recursos públicos por parte de la administración fueron abordados mediante comunicaciones que contenían argumentos racionales a favor del pago de impuestos, las cuales buscaban cambiar la percepción de los contribuyentes. Partiendo de los casos internacionales y tomando en cuenta que los contribuyentes salvadoreños también presentan los aludidos sesgos, las herramientas conductuales utilizadas en esos casos podrían acarrear resultados en esa misma vía para el caso salvadoreño.

En otras palabras, las intervenciones de otros países basadas en la economía del comportamiento indican que establecer comunicación directa con los contribuyentes es clave para lograr persuadirlos respecto del pago de impuestos.

En este caso, comunicar el uso de los recursos, mediante mensajes creíbles y notorios, podría incentivar el pago de impuestos. Sin dejar de lado, la importancia de que el Estado adquiera y comunique el compromiso de mejorar la gestión de los recursos públicos, tal como lo plantea la teoría económica y la experiencia internacional.

Gráfico 10. Percepción sobre el uso de los recursos públicos de los salvadoreños, estudio de caso, 2021



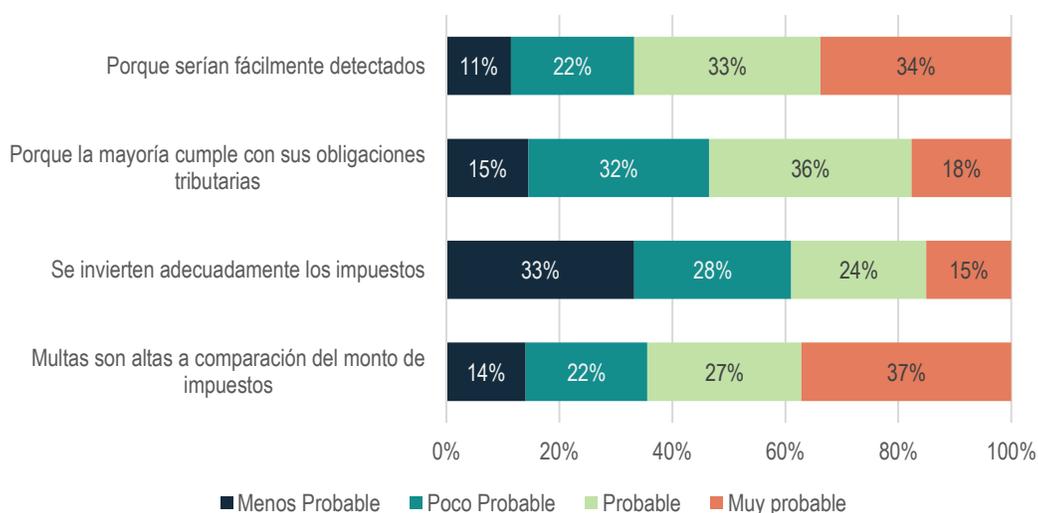
Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

V.2 Escenarios positivos y negativos sobre el cumplimiento tributario

Al presentar algunos motivos que podrían explicar el pago de impuestos, con sus respectivos niveles de probabilidad (en la escala de menos a muy probable), es posible identificar unos sesgos más presentes que otros. Los contribuyentes salvadoreños indicaron que el cumplimiento tributario obedece, principalmente, al nivel de las multas, las cuales son altas cuando se comparan con los impuestos, y a la percepción de que su colectivo paga los impuestos.

Ante este mismo escenario, según la percepción de los contribuyentes, el pago de impuestos no responde a la percepción de que los impuestos están siendo invertidos adecuadamente. Lo anterior, refuerza el sesgo de los contribuyentes salvadoreños sobre el uso de recursos por parte del Estado (ver gráfico 11).

Gráfico 11. Razones y motivos que explican el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021



Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

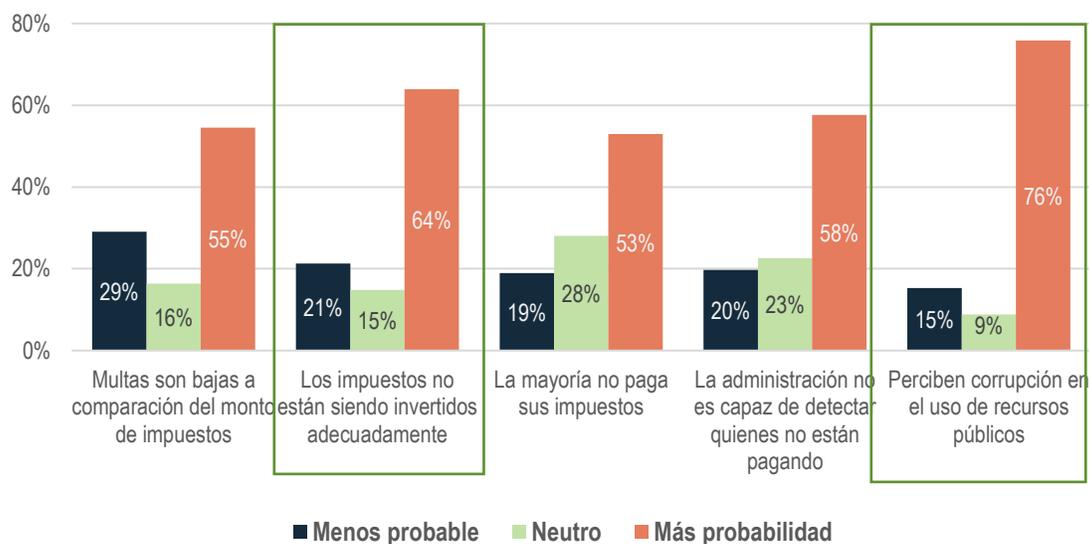
Por otra parte, los contribuyentes de la muestra consideran que el nivel de las multas y la probabilidad de detección de la administración pública ante el incumplimiento tributario son los sesgos que podrían explicar, principalmente, el no pago de impuestos. Ahora bien, una conclusión que podría extraerse es que el nivel de multas y el comportamiento del colectivo son proporcionales al nivel de cumplimiento tributario, es decir, multas elevadas incentivan un mayor cumplimiento tributario y un colectivo responsable en el pago de impuestos, también incentiva el cumplimiento individual de los contribuyentes, según la percepción de los salvadoreños.

Asimismo, en cuanto al comportamiento del colectivo, los resultados muestran un porcentaje notorio (del 53%) que considera que el incumplimiento tributario se debe a que la mayoría de la población no paga sus impuestos; aun cuando se trata de una tendencia distinta a la mostrada en el gráfico 11, se reafirma que la influencia social es un factor relevante en el cumplimiento o incumplimiento tributario (BID, 2016), y es que las normas sociales tienen el potencial de incidir en la conducta de los contribuyentes. Las personas suelen explicar determinado comportamiento a partir del resto, es decir, se familiarizan con su colectivo (Sunstein & Thaler, 2008).

Adicionalmente, se reafirma que el sesgo sobre que las personas consideran que los impuestos no están siendo invertidos adecuadamente, además de la percepción de corrupción, ambos influyen negativamente en el cumplimiento tributario (ver gráfico 12). En definitiva, los contribuyentes salvadoreños tienen arraigada la idea de que la forma en que están siendo usados los impuestos puede explicar el incumplimiento tributario.

Al respecto, el gráfico 12 demuestra los resultados de los motivos por los cuales las personas no pagan sus impuestos, asimismo, se señala en un recuadro verde aquellos sesgos que han sido confirmados por los contribuyentes en el escenario de cumplimiento tributario, el cual fue presentado en el gráfico 11.

Gráfico 12. Razones y motivos que explican el incumplimiento en el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021



Nota: El cuadro verde indica las categorías que reafirmaron los resultados del gráfico 11.

Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

Tomando en cuenta la forma en que se han abordado estos sesgos en la experiencia internacional sobre las intervenciones basadas en la economía del comportamiento para

mejorar la recaudación fiscal, resultarían útiles herramientas conductuales orientadas a influir en la percepción que las personas tienen respecto al uso de los impuestos por parte del sector público. Estas mismas intervenciones de otros países plantean el reto de comunicar de forma efectiva las acciones que el sector público ejecuta con los fondos provenientes de los contribuyentes; pues también, se debe tener especial cuidado, porque un mensaje erróneo o lejano a la realidad, podría conllevar resultados contrarios a los esperados (Kettle, et al, 2016).

Asimismo, es relevante que el Estado asuma el compromiso de mejorar la gestión, para que la percepción sobre el uso cambie y esto permita obtener que las herramientas y la forma de comunicación sea efectiva, lo cual se traduzca en mayor ingreso a las arcas del Estado.

Asimismo, las conclusiones respecto a la influencia del colectivo en el nivel de cumplimiento fueron contundentes, esto denota la importancia de considerar que, en general, las personas suelen actuar de acuerdo con la construcción de su colectivo y explican sus decisiones a partir de sus percepciones (Sunstein & Thaler, 2008).

En definitiva, tomar en cuenta las concepciones generales de los contribuyentes respecto al cumplimiento tributario en el diseño de las comunicaciones o intervenciones acarrearía mejores resultados, traducidos en incrementos en la recaudación tributaria, tal como se conoció en la experiencia internacional revisada para esta investigación.

V.3 Sesgo al *status quo*

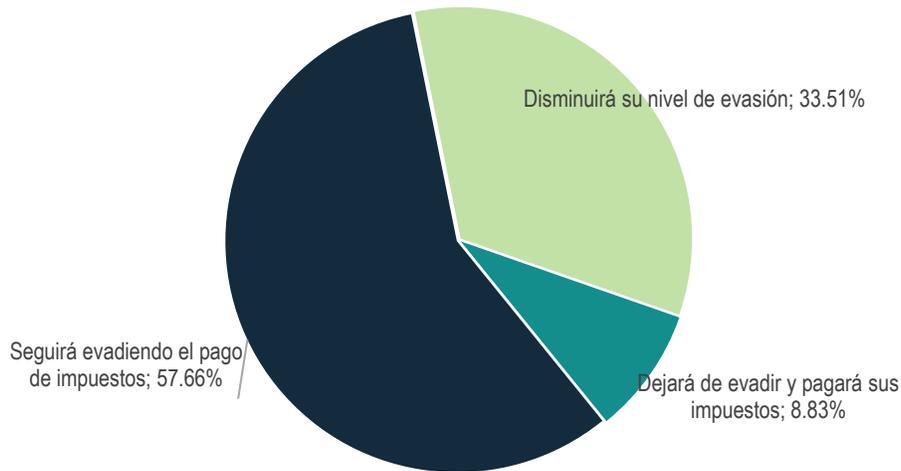
Partiendo de lo planteado por la economía del comportamiento, las personas tienden a mantener el estado actual de las cosas. Este estado actual, o *status quo*, se toma como punto de referencia y cualquier cambio con respecto a este se percibe como una pérdida (Martínez, Rojas Méndez, & Scartascini, 2020).

El análisis del sesgo al *status quo* es complejo; empero, el sondeo abordó una serie de interrogantes para explorar la percepción de los contribuyentes salvadoreños sobre este factor. Específicamente, se consultó sobre la probabilidad que, haciendo uso del sesgo de la heurística de la disponibilidad ⁴⁵, una persona que siempre ha evadido el pago de impuestos deje de hacerlo.

