

Cod. 1502 /0450



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Maestría en Administración Pública

Tesis de Maestría

EL PAPEL DE LA AFIP EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SUBJETIVIDAD ORIENTADA AL CUMPLIMIENTO: LA PERCEPCIÓN DE LOS OPERADORES CLAVE DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (1997-2008)

Maestrando: Lic. Susana C. Esper

Promoción: 14°

Documento Nacional de Identidad: 29.903.924

Director: Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Buenos Aires, Octubre de 2010

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	6
2. CONTEXTO	10
2.1. LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	10
2.2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS	11
3. PROBLEMÁTICA: LA CIUDADANÍA FISCAL DEFICIENTE COMO LÍMITE AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.....	13
4. MARCO TEÓRICO: EN LA BÚSQUEDA DE UNA SUBJETIVIDAD ORIENTADA AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO.....	16
4.1. UNA REVISIÓN DE LAS EXPLICACIONES DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO.....	16
4.2. LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA FISCAL EN ARGENTINA	18
4.3. ¿QUÉ ROL JUEGAN LOS VALORES A LA HORA DE TRIBUTAR?	20
4.4. SUBJETIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO Y SUBJETIVIDAD DEL INCUMPLIMIENTO	21
4.5. FACTORES INCIDENTES SOBRE LA VOLUNTAD DE CUMPLIMIENTO	22
4.5.1. Factores político-institucionales.....	23
4.5.2. Factores económicos	25
4.5.3. Factores sociales.....	27
4.5.4. La cultura política.....	28
4.5.5. La relación con la AT.....	29
5. EN BUSCA DE UN CLIMA FISCAL SINÉRGICO CON EL CONTRIBUYENTE	31
5.1. EL NUEVO PARADIGMA DE AT	31
5.2. EL PAPEL DE LA AT EN EL CLIMA FISCAL.....	34
5.3. LOS PILARES DEL NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: TECNOLOGÍA E INDUCCIÓN AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	35
5.4. LA INDUCCIÓN AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE	36
5.4.1. El cumplimiento voluntario.....	36
5.4.2. La atención al contribuyente	39
5.5. LA TECNOLOGÍA	39
5.6. ¿PORQUÉ ESTUDIAR LAS PERCEPCIONES DE LOS OPERADORES CLAVE DE LA AT?	42
5.7. LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS.....	43
5.8. EL NUEVO PARADIGMA DE AT EN LA AFIP	47
5.9. GRILLA DE ANÁLISIS.....	48
6. METODOLOGÍA	52
6.1. SELECCIÓN DEL CASO	52
6.2. PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN	52
6.3. PERÍODO ESTUDIADO	53
6.4. PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN	54
6.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	54
6.5.1. General	54
6.5.2. Específicos	54
6.6. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN	55
6.6.1. Sobre el manejo de la literatura	57
6.7. FUENTES DE DE INFORMACIÓN	57
6.8. POBLACIÓN DE ESTUDIO	58
6.9. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS	59
6.10. CUESTIONARIO.....	60
6.11. ANÁLISIS DE LOS DATOS	61
6.12. PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA	62
6.13. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS Y REDACCIÓN DEL INFORME FINAL.....	63
6.14. CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	63
6.15. CONSIDERACIONES ÉTICAS.....	65

7. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA.....	67
7.1. PERCEPCIONES ACERCA DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS ATRAVESADOS POR LA AFIP DESDE SU CREACIÓN.....	67
7.1.1. Introducción de tecnologías.....	67
7.1.2. La atención al contribuyente como estrategia de inducción al cumplimiento voluntario.....	69
7.1.3. La mayor profesionalización de los recursos humanos de la AFIP	70
7.1.4. Cambios organizacionales	71
7.1.5. Los cambios en la AFIP y su relación con el contexto externo	72
7.1.6. Conclusiones parciales sobre los cambios atravesados por la AFIP desde su creación.....	73
7.2. PERCEPCIONES ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO EN LA CIUDADANÍA ARGENTINA	74
7.2.1. ¿Aumentó el cumplimiento voluntario?	75
7.2.2. ¿Puede explicarse el aumento en el cumplimiento voluntario a través de los marcos teóricos tradicionales?	77
7.2.3. Percepciones acerca del surgimiento de una subjetividad más orientada al cumplimiento	80
7.2.4. Conclusiones parciales acerca de la evolución del cumplimiento voluntario en la ciudadanía argentina	81
7.3. PERCEPCIONES ACERCA DE IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS	83
7.3.1. Incidencia de las tecnologías sobre el cumplimiento voluntario	83
7.3.2. Atención al contribuyente y control, dos caras de una misma moneda	85
7.3.3. La tecnología como fuente de transparencia del accionar de la AT	87
7.3.4. El informalismo a favor del Administrado: “Sistemas que no escuchan”	89
7.3.5. Conclusiones parciales acerca de la implementación de tecnologías de gestión	91
7.4. PERCEPCIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE TÉCNICAS ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE....	92
7.4.1. La incidencia de la atención al contribuyente sobre el cumplimiento voluntario.....	92
7.4.2. Conclusiones parciales acerca de la implementación de técnicas de atención al contribuyente	96
7.5. PERCEPCIONES ACERCA DEL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA SOCIEDAD .98	98
7.5.1. Una visión ampliada de la misión de la AT en la sociedad	98
7.5.2. La inclusión social: El rol de la AT frente a las poblaciones excluidas del trabajo formal	101
7.5.3. El rol docente de la AT: La creación y formación de ciudadanía fiscal	102
7.5.4. Democratización del vínculo entre ciudadanía y AT.....	105
7.5.5. La mejora en la imagen de la AFIP frente a la opinión pública	108
7.5.6. Conclusiones parciales acerca del nuevo rol de la AT en la sociedad.....	110
7.6. PERCEPCIONES ACERCA LA SUBJETIVIDAD TRIBUTARIA ARGENTINA	113
7.6.1. Bajo nivel de apego a la ley.....	113
7.6.2. Indulgencia frente al incumplimiento tributario	115
7.6.3. La inexistencia del concepto de “lo público” como síntoma de la ciudadanía fiscal deficiente	116
7.6.4. ‘Sálvese quien pueda’: ¿Cómo influye el individualismo extremo en el comportamiento tributario? 119	
7.6.5. La solidaridad, elemento constitutivo de la ciudadanía fiscal	120
7.6.6. Cambios ya logrados en la búsqueda por una subjetividad tributaria orientada al cumplimiento	
121	
7.6.7. Conclusiones parciales sobre la subjetividad tributaria argentina.....	122
8. CONCLUSIONES.....	125
¿Qué valores moldean la subjetividad tributaria de los ciudadanos argentinos?	126
¿Cómo evolucionó la voluntad de cumplimiento desde la creación de la AFIP?	127
¿Favoreció la introducción de tecnología el cumplimiento voluntario?	127
¿Favorecieron las técnicas de atención al contribuyente el cumplimiento voluntario?	129
¿Una misión ampliada de la AT?	129
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	133
10. ANEXOS.....	144
10.1. DESCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ESTUDIO	144
10.2. RED DE CÓDIGOS.....	145

TABLAS

TABLA 1 Modelos de Administración Tributaria	33
TABLA 2 Posturas motivacionales hacia la AT	35
TABLA 3 Grilla de análisis	49
TABLA 4 Criterios de calidad	64
TABLA 5 Conclusiones parciales sobre los principales cambios atravesados por AFIP desde su creación.....	74
TABLA 6 Conclusiones parciales acerca de la evolución del cumplimiento voluntario en la ciudadanía argentina.....	83
TABLA 7 Conclusiones parciales acerca de la implementación de tecnologías.....	92
TABLA 8 Conclusiones parciales acerca de la implementación de técnicas de atención al contribuyente	97
TABLA 9 Conclusiones parciales acerca del nuevo rol de la AT	113
TABLA 10 Conclusiones parciales acerca de la subjetividad tributaria argentina	124

ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1 La subjetividad fiscal como <i>continuum</i>	23
ILUSTRACIÓN 2 Factores estructurantes de la voluntad de cumplimiento	30
ILUSTRACIÓN 3 Estructura de la Administración Federal de Ingresos Públicos.....	46

Resumen

Por medio de un enfoque cualitativo, esta investigación pretende describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los operadores clave de la administración tributaria, el papel que la Administración Federal de Ingresos Pùblicos (AFIP) ha desempeñado desde su surgimiento en 1997, en la creación de una subjetividad orientada al cumplimiento en la ciudadanía argentina.