Como resultado, las personas asociaron fácilmente la idea de que es poco probable que las personas cambien sus conductas, en el corto plazo, en lo relativo al pago de impuestos; esta percepción fue la que los encuestados relacionaron fácilmente al momento de llenar la encuesta (ver gráfico 13).

⁴⁵ Los individuos hacen sus juicios acerca de la probabilidad de que suceda un evento futuro basándose en la facilidad con la cual les venga a sus mentes una instancia que lo represente. (Martínez, Rojas Méndez, & Scartascini, 2020)

Gráfico 13. Exploración sobre la heurística de la disponibilidad y el sesgo al *status quo* de los salvadoreños, estudio de caso 2021



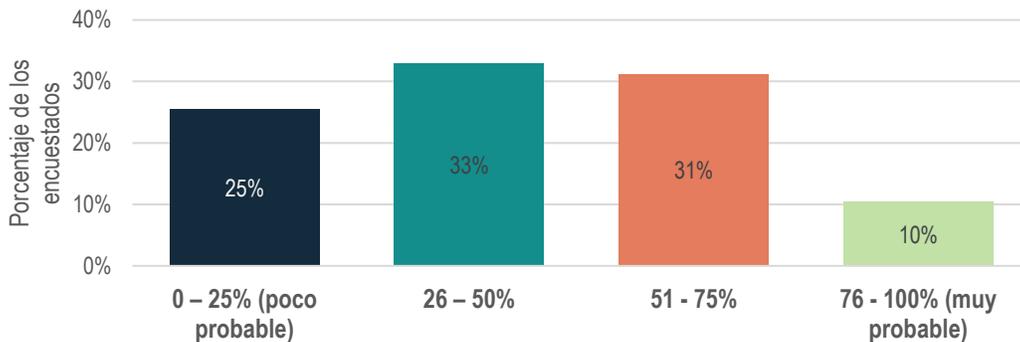
Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

V.4 Exceso de optimismo

Al plantear la idea sobre eventuales casos relacionados con el sesgo de exceso de optimismo, haciendo alusión a la tendencia a subestimar la probabilidad de ocurrencia de los eventos negativos y a sobreestimar los positivos, los resultados fueron los siguientes.

El 64% de los contribuyentes considera que la probabilidad de que alguien sea detectado ante el no pago de impuestos estaría situada entre el 26 y el 75% (ver gráfico 14). Es decir, no existe una tendencia clara al respecto, sin embargo, esto está asociado con la percepción de los salvadoreños respecto a la capacidad del Estado para detectar los incumplimientos tributarios, sesgo que se verá más adelante.

Gráfico 14. Percepción sobre la probabilidad de ser detectados ante una eventual evasión de en el pago de impuestos de los salvadoreños, estudio de caso 2021

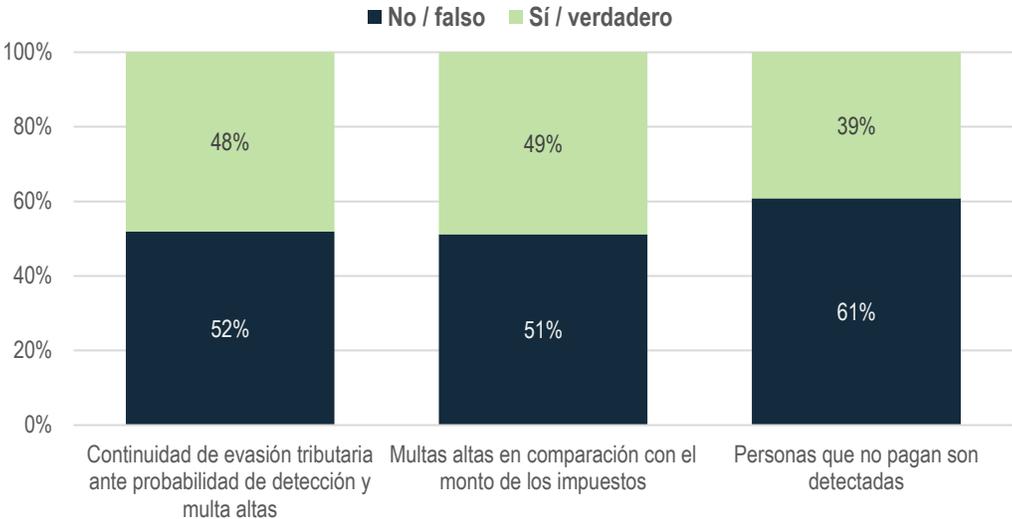


Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

Cuando se les consultó si consideraban que las personas que no pagaban la totalidad de sus impuestos (evasión), el 61% valoró que no eran detectadas, para el resto (39%), efectivamente eran detectadas. En esa vía, al consultar sobre el costo-beneficio de las multas, los encuestados manifestaron, en su mayoría (51%), que las multas no eran altas en comparación de los montos en concepto de impuestos.

Finalmente, dentro de este sesgo, se planteó el escenario sobre si las personas continuasen evadiendo el pago de impuestos, cuando la probabilidad de detección es alta y el monto de la multa también, ante esto, los resultados fueron cercanos, declinándose por la acción de cesar la evasión cuando la probabilidad de detección es alta (el 52%), el resto señaló que continuarían evadiendo (ver gráfico 15).

Gráfico 15. Exploración sobre el exceso de optimismo de los salvadoreños ante el incumplimiento tributario, la probabilidad de detección de la administración pública y el nivel de multas, estudio de caso 2021



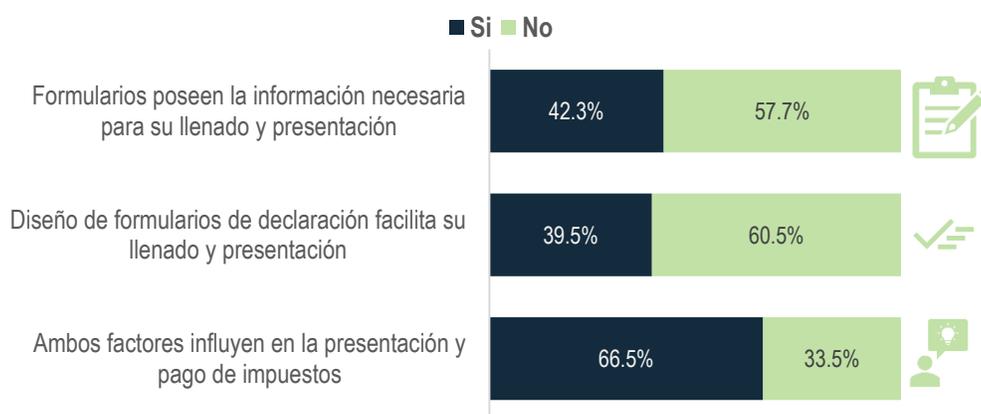
Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

Los hallazgos de la encuesta a contribuyentes estarían indicando que los salvadoreños tienden a subestimar la acción de contraloría del Estado para verificar la evasión y multar a los deudores o evasores, confirmando en este caso, la oportunidad de valorar dicho sesgo en el diseño de la intervención pública para mejorar la recaudación tributaria.

V.5 Sobrecarga cognitiva y factores que incomodan

En este segmento se valoró los sesgos que podrían estar relacionados con el llenado de los formularios para la declaración de IVA o ISR, es decir, la sobrecarga cognitiva, haciendo alusión a escenarios en que el volumen de información ofrecido excede la capacidad que tiene la persona para procesarla; y los factores que incomodan, es decir pequeños inconvenientes que estorban e incomodan la decisión, por ejemplo, por la manera como está redactada la información, su longitud, o la necesidad de que se requieran acciones adicionales para activar la decisión (Martínez, Rojas Méndez, & Scartascini, 2020).

Gráfico 16. Exploración sobre factores que incomodan para el pago de impuestos y la sobrecarga cognitiva de los salvadoreños, estudio de caso 2021



Fuente: elaboración propia con información del sondeo a contribuyentes

Al respecto, según los resultados obtenidos, la mayoría de los contribuyentes (el 57.7%) consideraron que los formularios para la declaración de impuestos no contaban con la información necesaria. Además, el 60.5% afirmó que el diseño del formulario tampoco facilitaba su correspondiente llenado. Finalmente, para los contribuyentes (el 66.5% de los encuestados), el diseño es un factor que incide en la presentación de las declaraciones y, por ende, en el pago de los impuestos correspondientes.

En conclusión, los contribuyentes consideran que la información proporcionada y el diseño de los formularios no son los adecuados; esto se encuentra en línea con la perspectiva de los especialistas (a través de entrevistas), el diseño de dichos formularios aún posee margen de mejora, pues, en la mayoría de los casos, la presentación de la declaración de impuestos es internalizada mediante erogaciones de dinero, acudiendo a contadores o especialistas en finanzas para que sean ellas quienes se encarguen de dicha actividad.

Para efectos de sistematizar los principales hallazgos de las consultas a especialistas y a contribuyentes, la tabla 8 contiene los principales sesgos que fueron abordados, sus

conclusiones y las respectivas consideraciones sobre el tipo de “empujoncitos” que podrían aplicarse, para abordar dicho sesgo.

Tabla 8. Resumen de resultados, según sesgos de los contribuyentes

Sesgos del comportamiento	Principales resultados	Aplicabilidad de “empujoncitos”
Normas sociales	Nivel de influencia social considerable	Comunicar y persuadir, empujoncito factible y eficaz
Desconfianza en la administración pública	Poco satisfechos con el uso de recursos públicos	Cambiar la percepción de los contribuyentes y comunicar el destino de los recursos (en obras o mejoras notorias) más el compromiso del Estado en mejorar la gestión de los recursos públicos.
Percepción sobre el nivel de multas	Percepción sobre niveles de multa influye en el pago o no de impuestos (multas altas, mayor pago)	Comunicar sucintamente las multas u otra información que permita dimensionarlas, así como su monto, de forma que permita concluir si son altas o bajas.
Inversión y uso de recursos públicos	Uso inadecuado de recursos públicos, explica el no pago	Cambiar la percepción de los contribuyentes y comunicar el destino de los recursos (en obras o mejoras notorias) más el compromiso del Estado en mejorar la gestión de los recursos públicos.
Comportamiento del colectivo (escenarios)	Nivel de influencia social considerable (incide en la decisión de cumplimiento tributario)	Comunicar y persuadir, empujoncito factible y eficaz, según la experiencia internacional revisada.
Exceso de optimismo (nivel de detección)	Consideran que la capacidad de detección es baja (relación directa con el pago de impuestos)	Comunicar niveles reales de detección, en caso sean altas, u otra información que permita dimensionarlas, lo cual también derivaría en fortalecer las capacidades de fiscalización de la administración tributaria
Al estatus quo (inercia) – Heurística de la disponibilidad	Se confirmó la tendencia al status quo, las personas asociaron fácilmente continuar con la evasión, cuando esa había sido su actuar	Encuadrar mensajes con información relevante, aplicar recordatorios u otro mecanismo para informar sobre el pago de impuestos
Sobrecarga cognitiva y factores que incomodan (formularios y declaraciones de impuestos)	Influyen en la presentación y correspondiente pago de impuestos	Encuadrar la información necesaria; simplificar, en la medida de lo posible, el diseño de las declaraciones

Fuente: elaboración propia con base en encuestas realizadas a especialistas y sondeo a contribuyentes

Partiendo de lo expuesto por Eugenio Lahera, se reconoce a la política pública como un curso de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público (Lahera, 2008 citado en Osorio & Vergara, 2016). Para ello, en una etapa inicial es necesario distinguir que el problema

público a atender en esta investigación es la evasión fiscal, y más específicamente en mejorar los niveles de recaudación tributaria.