Palabras clave

Ciudadanía fiscal – Administración Tributaria – Cumplimiento voluntario – teoría enraizada

Abstract

Through a qualitative approach, this study aims to describe, understand and analyze, from the perspective of tax administration key operators, the role that the Federal Agency of Revenue (Administración Federal de Ingresos Pùblicos, AFIP), has played since its foundation in 1997, in the creation of a tax-paying oriented subjectivity in Argentinean citizens.

Keywords

Tax Citizenship – Tax Administration – Voluntary Compliance – grounded theory

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Pùblicos
ARBA	Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires
ANA	Administración Nacional de Aduanas
APA	<i>American Psychological Association</i>
AT	Administración Tributaria
ATO	Australian Taxation Office
BM	Banco Mundial
CAQDAS	<i>Computer-assisted Qualitative Data Analysis Software</i> (análisis de datos cualitativos asistido por computadora)
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General Impositiva
DGRSS	Dirección General de Recursos de la Seguridad Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
IVA	Impuesto al valor agregado
NPM	<i>New Public Management</i> (Nueva Gestión Pública)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
TE	Teoría Enraizada
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

1. INTRODUCCIÓN

En sintonía con las explicaciones clásicas del cumplimiento tributario, la solución natural a los problemas de incumplimiento fiscal, parecería ser reforzar los mecanismos tradicionales de las Administraciones Tributarias (AT), como la fiscalización y el control. Ello, con el objetivo de disminuir la brecha entre el cumplimiento deseable y el cumplimiento real. Sin embargo, la limitación principal de dichos recursos, es que no existe realmente Estado capaz de fiscalizar la totalidad de las transacciones que ocurren cada día en sus fronteras (Torgler, 2003); situación que se ve agravada frente a la globalización y el comercio electrónico. Por otra parte, la normativa tributaria no siempre es ágil en alcanzar la velocidad con la que muta el fraude fiscal. Frente a este desafío, las AT deben tomar un rol cada más activo, en pos del logro de los recursos públicos (Avilés, 2006; Braithwaite, 2003).

De ello se desprende que la recaudación no sólo puede descansar sobre la fiscalización o la aplicación de sanciones, en la medida que un sistema de ese estilo sería excesivamente costoso (Kirchler *et al.*, 2008). Más bien, buscando enfrentar ese reto, las AT han atravesado diversos cambios en los últimos años (CIAT, 2000a). En primer lugar, la ampliamente difundida tendencia a adoptar estrategias orientadas a fomentar el “cumplimiento voluntario”¹, apostando por la responsabilidad ciudadana, de manera de focalizar las estrategias de fiscalización y control en aquellos perfiles que potencialmente implican un riesgo mayor de incumplimiento (Pedroche y Rojo, 2008; Escobar, 2008; Barclay, 2008; González, 2008; Nolan, 2006; Lamoca Pérez, 2003; Díaz Yubero, 2003). En segundo lugar, se destaca la inclusión de tecnologías, que permiten una gestión más eficiente y económica, además de aumentar la capacidad de control (CIAT, 2000a; Romero Flores, 2008).

Este “nuevo paradigma de AT”, basado en la inducción al cumplimiento y las tecnologías, se contrapone al modelo tradicional de Fisco, como explican Joel Aberbach y Tom Christensen (2007). Especialmente, por tratarse de organizaciones que tradicionalmente han tenido una imagen abusiva e, incluso, autoritaria frente a la opinión pública. En la actualidad, podría decirse que, sin perder su poder de coacción, las AT han adoptado un

¹ Por cumplimiento voluntario o voluntad de cumplimiento, se entiende el cumplimiento espontáneo de las normas tributarias por parte de los contribuyentes, sin que la AT deba aplicar actividades represivas ni coactivas (CIAT, 2000a y 2000b).

perfil de servicio y facilitación del cumplimiento, más eficiente y más “abierto” a la ciudadanía, acarreando una democratización en el trato. Entonces, el desarrollo organizacional de las AT, también repercute al nivel de la relación entre Estado y sociedad (Kirchler *et al.*, 2008; Aberbach & Christensen, 2007; Job *et al.*, 2007).