Ahora bien, tal como lo señala Olavarría (2007), los problemas públicos son interdependientes, subjetivos y dinámicos. Al respecto, tomando en cuenta el problema público de la evasión fiscal, y citando al autor, en primer lugar, la interdependencia radica en la dificultad de aislar “el problema” de la recaudación tributaria a una sola causa; en ese sentido, es importante considerar que, desde otras visiones, este fenómeno podría abordarse desde otras aristas diferentes a las ahora planteadas (aplicación de la economía del comportamiento). En segundo lugar, el problema público es subjetivo, debido a que para otros especialistas éste puede o no ser un problema como tal; y, en tercer lugar, es dinámico a razón de que este problema público pudiese resolverse en un determinado momento y evolucionar con el tiempo.

Dicho lo anterior, el apartado siguiente plantea aquellos elementos que, partiendo de la evidencia internacional y la consulta dirigida a contribuyentes salvadoreños, son factibles de incorporar en el diseño de una política o intervención pública que tenga como objetivo incrementar los niveles de recaudación tributaria en El Salvador, bajo la óptica de las herramientas de la economía del comportamiento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE INTERVENCIONES PÚBLICAS

VI.1 CONCLUSIONES

En general, en El Salvador, la evasión estimada representó el 1.7% del PIB en 2018 (Ministerio de Hacienda, 2019). En cuanto a los niveles de evasión del ISR, partiendo de las estimaciones realizadas por Icefi, para 2019, esta representó una pérdida recaudatoria de 7.6% del PIB. Este panorama refirma la oportunidad de mejora que posee tanto la gestión recaudadora del IVA y del ISR, tal como se ha planteado en esta investigación un cobro tributario más intenso puede contribuir a fomentar el desarrollo económico del país.

En conjunto, el análisis de la experiencia internacional permitió conocer la efectividad de las intervenciones, basadas en la economía del comportamiento, que buscaban aumentar la tributación. En concreto, estas iniciativas propiciaron la disminución de los niveles de evasión entre el 2% y el 5%⁴⁶. Así también, vale la pena hacer notar que estas políticas públicas representaron inversiones de bajo costo, lo cual es pertinente para el escenario fiscal salvadoreño.

⁴⁶ Al respecto, véase los casos planteados por Lucio & Scartascini (2013) y Kettle, Hernandez, Ruda, & Sanders (2016)

La investigación permite concluir que la conducta de los contribuyentes salvadoreños puede ser atendida desde el instrumental teórico de la economía del comportamiento, luego de identificar los sesgos cognitivos presentes, y que intervienen, en la toma de decisiones de los salvadoreños al momento de pagar sus impuestos.

A modo de cierre, la aplicación de las herramientas conductuales tiene la capacidad de guiar la conducta humana hacia mejores decisiones, modificando la conducta de las personas de una manera predecible, sin prohibir ninguna opción ni cambiar, de forma significativa, sus incentivos económicos. En otras palabras, estos empujoncitos no significan prohibiciones o u acciones obligatorias que limiten la decisión del contribuyente ⁴⁷ .

Los sesgos cognitivos identificados en los salvadoreños son las normas sociales, la desconfianza en la administración pública, la percepción sobre el nivel y de detección de multas, el uso de recursos públicos, el comportamiento evasivo, el diseño de declaraciones y formularios de impuestos, los cuales, en conjunto, podrían disminuir los niveles de cumplimiento tributario.

En cuanto al exceso de optimismo respecto al incumplimiento en el pago de impuestos, los salvadoreños consideran que los controles de la administración tributaria no son tan efectivos para descubrir este tipo de conductas y estiman que la aplicación de las sanciones no implica costos onerosos respecto al beneficio de evadir.

Respecto a la influencia del comportamiento social, el análisis demuestra que la existencia de dicha relación, es decir, las personas suelen identificarse con su entorno y a sentirse representadas con el comportamiento de ellos. El 63% señaló identificarse con los niveles de pago de su municipio o colonia), el porcentaje de identificación incrementó a medida que los niveles de cumplimiento de su colectivo eran mayores.

En conclusión, la identificación de estos sesgos en la conducta de los contribuyentes es una guía para plantear las siguientes recomendaciones de políticas públicas que busquen incrementar y mejorar los indicadores de recaudación tributaria.

VI.2 RECOMENDACIONES

Basándose en las herramientas conductuales de la economía del comportamiento, a continuación, se proponen presentan aquellos insumos para ser tomados en consideración en la etapa de diseño de las políticas públicas que busquen mejorar la recaudación tributaria. Estos insumos se proponen a partir de los sesgos del comportamiento identificados en los salvadoreños (ver tabla 9).

⁴⁷ Las características claves de estas herramientas conductuales son fáciles y económicos de aplicar, no son mandatos, no restringen las opciones de los agentes ni alteran sus incentivos (Thaler & Sunstein, 2008, pág. 20).

Tabla 9. Sesgos presentes en los contribuyentes salvadoreños con las herramientas conductuales propuestas

Sesgos del comportamiento	Características contribuyentes salvadoreños	Posibles herramientas conductuales por aplicar
1. Normas sociales	Influencia alta (positiva o negativa)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas descriptivas ▪ Recordatorios ▪ Prominencia (atención al detalle) ▪ Encuadre (marco)
2. Factores que incomodan (desconfianza en la administración pública)	Influencia negativa y fuerte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recordatorios ▪ Reciprocidad ▪ Normas prescriptivas ▪ Encuadre (marco o <i>framing</i>)
3. Exceso de optimismo y heurística de la disponibilidad (Percepción sobre el nivel de multas y de detección)	Influencia positiva (multas altas, mayor pago)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuadre (marco) ▪ Prominencia ▪ Recordatorios ▪ Micro incentivos ▪ Normas descriptivas y prescriptivas ▪ Herramientas de planificación
4. Factores que incomodan (Inversión y uso de recursos públicos)	Influencia negativa y fuerte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuadre (marco) ▪ Recordatorios ▪ Micro incentivos ▪ Herramientas de planificación
5. Estatus quo (inercia) y Heurística de la disponibilidad (comportamiento evasivo)	Sesgos presentes en el cumplimiento tributario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuadre (marco) ▪ Recordatorios ▪ Micro incentivos ▪ Opciones predeterminadas ▪ Mecanismos de compromiso ▪ Herramientas de planificación
6. Sobrecarga cognitiva y factores que incomodan (diseño de declaraciones y formularios)	Influencia positiva y fuerte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuadre (marco) ▪ Prominencia ▪ Recordatorios ▪ Opciones predeterminadas ▪ Mecanismos de compromiso ▪ Herramientas de planificación

Fuente: elaboración propia con información de la consulta directa a contribuyentes y de Martínez et al (2020) y Sunstein & Thaler, (2008)

Se propone, como línea general de política, la aplicación, en la etapa de diseño, de las herramientas conductuales contenidas en la tabla 9, entre ellas: (i) incluir, en el diseño de recordatorios de pago de impuestos, información útil enfocada en mensajes sobre el uso de recursos, el nivel de multas respecto al valor de los impuestos a pagar, el cumplimiento (y sus niveles) de su colonia o municipio; (ii) transparencia en el uso de los recursos, en atención al sesgo sobre la desconfianza en la administración pública y disminuir así aquellos factores

que podrían estar “desincentivando” (o incomodando) el pago de impuestos; y (iii) modificar aspectos de forma de los formularios o herramientas para incluir opciones predeterminadas que favorezcan el compromiso del pago de impuestos o administrar mecanismos de compromisos que faciliten a las personas el pago de impuestos, por ejemplo, programar pagos.

La conducta de los contribuyentes salvadoreños puede ser guiada mediante comunicaciones con argumentos positivos del uso de los recursos públicos y a favor del pago de impuestos, así como persuadir el exceso de optimismo de los salvadoreños. Por tanto, se sugiera considerar dichos elementos en la etapa de diseño de cualquier intervención pública que tenga como objetivo la mejora en la recaudación tributaria.

Particularmente, se observa una oportunidad de mejora en el diseño de los formularios, como declaraciones de IVA o ISR, debido a que los contribuyentes salvadoreños consideran que la información proporcionada en ellos no es suficiente o intuitiva. Pues, en la mayoría de los casos, el llenado de estos formularios es internalizada mediante erogaciones de dinero, acudiendo a contadores o especialistas financieros para que sean ellas quienes se encarguen de dicha actividad.

Asimismo, en cuanto a las intervenciones que ya han sido aplicadas en El Salvador y que se identificaron con alguna relación con el enfoque de la economía del comportamiento, se sugiere seguir aplicando en el diseño herramientas conductuales como los micro incentivos para abordar el sesgo al *status quo*, es decir, premios en dinero o en obras públicas que beneficien directamente al contribuyente ⁴⁸.

Sobre las amnistías fiscales, estas podrían alcanzar mejores resultados si se aplican herramientas conductuales, como el rediseño de las comunicaciones a contribuyentes que generalmente se emiten, para que en ellas se señalen, entre otras cosas, el beneficio de cumplir con el pago de impuestos durante el periodo en el que se condonan las multas por deudas. Este enfoque plantearía, el sesgo de la sobrecarga cognitiva.

Como línea general de política pública, se recomienda continuar explorando la aplicación de la economía del comportamiento en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la recaudación tributaria en el país. Lo anterior, requiere realizar evaluaciones de impacto de potenciales herramientas conductuales en el mejoramiento de los ingresos fiscales. Lo anterior, dado el estado actual de las intervenciones implementadas bajo la economía del comportamiento en el país.

⁴⁸ Por ejemplo, construcción o mejoramiento de una acera, esto también contagiaría al resto de la colonia o comunidad, pues también transmite un mensaje positivo en el uso de los recursos), tal como fue lanzada entre 2006-2007 (en esa ocasión se premió con electrodomésticos y dinero en efectivo) .

LISTA DE REFERENCIAS

- Acosta, H. N. (septiembre de 2010). *Distribución de la inversión pública en infraestructura en el Ecuador y sus implicaciones sobre el rendimiento productivo de la economía*. Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Economía: https://www.researchgate.net/publication/227434926_Teoria_y_politica_fiscal
- Alas, E., Juárez, A., & Ortíz, S. (2010). *La eficacia de los tributos como fuente de ingreso público en El Salvador*. San Salvador: Tesis para optar por el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas. Obtenido de <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/282/1/10136449.pdf>
- Andrade Saraúz, G. (octubre de 2020). *Reduciendo la evasión fiscal en América Latina y El Caribe: Experiencias desde la economía del comportamiento*. Obtenido de <https://ideasparaelfuturo.caf.com/media/1874/reduciendo-la-evasi%C3%B3n-fiscal-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-experiencias-desde-la-econom%C3%ADa-del-comportamiento.pdf>
- Barberan, N., Bustamante, M., & Campos, R. (junio de 2019). *Influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario*. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642019000300227&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- BBC News. (20 de abril de 2020). BBC News Mundo. *Coronavirus: cómo afectará a los países más endeudados de América Latina y dónde pueden conseguir dinero para financiar el combate a la pandemia*. (C. Barría, Ed.) Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52306376>
- BCR. (2004). *Documento de trabajo: La Política Fiscal como herramienta de ajust cíclico en El Salvador*. (J. Fuente, & M. Tobar, Edits.) Obtenido de Primer semestre.
- BCR. (agosto de 2015). *Análisis del sistema tributario salvadoreño 1980-2014*. Obtenido de Redibacen: <https://www.bcr.gob.sv/esp/images/Comunicados/An%C3%A1lisis%20del%20Sistema%20Tributario%20Salvadore%C3%B1o%202.pdf>
- BCR. (marzo de 2021). *Resultados PIB El Salvador 2020 y perspectivas 2021*. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/2007307253.pdf>
- BCR. (s./f.). *Glosario términos fiscales*. Obtenido de <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/cuadro/2068116313.pdf>
- BID. (2012). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo*. (A. Corbacho, V. Fretes Cibilis, & E. Lora, Edits.) New York: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/Fiscal%20BID.pdf>
- BID. (diciembre de 2016). *Economía del comportamiento para mejores políticas públicas*. Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas/>

- Cabinet Office of United Kingdom. (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt*. Obtenido de http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf
- Calderón Villareal, C., & Roa Dueñas, R. (julio de 2006). ¿Existe un crowding out del financiamiento privado en México. *Análisis Económico*, XXI(48), 139-150. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41304808.pdf>
- Carrillo, P. E., Castro, E., & Scartascini, C. (abril de 2017). *Do Rewards Work?: Evidence from the Randomization of Public Works*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Do-Rewards-Work-Evidence-from-the-Randomization-of-Public-Works.pdf>
- Castro, E., & Scartascini, C. (Abril de 2019). *Imperfect Attention in Public Policy: A Field Experiment during a Tax Amnesty in Argentina*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/imperfect-attention-public-policy-field-experiment-during-tax-amnesty-argentina>
- CEPAL. (2000). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo*. Obtenido de División Desarrollo Económico: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7518/S00020089_es.pdf
- Coleman, S. (abril de 1996). *The Minnesota income tax compliance experiment state tax result*. Obtenido de Minnesota Department of Revenue: https://mpr.aub.uni-muenchen.de/4827/1/MPRA_paper_4827.pdf
- Corporación Andina de Fomento. (2015). *Banco de Desarrollo de América Latina*. Obtenido de La efectividad de la comunicación escrita para aumentar el cumplimiento tributario: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/692/ResumenDePolitica_Persuasiva%20de%20Cobro.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Del Carpio, L. (2014). *¿Están evadiendo mis vecinos?: un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago de impuesto predial en el Perú*. Obtenido de Lima: GRADE (Documento de investigación, 73): <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/DI73.pdf>
- Dirección General de Impuestos Internos - MH. (2011). *Estimación de la evasión del IVA en El Salvador*. Obtenido de Serie 2000-2010: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/2021386155.pdf>
- Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (2009). *Macroeconomía*. México DF: Mc Graw Hill.
- Eguino, H., & Schächtele, S. (agosto de 2020). *A Playground for Tax Compliance?: Testing Fiscal Exchange in an RCT in Argentina*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/A-Playground-for-Tax-Compliance-Testing-Fiscal-Exchange-in-an-RCT-in-Argentina.pdf>
- FESPAD. (febrero de 2013). *Impactos de la evasión y la elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada*. Obtenido de El Salvador dejaría de ser un pueblo con

- hambre si se pagaran los impuestos: <https://www.fespad.org.sv/impactos-de-la-evasion-y-elusion-fiscal-en-el-derecho-a-la-alimentacion-adeuada/>
- FMI. (abril de 2021). *Informe del Monitor Fscial*. Obtenido de Resumen ejecutivo: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021#chp1>
- FUNDE. (2008). *Seguridad Fiscal en El Salvador*. (R. Rubio, & N. Fuentes, Edits.) Obtenido de Medidas para fortalecer la tributación: <http://www.repo.funde.org/67/1/LIBROS-61.pdf>
- Galindo, M., & Ríos, V. (agosto de 2015). Deuda Pública”. *Serie de Estudios Económicos, en México ¿cómo vamos?, 1*. Obtenido de https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicodebt.pdf?m=1453513186
- Gallagher, M. (1993). Reforma tributaria amplia en El Salvador. *Realidad de Ciencias Sociales y Humanidades, 36*, 711-723. Obtenido de <https://doi.org/10.5377/realidad.v0i36.5250>
- Hill, C. A. (2010). What cognitive psychologists should find interesting about tax. *Psychonomic Bulletin & Review, 180-185*.
- Icefi. (1 de marzo de 2015). *¿Qué es la política fiscal?* Obtenido de Cápsulas fiscales | Mediaciones pedagógicas: <https://icefi.org/publicaciones/capsulas-fiscales>
- Icefi. (mayo de 2016). *El Salvador: en la búsqueda de un Acuerdo Nacional de Sostenibilidad Fiscal*. Obtenido de https://icefi.org/sites/default/files/busqueda_de_acuerdo_nacional_de_sostenibilidad_fiscal.pdf
- Icefi. (julio de 2020). *Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final de 2020*. (& A. M. Bermejo, Ed.) Obtenido de https://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_situacion_esperada_para_ca_al_final_de_2020.pdf
- Icefi. (marzo de 2021). Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y las ejecutadas en 2019. *Perfiles macrofiscales de Centroamérica: El Salvador(14)*. Obtenido de https://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_centroamericanos_no.14_-_el_salvador.pdf
- Icefi. (s./f.). *Productividad aparente del IVA*. Obtenido de Icefi: Observatorio estadístico: <https://icefi.org/observatorio-estadistico-fiscal/cifras-fiscales/productividad-aparente-del-iva>
- Iniciativa Social para la democracia. (noviembre de 2016). *Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador*. Obtenido de IDS: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13021.pdf>
- Kahneman. (2011). *Thinking, Fast an Slow*. Peguin Books.
- Kettle, S., Hernandez, M., Ruda, S., & Sanders, M. (junio de 2016). *Behavioral Interventions in Tax Compliance*. Obtenido de Evidence from Guatemala: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24530/Behavioral0int0dence0from0Guatemala.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Lazo, F. (2013). *Efecto redistributivo de la Política Fiscal en El Salvador*. Obtenido de Ministerio de Hacienda: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-SEDE-IF-0000-32.pdf>
- Lucio, C., & Scartascini, C. (diciembre de 2013). *Tax compliance and enforcement in the Pampas: evidence from a field experiment*. Obtenido de IDB Working paper series No. IDB.WP-472.
- Martínez, D., Rojas Méndez, A., & Scartascini, C. (abril de 2020). *La economía del comportamiento puede ayudar a combatir el Coronavirus*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-economia-del-comportamiento-puede-ayudar-a-combatir-el-coronavirus.pdf>
- MH. (mayo de 2007). *Memoria de labores junio 2006 a mayo 2007*. Obtenido de <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/PMHDC10170.pdf>
- MH. (2021). *Estadísticas sobre ingresos fiscales a diciembre de 2020*. Obtenido de <https://www.mh.gob.sv/downloads/xlsx/700-DPEF-ET-2020-00020.xlsx>
- MH. (mayo de 2021). *Memoria de labores junio 2020 a mayo 2021*. Obtenido de <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/06/HACIENDAMemoria.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029*. Obtenido de <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf>
- Mogollón, M., Ortega, D., & Scartascini, C. (diciembre de 2019). *Who's Calling? .* Obtenido de The Effect of Phone Calls and Personal Interaction on Tax Compliance : https://publications.iadb.org/publications/english/document/Whos_Calling_The_Effect_of_Phone_Calls_and_Personal_Interaction_on_Tax_Compliance_en.pdf
- Musgrave, R. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública*.
- Musgrave, R. (1973). *Principios de determinación del presupuesto. En: Política fiscal en acción*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- OCDE. (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*. Obtenido de <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>
- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de trabajo N° 11, Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile*.
- Ortega, D., & Scartascini, C. (noviembre de 2015). *Don't Blame the Messenger: A Field Experiment on Delivery Methods for Increasing Tax Compliance*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/en/publication/12336/dont-blame-messenger-field-experiment-delivery-methods-increasing-tax-compliance>
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016). Políticas Públicas en Cienfuegos, Igancio y Penaglia, Franceso (Eds). *Manual de la Admnsitración Pública*, 137-162.
- Oviedo, G. (2004). *LA definición del concepto de percepción en psicología con base a la teoría Gestalt*. Obtenido de Revista de Estudios Sociales, no. 18, 89-96.: <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n18/n18a10.pdf>

- Rodríguez Morales, A., Martínez Ordóñez, R. G., & Feijoo Cisneros, M. E. (2019). La Tributación y su interacción disciplinal. *Universidad y Sociedad*, 11(2), 286-298. Obtenido de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Skinner, B. (1974). *Sobre el conductismo*. (S. (. Por la traducción: Ediciones Martínez Roca, Ed.) México D.F.: Editorial Planeta-De Agostini,S.A.
- Sovero, J. G. (2017). *Psicología de la Percepción y Atención*. Obtenido de Universidad Continental:
https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/4289/1/DC_FHU_501_MAI_UC0712_2018
- Sunstein, C., & Thaler, R. (2008). *Un pequeño empujón*. Penguin Random House.
- Tapia, J. (2005). Bases para un debido proceso tributario: tres teorías acerca de la relación entre el Estado y los contribuyentes. *Revista Chilena en Derecho*, vol. 32, núm.2, 329-362.
- UCA. (septiembre de 2014). *Efecto residtributivo de la política fiscal en El Salvador para 2012*. Obtenido de Trabajo de graduación para optar por el grado de licenciatura en economía: <https://www.uca.edu.sv/economia/wp-content/uploads/Efecto-redistributivo-de-la-pol%c3%adtica-fiscal-en-El-Salvador.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Guion de preguntas para entrevista a especialistas

Objetivo: obtener información sobre el cumplimiento tributario en El Salvador. Específicamente, información relacionada sobre la evasión fiscal, los ingresos tributarios, las intervenciones públicas relacionadas con la economía del comportamiento o cercanas a ellas, así como sus resultados.

Nombre de la persona entrevistada: _____

Día: _____ **Hora:** _____

1. Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el desempeño de los ingresos tributarios de El Salvador en los últimos 20 años?
2. Con la estructura impositiva actual, ¿Considera que existe margen de mejora para incrementar los niveles de recaudación tributaria en El Salvador, aplicando acciones administrativas?
 - a. ¿Qué tipo de medidas o acciones pudieran implementarse?
3. Partiendo de la situación fiscal del país, ante la necesidad de seguir o garantizar los ingresos tributarios, ¿qué factores, considera usted, que podrían estar incidiendo en los contribuyentes y su decisión de no pagar sus impuestos y otras obligaciones tributarias?
 - a. ¿cómo pueden contrarrestarse?

Sesgos planteados por la economía del comportamiento en el pago de impuestos

La economía del comportamiento plantea que los individuos se ven influenciados por diversos factores que inciden en la toma de decisiones, que suelen explicar el hecho que no siempre actúan desde la racionalidad económica. Haciendo que los resultados de una determinada política pública sean diferentes a los esperados.

4. ¿Considera que los salvadoreños se ven influenciados por “factores sociales”, entendiéndolo como ese “comportamiento del colectivo que les rodea” y que influencia la toma de decisiones, especialmente, las relacionadas con el pago de impuestos? Por ejemplo, si un contribuyente tiene la percepción de que sus vecinos o

comunidad no cumple con sus obligaciones tributarias, ¿este individuo probablemente actúe como su colectivo?