En este sentido, la estrategia de la inducción al cumplimiento voluntario implica un avance con respecto a las explicaciones tradicionales del comportamiento impositivo. Ya no es sólo pensar el fenómeno como un hecho meramente económico, sino cívico, que depende directamente del nivel de internalización de las normas por parte de los ciudadanos. De hecho, varios trabajos destacan la importancia de prestar atención a los valores políticos de la sociedad, como forma de inducir el cumplimiento (Crouy de Chanel, 2007 y 2008; Botana, 2002, 2006a y 2006b; Estévez, 2008; Abad *et al.*, 2007; Delgado Lobo & Goenaga, 2007).

Desde esta nueva perspectiva, para aumentar el nivel de cumplimiento, también deberá prestarse atención a las ideas, percepciones y valoraciones que los individuos han construido con respecto a la fiscalidad. Del mismo modo que una sociedad democrática necesita de ciudadanos instruidos y autocontrolados (concientes de sus derechos y deberes) para funcionar adecuadamente, el cumplimiento sólo puede fomentarse si las obligaciones tributarias son interiorizadas como reales principios de comportamiento (Delgado Lobo & Goenaga, 2007). Por ese motivo, podría esperarse que la táctica de las AT de inducir el cumplimiento voluntario, encuentre un límite en aquellas naciones con una ciudadanía fiscal² débil donde, si bien se corrobora un alto nivel de institucionalización de la ciudadanía política, no se asume como legítima la obligación de tributar (Botana, 2006; Estévez, 2008).

En ese sentido, Natalio Botana (2002, 2006a y 2006b), explica que la ciudadanía argentina, a pesar de haber dado cuenta de cierta institucionalización de los deberes políticos, no ha hecho lo propio con aquellas obligaciones correspondientes a la dimensión económica de la ciudadanía, o ciudadanía fiscal. Ello plantea un gran desafío para el Fisco que, si bien no posee incidencia directa sobre el diseño de la política tributaria, sí es la cara visible del Estado al momento de recaudar (Feld & Frey, 2007).

² A lo largo de este trabajo, se aludirá al concepto de ciudadanía fiscal, entendido como la dimensión económica de la ciudadanía política. Dicho concepto implica la institucionalización tanto de derechos y deberes políticos como así también fiscales, ya que toda sociedad política debe prever aquellos medios materiales destinados a su supervivencia (Botana, 2006a; Estévez, 2008).

En otro orden de cosas, a tono con la tendencia internacional ya descrita, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo encargado de administrar la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos nacionales, ha implementado diversos cambios que dan cuenta de cierto nivel de adopción del “nuevo paradigma de AT”, a partir de su creación en 1997. Entre ellos, merecen mencionarse las reformas vinculadas al área tecnológica y la orientación al ciudadano, con el objetivo de generar cumplimiento voluntario; aspectos que ya han sido identificados como los pilares del nuevo paradigma de Fisco (CIAT, 2000a; Romero Flores, 2008). En efecto, en su plan estratégico 2007-2010, se reconoce la necesidad de fomentar el cumplimiento voluntario por medio de un acercamiento con el ciudadano.