5. ¿La decisión de no pagar impuestos, por parte de los salvadoreños, podría estar influenciada por un “exceso de optimismo” de los contribuyentes? En otras palabras, ¿los salvadoreños sobreestiman la probabilidad de que no serán detectados por la administración en el incumplimiento de sus obligaciones tributarias?
 - a. ¿Será que los salvadoreños seguirían evadiendo el pago de sus impuestos si valoran que la probabilidad de detección es alta y el monto de la multa, elevada?
6. ¿La sobrecarga cognitiva (es decir, por la elevada cantidad de información que constantemente debe procesar el cerebro) podría hacer difícil que los contribuyentes presten atención a ciertos temas (como lo es el pago de impuestos), especialmente si el procesamiento de la información requiere un mayor esfuerzo mental o es complejo?
 - a. ¿Cómo son los mecanismos de declaración de renta e IVA en El Salvador? ¿Considera que son fáciles o complejos de completar y, por tanto, presentar o no?
7. ¿Considera que los salvadoreños son influenciados por la prominencia, es decir, que la probabilidad de pagar sus impuestos podría elevarse si se resalta información “relevante o clave” en los recordatorios y los formularios de declaración? (Por ejemplo, si se destaca datos sobre las multas que podrían fijarse por el incumplimiento)
8. ¿Podría comentar otros factores (diferentes a los mencionados) que explicarían la conducta y la decisión “evasiva del pago de impuestos” de los salvadoreños?
9. ¿Qué medidas podría sugerir para contrarrestar los factores conductuales y mejorar los niveles de recaudación?

Anexo 2: Cuestionario para sondeo dirigidos a personas contribuyentes

Objetivo: obtener información sobre el cumplimiento tributario en El Salvador. Específicamente, información relacionada sobre la evasión fiscal, los ingresos tributarios, las intervenciones públicas relacionadas con la economía del comportamiento o cercanas a ellas, así como sus resultados.

Población meta: personas mayores a 18 años

Participación voluntaria

Confidencialidad: el registro de las respuestas se almacenará en una ubicación segura a la que sólo tendrá acceso la investigadora. El tratamiento de la información será anónima y generalizada.

Datos generales

1. Favor seleccionar edad
 - a) 18-25 años
 - b) 26-35 años
 - c) 36-45 años
 - d) 46-55 años
 - e) 56 a más años
2. Municipio de residencia: _____
3. Favor seleccione su ocupación
 - a) Empresario (dueño o propietario)
 - b) Estudiante
 - c) Empleado

2.1 En caso de ser empresario, favor seleccione:

- i. Sector informal
- ii. Microempresario
- iii. Pequeño empresario
- iv. Gran empresario

Factores sociales

1. A partir de la percepción que tenga usted de su comunidad o colonia ¿Qué porcentaje representa el nivel de cumplimiento del pago de impuestos?
 - a. 0 - 20%
 - b. 31 - 40%
 - c. 41 - 60%
 - d. 61 - 80%
 - e. 81 - 100%

1.1 ¿El porcentaje seleccionado representa su situación?

- e. Perciben corrupción dentro de la administración en el uso de los recursos públicos, provenientes de los ingresos tributarios

4.1 Si desea indicar otra razón, favor señalarla aquí: _____

El estatus quo

- 5. Partiendo de la tendencia a apearnos a una situación familiar o una selección predefinida (por defecto), en lugar de realizar cambios. ¿Qué tan probable es que una persona deje de evadir el pago de sus impuestos, cuando siempre ha evadido?
 - a. Poco probable (*que siga evadiendo el pago de sus impuestos*)
 - b. Probable (*que disminuya su nivel de evasión de impuestos*)
 - c. Muy probable (*que deje de evadir y pague completamente sus impuestos*)

Exceso de optimismo

- 6. Partiendo de su apreciación de la contraloría que ejerce la administración tributaria respecto de velar porque los salvadoreños paguen sus impuestos ¿qué tan probable es que una persona sea detectada, cuando no cumpla con el pago de impuestos?
 - a. 0 – 25% (*poco probable*)
 - b. 26 – 50%
 - c. 51 - 75%
 - d. 76 - 100% (*muy probable*)
- 7. En general, ¿considera que las personas que no pagan sus impuestos son detectadas por la administración tributaria?
 - a. Verdadero
 - b. Falso
- 8. ¿Considera que las multas por el incumplimiento tributario son altas en comparación de los montos que deben ser pagados en concepto de impuestos?
 - a. Verdadero
 - b. Falso
- 9. ¿Será que los salvadoreños seguirían evadiendo el pago de sus impuestos sí valoran que la probabilidad de detección es alta y el monto de la multa, elevada?
 - a. Si
 - b. No

Sobrecarga cognitiva

- 10.** ¿El diseño de los formularios de declaración de renta y/o IVA facilitan su llenado y correspondiente presentación?
 - a.** Si
 - b.** No
- 11.** ¿Considera que estos pueden ser factores que inciden en la decisión de las personas para pagar o no sus impuestos?
 - a.** Si
 - b.** No
- 12.** ¿Evalúa que los formularios de la declaración de renta e IVA, así como los avisos del Ministerio de Hacienda, indican fácilmente la información que los contribuyentes necesitan conocer para declarar completa y oportunamente sus impuestos?
 - a.** Si
 - b.** No

Anexo 3: Sistematización de entrevista a especialistas, ideas generales.

Ayuda memoria de la entrevista, principales ideas:

Como introducción, se hicieron una serie de puntualizaciones sobre la importancia de desarrollar los incentivos para que las personas efectúen el pago de impuestos. Desde la perspectiva de los especialistas, el reto está en moldear el comportamiento tributario.

Preliminarmente, plantea que para dar respuesta a ¿cómo motivar el pago? Un factor que influye es la facilidad que tengan los sujetos pasivos para efectuar su pago.

1. Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa el desempeño de los ingresos tributarios de El Salvador en los últimos 20 años?

Exceptuando la crisis financiera de 2009 y la actual pandemia del Covid-19, los ingresos tributarios han sido estables, dicho dinamismo corresponde a que, en 2009, 2010, 2012 y en 2014 hubo reformas que permitieron dichos desempeños.

Además, dentro de los aspectos positivos, es posible mencionar los niveles de suficiencia, la carga tributaria ha mostrado niveles de crecimiento previo al periodo de pandemia. Sin embargo, un elemento que perjudica, en el mediano y largo plazo, a la gestión de la administración tributaria es la complejidad del sistema tributario.

Adicionalmente, es importante señalar la mejora en la equidad tributaria, a pesar de que los impuestos indirectos siguen siendo los preponderantes.

2. Con la estructura impositiva actual, ¿Considera que existe margen de mejora para incrementar los niveles de recaudación tributaria en El Salvador, aplicando acciones administrativas?

a. ¿Qué tipo de medidas o acciones pudieran implementarse?

En principio sí, es necesario hacer más eficiente el sistema, se debe luchar contra la elusión y evasión fiscal. Existen medidas ex ante y ex post, los primeros obedecen a medidas de contraloría y supervisión. Y las segundas, hacen referencia a las facilidades de pago de impuestos y a cómo perciben los ciudadanos sobre el uso de los tributos.

3. ¿Considera que los salvadoreños se ven influenciados por “factores sociales”, entendiéndolo como ese “comportamiento del colectivo que les rodea” y que influencia la toma de decisiones, especialmente, las relacionadas con el pago de impuestos? Por ejemplo, si un contribuyente tiene la percepción de que sus vecinos o comunidad no cumple con sus obligaciones tributarias, ¿este individuo probablemente actúe como su colectivo?

Consideran que es una pregunta complicada, esta información podría conocerse de una consulta directa. Sin embargo, algo que no se puede negar es que las grandes élites suelen evadir más el pago de impuestos. Y a nivel mundial, las clases medias son los que están soportando las presiones fiscales. La tasa efectiva es mayor la que paga una persona de clase media, respecto a la clase alta.

4. **¿La decisión de no pagar impuestos, por parte de los salvadoreños, podría estar influenciada por un “exceso de optimismo” de los contribuyentes? En otras palabras, ¿los salvadoreños sobreestiman la probabilidad de que no serán detectados por la administración en el incumplimiento de sus obligaciones tributarias? ¿Será que los salvadoreños seguirían evadiendo el pago de sus impuestos sí valoran que la probabilidad de detección es alta y el monto de la multa, elevada?**

Consideran que las personas perciben que, al evadir su responsabilidad, hay pocas probabilidades de detección. Sin embargo, Una vez una persona ha sido identificada, usualmente lo internalizan con procesos jurídicos, debido a que les sale más barato. Esta es una idiosincrasia, culturalmente las personas no suelen cumplir con las normativas.

5. **¿La sobrecarga cognitiva podría hacer difícil que los contribuyentes presten atención a ciertos temas, especialmente si el procesamiento de la información requiere un mayor esfuerzo mental o es complejo? ¿Cómo son los mecanismos de declaración de renta e IVA en El Salvador? ¿Considera que son fáciles o complejos de completar y, por tanto, presentar o no?**

Consideran que efectivamente, los mecanismos de presentación de declaraciones de renta o de IVA son internalizados por los sujetos pasivos, contratando a terceras personas para su llenado. Lo cual conlleva una erogación de fondos o un costo que las personas suelen asumir para presentar sus declaraciones de impuestos.

De esto también surgen riesgos, pues esta tercera persona puede o no llenar la declaración adecuadamente o en función de los intereses de los contribuyentes. En cualquier caso, las personas suelen considerar que es mejor pagar.

6. **¿Considera que los salvadoreños son influenciados por la prominencia, es decir, que la probabilidad de pagar sus impuestos podría elevarse si se resalta información “relevante o clave” en los recordatorios y los formularios de declaración?**

El diseño y cambios en los formularios puede favorecer el cumplimiento de impuestos, así mismo, considera que existen otros factores que pueden incluirse y ser útil para análisis futuros y relacionados, incluso podría ayudar a focalizar

intervenciones, por ejemplo, la variable “sexo”. Desde la perspectiva de los especialistas, la boleta es compleja para mayoría de salvadoreños.

7. ¿Podría comentar otros factores (diferentes a los mencionados) que explicarían la conducta y la decisión “evasiva del pago de impuestos” de los salvadoreños?

Idiosincrasia y los patrones sociales, pues culturalmente se podría pensar que el Estado es una carga.

La corrupción podría influir el no cumplimiento de pago de impuestos, las personas perciben un mal uso de los impuestos. Y es importante cambiar la percepción de los contribuyentes.

8. ¿Qué medidas podría sugerir para contrarrestar los factores conductuales y mejorar los niveles de recaudación?