El propósito de la presente investigación es describir, comprender y analizar las percepciones de los operadores clave de la AT, en relación al papel que la AFIP ha desempeñado (desde su surgimiento en 1997), en la creación de una subjetividad orientada al cumplimiento en los ciudadanos argentinos. Vale destacar que el presente estudio no busca cuantificar cómo se relaciona una cantidad de variables, como así tampoco realizar un análisis económico sobre si el cumplimiento voluntario efectivamente creció, o arriesgar una hipótesis de qué variables y en qué medida éstas explican el aumento o descenso del mismo. Por el contrario, se intentará comprender de qué manera la comunidad ya mencionada (los operadores clave de la AT), percibe e interpreta cómo esa evolución organizacional atravesada por la AFIP de su creación (que coincide con las tendencias ya destacadas a nivel internacional de inducción al cumplimiento voluntario y de introducción de tecnologías) afectó la subjetividad tributaria. El interés en estudiar las percepciones de este grupo en particular, reside en su condición de “comunidad epistémica”, en tanto que los *insights* de la misma constituyen un *know-how* valioso para los *policy-makers* (diseñadores de políticas públicas) (Mukherjee & Ekanayake, 2009; Carlsson, 2009). Dada la naturaleza cualitativa y exploratoria de la pregunta de investigación, se procuró elegir una metodología congruente para darle respuesta. Y, por tal motivo, se seleccionó la Teoría Enraizada (TE), ya que ésta no busca comprobar hipótesis, sino establecer cómo los actores interpretan una realidad determinada (Suddaby, 2006; McCallin, 2003). En relación al período estudiado, el mismo se extenderá entre 1997 (que coincide con la creación de la “agencia única”) y 2008.

En primer término, se introducirá un marco teórico que da cuenta de aquellas categorías conceptuales utilizadas a lo largo del trabajo. Luego, se presentará la metodología utilizada. En tercer lugar, se analizará la evidencia empírica recabada a lo largo del trabajo de campo, por medio de entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave. Por último, se esbozarán las conclusiones principales del trabajo.

2. CONTEXTO

2.1. LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El diagnóstico neoliberal de los años 70 y 80, atribuyó la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica. Frente a este panorama, se inició el proceso de “Reforma del Estado”. En el caso argentino, es posible reconocer, durante una etapa inicial (que mayormente toma lugar durante la década del 90), reformas de “primera generación”, que se concentraron en extraer áreas de competencia estatal corriendo ampliamente las fronteras entre Estado y sociedad. Ello les ha valido el título de reformas “hacia afuera”. Las medidas principales de dicha reforma, consistieron en la descentralización, la privatización, la desregulación, la tercerización y el *downsizing* o reducción de las plantas de personal público. La “segunda” reforma del Estado, en una etapa posterior, se concentró en introducir cambios orientados a mejorar la gestión del Estado; eran reformas “hacia adentro” (Oszlak, 1999a, 1999b y 1997).

Uno de los pilares básicos de esta segunda etapa, fue el *New Public Management* (NPM), que impulsó una nueva cultura organizacional de corte neoempresarial (Ramió Matas, 2001), incluyendo nociones vinculadas a la idea de cliente, servicio, incentivos, innovación y flexibilidad (Barzelay, 1998; Estévez, 2001).

De esta manera, al modelo burocrático tradicional de gestión por normas, caracterizado por una estructura administrativa especializada y jerárquica (Weber, 1969; Behn, 1998; Barzelay, 1998), se opondría un nuevo estilo de administración, en el cual las reglas del mercado comenzarían a ser vistas como deseables al momento de organizar la burocracia (Behn, 1998). La implantación del NPM tenía por objetivo aprender del sector privado y de su actitud de prestación de servicios, a la vez que transferir aquellos instrumentos y concepciones (incluidos los valores) que puedan llegar a ser aptos de ser implementados en las organizaciones, procesos y empleados públicos. Entre éstos, se incluyen la orientación a objetivos, la eficiencia y eficacia, la calidad, la orientación al cliente; en tanto elementos para acompañar el *downsizing* de aparatos estatales sobredimensionados, con administraciones públicas ineficientes por el desperdicio de recursos humanos y financieros. Por este motivo, el NPM implicó una valoración del papel del mercado que,

de ahora en más, debería llevar adelante todas aquellas funciones que el Estado impartía con escasa eficiencia (tanto relativas a la prestación de servicios como costos) (Estévez, 2001; Schroeder, 2006).