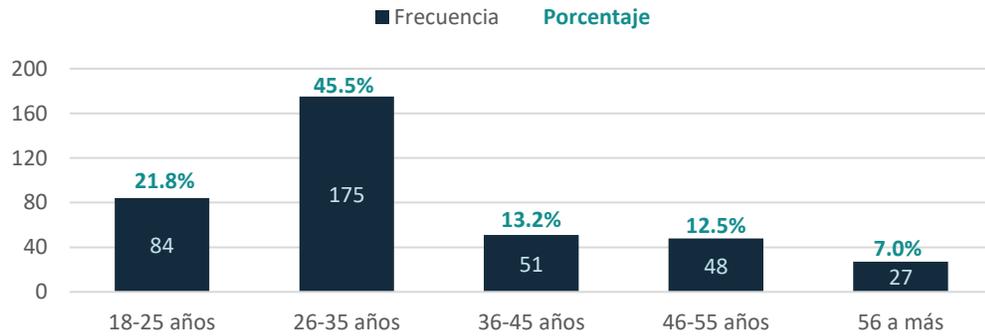
Reiterar la legitimidad del cobro de impuestos, hacia sus ciudadanos. Es decir, el Estado debe reportar un buen uso de los recursos y ser transparente en ese proceso. Eliminar o disminuir cualquier obstáculo asociado a las dificultades del pago de impuestos.

Anexo 4: Resultados del sondeo administrado a personas contribuyentes

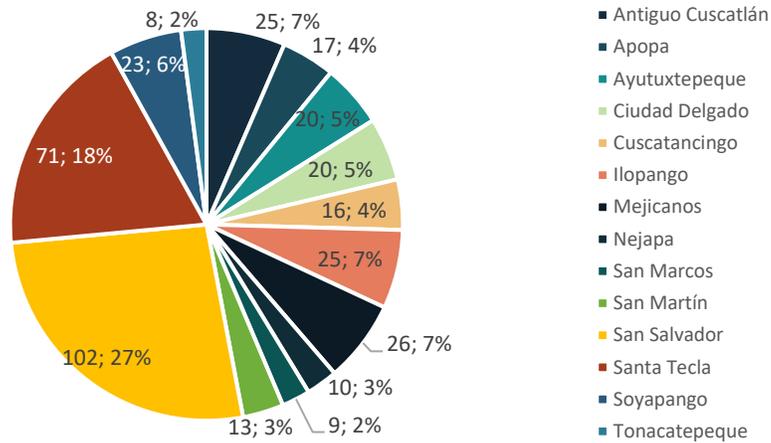
Datos generales

La muestra seleccionada estuvo conformada por 385 personas ocupadas del AMSS, la cual presentó las siguientes características demográficas:

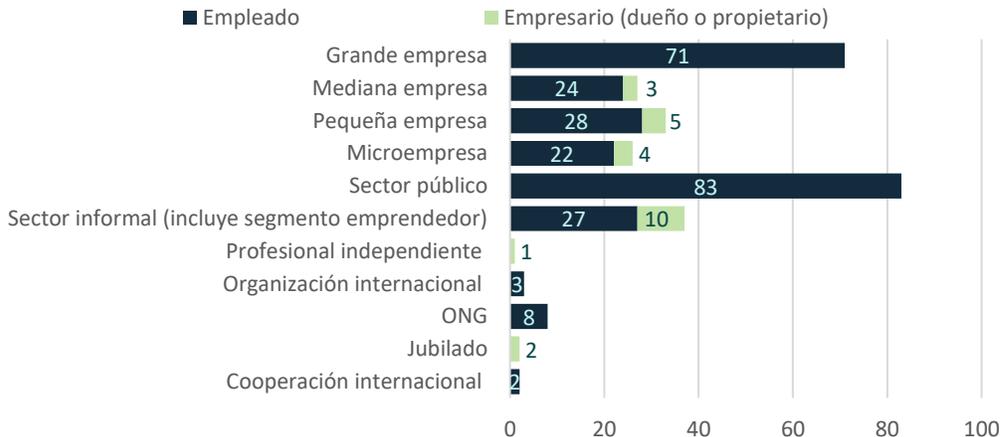
A. Grupo etario



B. Municipio de residencia:

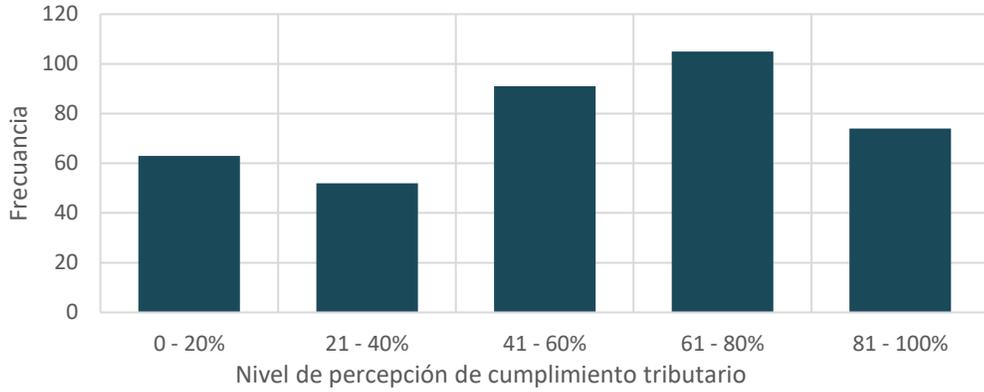


C. Ocupación y sector empresarial



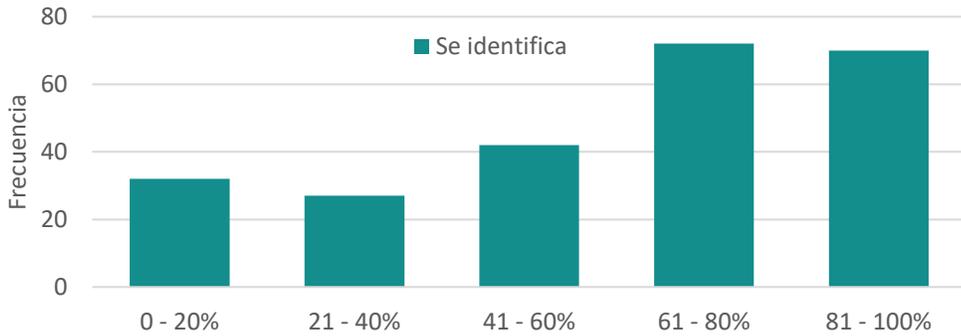
Factores sociales

13. A partir de la percepción que tenga usted de su comunidad o colonia ¿Qué porcentaje representa el nivel de cumplimiento del pago de impuestos?

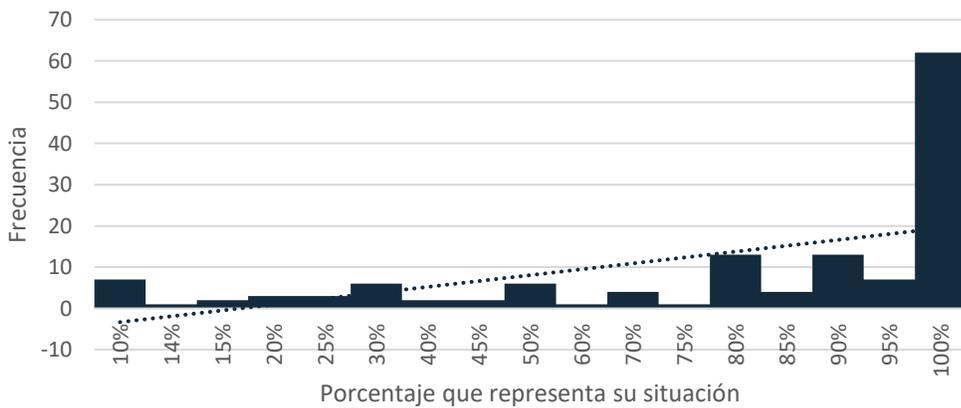


13.1 ¿El porcentaje seleccionado representa su situación?

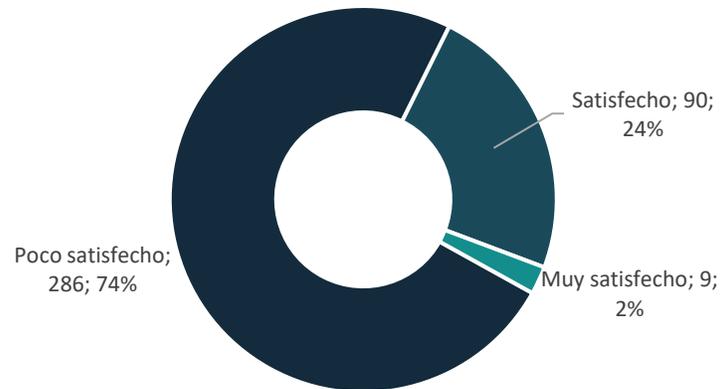
a. Si



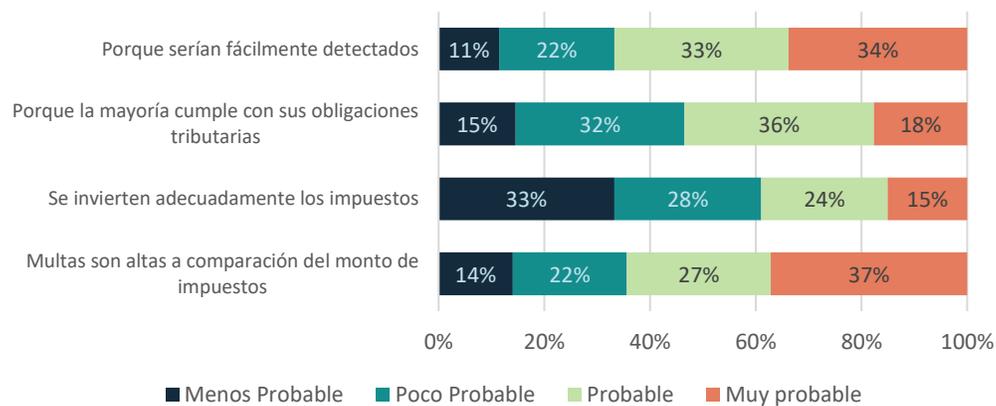
b. ¿Qué porcentaje reflejaría mejor su situación?



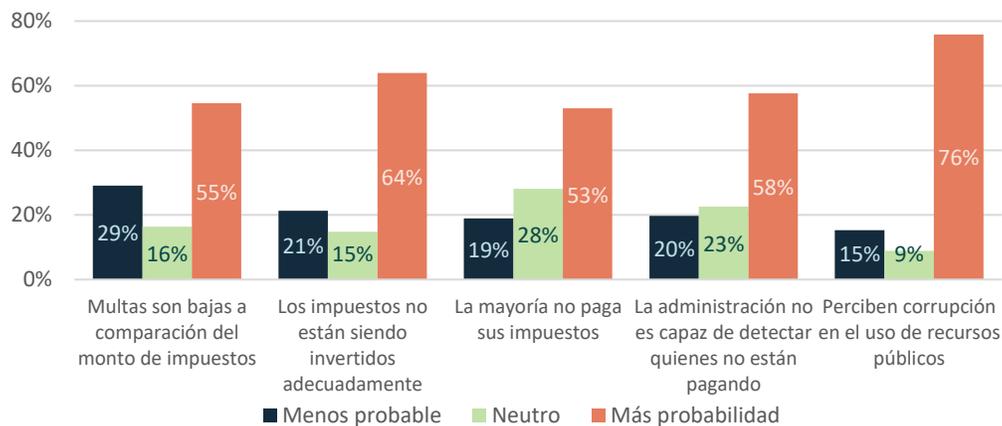
14. ¿Qué tan satisfecho se siente con el uso de los ingresos tributarios por parte del Estado (en la inversión pública y en la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, entre otros)



15. Desde su punto de vista ¿Por qué motivo los salvadoreños pagan a tiempo y totalmente sus impuestos?

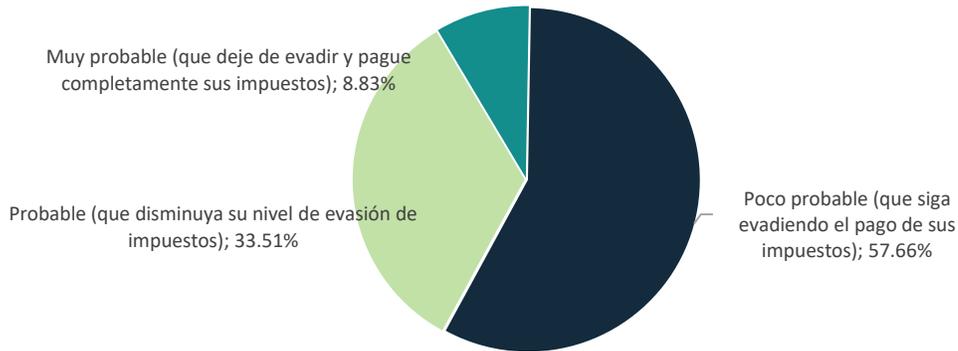


16. Desde su punto de vista ¿Qué motivos explican el hecho que los salvadoreños no paguen a tiempo y totalmente sus impuestos?