La noción de burócrata inmerso en una estructura jerárquica (cuyos principales rasgos son la estabilidad en el puesto, la antigüedad, la ética, el apego a los manuales de procedimiento), es desechada, por contraposición a la figura del *manager*, el nuevo estilo de funcionario público, cuyos principales valores serán ahora la flexibilidad, la creatividad, el entusiasmo, la propensión al riesgo, la vocación por las prácticas del sector privado, la innovación y el gerenciamiento de tipo privado o comercial (Estévez, 2001).

Denis Saint-Martin (2000), explica este viraje hacia una gestión de tipo privada, como una respuesta a nivel mundial a las presiones y desafíos planteados por las nuevas demandas de la ciudadanía. De ello, que la reforma haya alterado, notablemente, los límites entre Estado y sociedad (Oszlak, 1994), y consecuentemente, la relación entre administración y administrados.

2.2. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Las Administraciones Tributarias no han estado ausentes de las corrientes del NPM. En este caso en particular, la orientación al contribuyente, propia de esta filosofía, implicó una relación más directa y democrática, un aparato estatal más abierto y mayor eficiencia (Aberbach & Christensen, 2007; Devas *et al.*, 2001). Asimismo, se comenzó a prestar atención al cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas. Ello implicó, para las administraciones, el hecho de abandonar el viejo modelo de “contribuyente sospechoso” para favorecer el cumplimiento voluntario a través de la mejora continua en el servicio al contribuyente. Por otra parte, como se mencionó, se ha recurrido al uso intensivo de la tecnología, nuevo eje estructurante del accionar de la AT (CIAT, 2000a; Franko, 2004).

La recaudación impositiva siempre ha sido una cuestión sensible para los Estados, por lo que ha existido, en los hechos, una tendencia a desarrollar agencias recaudatorias fuertes y centralizadas, con amplios poderes coercitivos, para asegurar el ingreso a través del cobro de tributos. Para cumplir sus funciones, las administraciones deben valerse de buenos sistemas de información y mecanismos de recaudación, como así también contar con la capacidad de poder comunicar claramente que disponen de la autoridad para ejercer esas

funciones, transmitiendo que nunca se podrá prescindir totalmente de ciertos mecanismos de control. Sin embargo, a pesar de dicho imperativo, las administraciones han evolucionado hacia un comportamiento más amistoso con los contribuyentes, incluso cuando dicha actitud parezca no ser coherente ya que, comúnmente, se suele asociar el viraje hacia el paradigma de la “atención al contribuyente” o el cumplimiento voluntario, con una abdicación de su capacidad de control y fiscalización (Aberbach & Christensen, 2007). Probablemente, el lema holandés sea el que mejor resuma la impronta que el NPM ha dejado en las AT: “No podemos hacer que el impuesto sea más agradable para ustedes, pero podemos hacerlo más fácil”, que cristaliza en la orientación al contribuyente y en la facilitación (Díaz Yubero, 2003; Villeroy de Galhau, 2002).

En forma análoga a la ya descrita evolución desde una gestión por normas a una gestión por objetivos, Charles Franko (2004), habla de que la introducción de estos postulados, causó una “desjuridización” de la relación entre AT y ciudadanía: si el principio rector de dicho vínculo antes se regía por los preceptos del derecho tributario, la revalorización del concepto de eficacia dentro del discurso de la reforma del Estado implicó el pasaje de una racionalidad jurídica (que prioriza los aspectos normativos) a una racionalidad managerial (Estévez, 2001), que toma como punto de apoyo al realismo económico. En esto, la introducción de la tecnología ha jugado un papel relevante, ya que ha venido a motorizar una reestructuración en las operatorias de la AT sobre una trama que excede a la normativa (Franko, 2004). Maisl y Du Marais (2004), refuerzan esa visión cuando afirman que las AT son las organizaciones que mejor ejemplifican la reforma del Estado. En esta transformación, la tecnología ha jugado un papel central, de manera que tecnología y orientación al contribuyente resultan fenómenos profundamente interconectados.