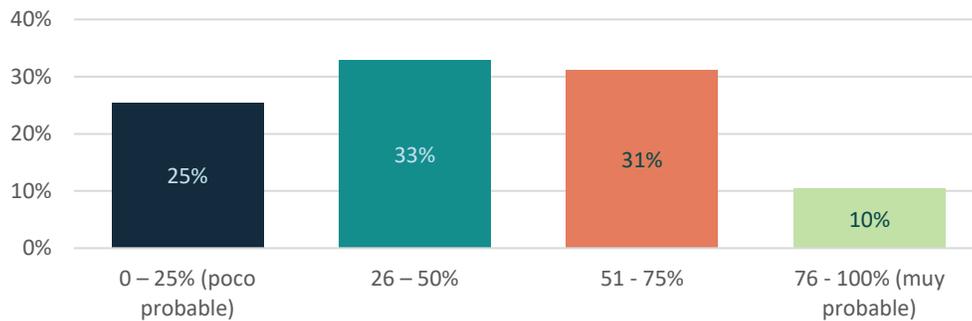
El estatus quo

17. Partiendo de la tendencia a apearnos a una situación familiar o una selección predefinida (por defecto), en lugar de realizar cambios. ¿Qué tan probable es que una persona deje de evadir el pago de sus impuestos, cuando siempre ha evadido?

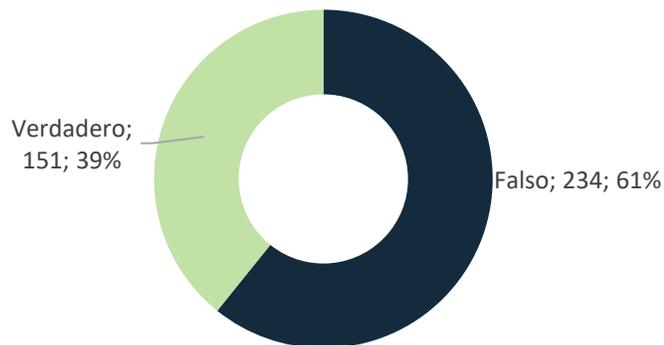


Exceso de optimismo

18. Partiendo de su apreciación de la contraloría que ejerce la administración tributaria respecto de velar porque los salvadoreños paguen sus impuestos ¿qué tan probable es que una persona sea detectada, cuando no cumpla con el pago de impuestos?



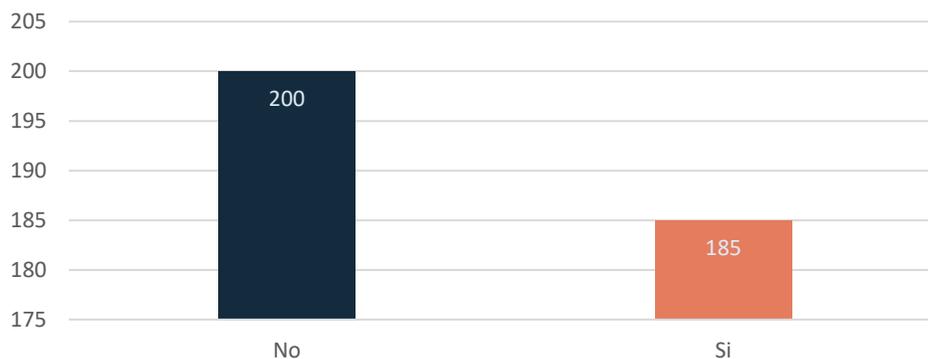
19. En general, ¿considera que las personas que no pagan sus impuestos son detectadas por la administración tributaria?



20. ¿Considera que las multas por el incumplimiento tributario son altas en comparación de los montos que deben ser pagados en concepto de impuestos?

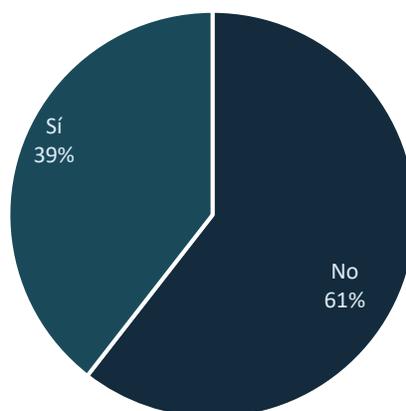


21. ¿Será que los salvadoreños seguirían evadiendo el pago de sus impuestos si valoran que la probabilidad de detección es alta y el monto de la multa, elevada?

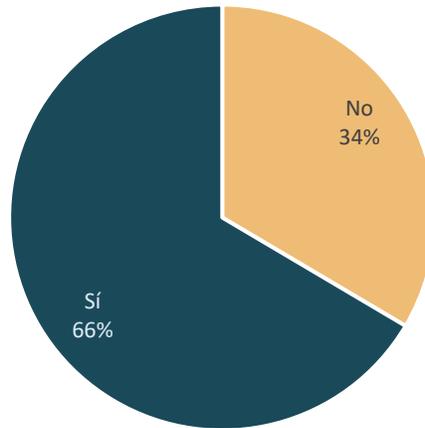


Sobrecarga cognitiva

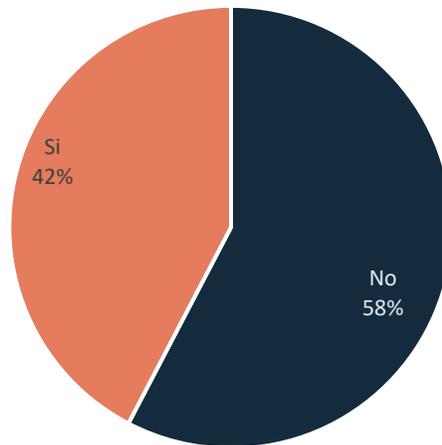
22. ¿El diseño de los formularios de declaración de renta y/o IVA facilitan su llenado y correspondiente presentación?



23. ¿Considera que estos pueden ser factores que inciden en la decisión de las personas para pagar o no sus impuestos?



24. ¿Evalúa que los formularios de la declaración de renta e IVA, así como los avisos del Ministerio de Hacienda, indican fácilmente la información que los contribuyentes necesitan conocer para declarar completa y oportunamente sus impuestos?



Anexo 5: Experiencia internacional sobre las Intervenciones para ser más efectiva la recaudación fiscal en las que se ha aplicado herramientas de la economía del comportamiento

N	País (año)	Nombre de la política, intervención o estudio de caso	Ámbito de aplicación (nacional o sectorial)	Objetivo	Empujoncitos aplicados	Resultados
1	Estados Unidos (1994) ⁴⁹	<i>The Minnesota income tax compliance experiment state tax results</i>	Estado de Minnesota	Aumentar el cumplimiento tributario voluntario mediante el envío de cartas a contribuyentes	Envío de cartas con argumentos racionales a favor del pago de impuestos (carta 1 abordaba la “desconfianza” y “persuasión moral”) ⁵⁰ y sobre la cultura tributaria (carta 2 abordaba el “exceso de optimismo”) ⁵¹	Al probar dos tipos de mensajes, el experimento contribuyó, al departamento, a diseñar anuncios de servicio público y otras comunicaciones para los contribuyentes. Si bien la carta 1 no tuvo efecto significativo sobre el cumplimiento, la carta 2 sí mostró un efecto notorio. Esta última se asoció con un aumento mayor en los ingresos e impuestos reportados que el grupo de control.
2	Argentina (2008) ⁵²	Sistemas de premios para incentivar el pago de tributos "Premio al buen contribuyente"	Municipalidad de Santa Fé (72,742 casas) ⁵³	Incentivar el pago de impuestos a través de la premiación del buen pago, logrando incrementar la motivación intrínseca de las personas de manera duradera, y tener efectos positivos sobre terceros (vecinos).	Cambiar percepciones a través de comunicar el uso de los recursos públicos. La Municipalidad en Argentina anunció que se sortearían 400 premios entre los contribuyentes que estuvieran al día con el impuesto a la propiedad antes del vencimiento del mes siguiente. A cada ganador le construirían o renovarían la acera frente a su propiedad, que tiene un valor equivalente a aproximadamente a 10 años de impuestos.	Luego de haber realizado el sorteo, el efecto positivo, de un aumento relativo del cumplimiento en un 5% desapareció a los 5 meses. Una vez que las aceras fueron construidas, fue 7% más probable que los beneficiarios pagaran a tiempo durante los siguientes 3 años. Los cambios de comportamiento entre los vecinos de los ganadores fueron aún más notorios: se “contagiaron” y hubo un efecto derrame duradero: Fue 7.5% más probable que los vecinos morosos pagaran a tiempo, 10% más probable que pagaran con 3 meses de retraso, y unos 15% más probable que pagaran en algún momento. Estos resultados se mantuvieron a largo plazo.

⁴⁹ (Coleman, 1996)

⁵⁰ La carta uno contenía el mensaje sobre el uso de los fondos recaudados, específicamente "el dinero de sus impuestos sobre la renta se gasta en servicios de los que dependemos los habitantes de Minnesota. Más del 30% de los impuestos estatales se destina a apoyar la educación. Otro 18% se gasta en atención médica y apoyo para los ancianos y los necesitados. Los gobiernos locales obtienen alrededor del 12% del dinero de los impuestos estatales... ". (Coleman, 1996)

⁵¹ La carta dos comunicaba sobre la capacidad de detectar a los evasores de impuestos: "...muchos habitantes de Minnesota creen que otras personas hacen trampas habitualmente con sus impuestos. Sin embargo, esto no es cierto. Las auditorías del Servicio de Impuestos Internos muestran que las personas que declaran correctamente y pagan voluntariamente es el 93% de los impuestos sobre la renta... En ese sentido, son pocos los contribuyentes que engañan deliberadamente deben la mayor parte de los impuestos impagos. " (Coleman, 1996)

⁵² (Carrillo, Castro, & Scartascini, 2017)

⁵³ Propiedades comerciales y/o lotes vacantes siempre y cuando hubieran pagado sus pasivos de impuestos de propiedad de 2008 antes del 12 de enero de 2009. (Carrillo, Castro, & Scartascini, 2017)

N	País (año)	Nombre de la política, intervención o estudio de caso	Ámbito de aplicación (nacional o sectorial)	Objetivo	Empujoncitos aplicados	Resultados
3	Venezuela (2011) ⁵⁴	Estudio de caso “La efectividad de la comunicación escrita para aumentar el cumplimiento tributario”	Municipio de Sucre, Venezuela (6,000 empresas)	Estimar si los aspectos culturales y de reciprocidad hacia el Estado determinan la “moral tributaria” de los ciudadanos y afectan el cumplimiento con las obligaciones impositivas más allá de los controles y las posibles sanciones.	Enviar comunicaciones para persuadir el pago de impuestos. Se giraron 5 tipos de cartas oficiales del organismo tributario, las cuales expresaban: Carta 1: un mayor control y “enforcement” de la autoridad. Carta 2: un efecto de reciprocidad hacia la provisión de bienes públicos. Carta 3: un efecto de reciprocidad hacia la asistencia a la población necesitada. Carta 4: una referencia a la moralidad tributaria. Carta 5: una información sobre nueva ubicación de oficina de administración de impuestos (dato común a todas las cartas)	Un balance tributario ex ante y ex post, se determinó que establecer comunicación directa con los contribuyentes es importante para la persuasión. Específicamente, el tipo de carta 1 obtuvo mejores resultados en las empresas pequeñas (ventas menores a US\$4,700), reduciendo sus deudas tributarias en 8% aproximadamente. La carta 2 fomentó una caída del 6.7% del saldo deudor. La carta 3 no generó efectos significativos y las cartas 4 y 5 reportaron resultados débiles. En general, los que contribuyentes que pagaron, en promedio, cancelaron la totalidad de deuda. El efecto fue de corto plazo: 4 meses.
4	Argentina (2013) ⁵⁵	Tasa de conservación de la vía pública	Municipio (Junin)	Disminuir la evasión fiscal en el impuesto predial	Incluir mensajes con la capacidad de impactar e incentivar el pago de impuestos “Efecto encuadre”, indicando las multas reales y las posibles consecuencias legales que pueden enfrentar en caso de incumplimiento.	Aumentó el cumplimiento en 5% aproximadamente, lo que representa una mejora de las tasas de cumplimiento. Enmarcar la información relevante puede traer buenos resultados para la recaudación tributaria.
5	Perú (2014) ⁵⁶	¿Están evadiendo mis vecinos?: un experimento de campo sobre el rol de las normas sociales en el pago del impuesto predial en el Perú	Sectorial (dos municipalidades de la provincia de Lima)	Evaluar si las normas sociales juegan un rol en el cumplimiento del pago de impuestos	Se informó a subgrupos de residentes, elegidos aleatoriamente, sobre la tasa promedio real de cumplimiento, el nivel promedio real de sanción de la evasión a nivel municipal, o ambos. A un último grupo solo se le recordó la fecha de pago.	Los recordatorios simples (nudges) pueden tener efectos amplios, en las políticas públicas. Es posible transmitir información relevante de manera creíble a los contribuyentes, y obtener reacciones positivas. Esto brinda a las autoridades tributarias oportunidades interesantes para expandir su ámbito en materia de política
6	Reino Unido (2015) ⁵⁷	Estudios de casos en “Guía para aplicar la economía del comportamiento para disminuir el fraude”	Segmento de contribuyentes (140,000)	Mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria	Introducir mensajes sobre normas sociales, por ejemplo, “9 de cada 10 personas pagan sus impuestos a tiempo”, abordaba la “persuasión moral” y el “exceso de optimismo”	Se estimó que, si este proyecto se extrapolaba a nivel nacional, se podría mejorar la recaudación en cerca de USD42 millones ⁵⁸

⁵⁴ (Cooperación Andina de Fomento, 2015)

⁵⁵ (Lucio & Scartascini, 2013)

⁵⁶ (Del Carpio, 2014)

⁵⁷ (Cabinet Office of United Kingdom, 2012)

⁵⁸ Conversión de 30 millones de libras esterlinas, a tasa de cambio del 1 libra esterlina por 1.38 dólares estadounidenses, a julio 2021.

N	País (año)	Nombre de la política, intervención o estudio de caso	Ámbito de aplicación (nacional o sectorial)	Objetivo	Empujoncitos aplicados	Resultados
7	Estados Unidos (2015) ⁵⁹	Orden Ejecutiva 13707 titulada "Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People"	Nacional	Introducir mecanismos de la economía del comportamiento en la política pública ⁶⁰	Rediseño del formulario, introduciendo un cuadro de firma en la parte superior de la hoja de confirmación de las ventas auto informadas: "herramientas de planificación"	El gobierno federal recaudó USD\$1.59 millones adicionales en un trimestre. El monto promedio de ventas auto informadas fue USD 445 más alto para los proveedores que presentaron su formulario con el nuevo diseño.
8	Colombia (octubre 2015) ⁶¹	Efecto comparativo de enviar mensajes de disuasión y persuasión moral a los contribuyentes, llevado a cabo con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN)	Nacional (cerca de 20,000 contribuyentes morosos)	Aumentar el cumplimiento tributario	Comunicar por medio de cartas, correos electrónicos y visitas personales de parte de un inspector fiscal. Incluir, en las notificaciones, un mensaje de persuasión moral e información sobre el pago pendiente y una explicación sobre las consecuencias de incurrir en morosidad fiscal prolongada.	El pago de deudas pendientes de quienes recibieron una carta fue aproximadamente 8% más alto en comparación con el grupo que no recibió cartas. De quienes recibieron correos electrónicos, los pagos fueron 17% más altos y quienes recibieron una visita personal alcanzaron los 88%.
9	Guatemala (2016) ⁶²	Experimento de campo aleatorio para promover el cumplimiento tributario	Nacional (1,563 personas naturales o jurídicas deudores de ISR)	Promover el cumplimiento tributario, a través de aplicar herramientas de la economía del comportamiento	Enviar recordatorios fiscales, en cuatro tipos de cartas con mensajes simplificados (sobre normas sociales y la no declaración como una elección deliberada). Las cartas contenían un simple recordatorio sobre cómo declarar, un llamado de atención y, la última, incluía una norma social	Incrementó la tasa de pago por contribuyente en un 1.7%, sobre las normas sociales y 1.4%, la carta de elección deliberada. El monto promedio de pago aumentó 210% sobre las normas sociales y 269% sobre la elección deliberada, el efecto duró 12 meses
10	Argentina (mayo 2017) ⁶³	Amnistías fiscales	Provincia (Santa Fe)	Aumentar la efectividad de la amnistía fiscal	Rediseño de notificaciones "prominencia" (disminuir el esfuerzo cognitivo necesario para entender su contenido y aumentar la comprensión de los beneficios de participar en las amnistías fiscales)	Incrementó la recaudación fiscal en: 8% para los que estaban por alcanzar 5 años de deuda. 6% para los que poseían deudas menos de 5 años. La reducción de los costos cognitivos para procesar información puede aumentar la recaudación de las deudas fiscales.

⁵⁹ (The White House, 2015)

⁶⁰ Esta Orden Ejecutiva ha englobado otros proyectos, a 2015 se estimaba cerca de 40 proyectos desde mejorar el acceso a un seguro médico asequible hasta simplemente mejorar la eficacia de los programas. (The White House, 2015)

⁶¹ (Ortega & Scartascini, 2015)

⁶² (Kettle, Hernandez, Ruda, & Sanders, 2016)

⁶³ (Castro & Scartascini, 2019)

N	País (año)	Nombre de la política, intervención o estudio de caso	Ámbito de aplicación (nacional o sectorial)	Objetivo	Empujoncitos aplicados	Resultados
11	Ecuador (2018) ⁶⁴	Estudio: “Influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario”	Ciudad de Guayaquil (micro-empresas)	Analizar la influencia del compromiso y las normas sociales en la intención del cumplimiento tributario	Análisis de la moral tributaria y los factores sociales en el cumplimiento tributario ⁶⁵	Determinó una relación significativa entre el compromiso y la intención del cumplimiento tributario, sin embargo, no existió una relación significativa entre la norma social y la intención del cumplimiento tributario.
12	Argentina (noviembre 2019) ⁶⁶	Persuadir a los contribuyentes para que cumplieran voluntariamente	Municipalidad de Mendoza	Proveer herramientas y una metodología para probar e implementar cambios administrativos con el fin de mejorar el cumplimiento tributario.	Simplificar la información y subrayar el intercambio fiscal inherente en los impuestos, es decir, destacando que con el dinero de los impuestos la administración puede proporcionar valiosos servicios públicos a los contribuyentes. Los tres tratamientos probados comprenden la factura existente (grupo de control), una factura rediseñada sin la publicidad de los servicios públicos y una factura rediseñada con publicidad sobre los servicios públicos.	Para los contribuyentes no morosos, la factura del intercambio fiscal aumentó las tasas de pago entre 87% y 90% si la factura era entregada en persona. Para los contribuyentes morosos, las tasas de pago aumentaron entre 38% con el antiguo diseño y 50% con el llamado al intercambio fiscal si la factura era entregada en persona.
13	Colombia (diciembre 2019) ⁶⁷	“Colombia un compromiso que no podemos evadir”	Nacional (muestra de 34,783 contribuyentes morosos)	Promover el cumplimiento tributario	Llamadas telefónicas a los contribuyentes con deudas a los que se les pidió el compromiso verbal de pagar. Grupo de tratamiento (recibió llamadas telefónicas). El contenido del mensaje de la llamada se centraba en la disuasión y la persuasión moral ⁶⁸	Las llamadas telefónicas personales fueron muy efectivas para aumentar la recaudación de impuestos adeudados. Del grupo de control, el 11% de los contribuyentes realizaron un pago, los cuales eran un 50% más altos y se recuperó el 6% de la deuda total, en promedio. La probabilidad de pagar era mayor entre aquellos con nivel de deuda más bajos. Las llamadas telefónicas fueron menos efectivas con las empresas. Los deudores del IVA y ISR parecían reaccionar

⁶⁴ (Barberan, Bustamante, & Campos, 2019)

⁶⁵ La investigación fue de tipo cuantitativo, de diseño no experimental, de corte transversal y alcance correlacional. Se basó en la idea que la intención de una conducta depende precisamente del compromiso. (Barberan, Bustamante, & Campos, 2019)

⁶⁶ (Eguino & Schächtele, 2020)

⁶⁷ (Mogollón, Ortega, & Scartascini, 2019)

⁶⁸ Inicialmente, se asignaron 24,870 personas al grupo de tratamiento y 9,913 al grupo de control. Sin embargo, la agencia tributaria decidió poner fin a la intervención después de haber realizado 12,853 llamadas. Del universo de contribuyentes a los que se llamó, se consiguió contactar a 5,267 (21% del total y cerca del 40% del total de llamadas realizadas). La tasa de contactos (porcentaje de contactos efectivos en relación con el número de llamadas realizadas) es similar a las tasas de contactos de centrales telefónicas en intervenciones para promover la votación. (Mogollón, Ortega, & Scartascini, 2019)

N	País (año)	Nombre de la política, intervención o estudio de caso	Ámbito de aplicación (nacional o sectorial)	Objetivo	Empujoncitos aplicados	Resultados
						más fácilmente que los deudores del impuesto sobre el patrimonio.

Fuentes: elaboración propia con información de diversos autores.