En parte, la tecnología ha convertido a las AT, según Charles Franko (2004), en organizaciones de servicio, donde el léxico se ha modificado congruentemente: los contribuyentes ahora son invocados bajo vocablos como usuarios, clientes, ciudadanos. Si, antiguamente, era dicha cultura jurídica (orientada a los valores reglamentarios y a la cultura del secreto) el principio orientador de la gestión impositiva, en la actualidad, lo es el esfuerzo puesto en la calidad de los servicios y los mecanismos tendientes a facilitar a los usuarios el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, que a la vez permite una fiscalización más intensiva y eficiente para las AT. La tecnología ha sido, en este sentido, el vector o “agente” de cambio (Estévez, 2010).

3. PROBLEMÁTICA: LA CIUDADANÍA FISCAL DEFICIENTE COMO LÍMITE AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

De acuerdo a Joseph Schumpeter (1982), la idiosincrasia fiscal refleja el conjunto de metas, fines, valores, actitudes y conductas que una sociedad se otorga a sí misma: da cuenta de sus prioridades en tanto comunidad, de sus relaciones de poder y de su estructura social. Nada mostraría tan claramente el carácter de una civilización, de acuerdo al autor, como la política fiscal adoptada por sus gobernantes, en la medida que dicho pacto revela quienes tendrán que soportar el costo sostener materialmente a dicha sociedad. Consecuentemente, el hecho impositivo, además de constituir un fenómeno económico, alude a una cuestión profundamente cívica y social (Estévez, 2008).

Por otra parte, si bien la Argentina ha logrado establecer una democracia política con relativo éxito (luego de varias décadas de alternancia cívico-militar), queda pendiente superar ciertos desafíos vinculados a la constitución económica del Estado (es decir, la forma que éste ha previsto para financiarse y sustentar dicho ordenamiento institucional plasmado en la Constitución Política). En consecuencia, en Argentina no se verifica la existencia de una conciencia “tributaria”, ya que la ciudadanía no reconoce a los deberes fiscales como una obligación determinante de la vida en democracia. Por un lado, existe un “ciudadano político”, depositario de una cantidad de derechos y obligaciones políticas y, por otro, el “ciudadano fiscal” (a quien también le corresponden obligaciones y derechos fiscales). Dicha separación refuerza la idea de una ciudadanía “a medias”, que convive con un Estado que, por incapacidad fiscal, no logra cumplir las obligaciones que su Constitución Política le impone (seguridad, justicia, defensa, salud, educación, etc.) (Botana, 2006a; Estévez, 2008).

Varios son los aspectos que pueden explicar esta escisión. En primer lugar, a diferencia de la historia de aquellos Estados en los cuales, el debate tributario –o sea, cómo se distribuirá el costo de financiar a la sociedad política- es simultáneo al nacimiento de la sociedad política³, dicho pacto se encuentra ausente en el momento de creación del Estado

³ Puede encontrarse una descripción detallada del caso francés en los trabajos de Emmanuel de Crouy Chanel (2004 y 2008) y del caso americano en el trabajo de Natalio Botana (2006a). El caso español, según Delgado Lobo & Goenaga (2007), debe ser entendido como un caso en el que el avance de la democratización, fomentó simultáneamente la mejora en la calidad de la ciudadanía fiscal de dicho país. De acuerdo a los autores, si los ciudadanos españoles fueron adquiriendo paulatinamente nuevos derechos políticos, con el transcurrir de los años, se percibe que ese camino fue acompañado por un notable esfuerzo de los contribuyentes españoles, realizado

Argentino. Una prueba clara de esa cuestión es que, durante la etapa de formación estatal, la principal fuente de financiación estaba constituida por los ingresos aduaneros, en detrimento de los impositivos. Luego, incluso durante aquellos años de abundancia y progreso del modelo agroexportador, la Argentina no logró instaurar una política fiscal que ligue progresivamente al ciudadano a la noción de financiamiento del Estado. Ello explicaría, de acuerdo a Natalio Botana (2002 y 2006a), el fracaso en crear un sentido de obligación política del ciudadano con respecto al mantenimiento del aparato estatal.

Más recientemente, puede apreciarse que, con el objetivo de financiar al Estado argentino, se ha recurrido sistemáticamente al impuesto inflacionario (de manera de solventar el gasto público por medio de la emisión monetaria sin respaldo) o la toma de deuda externa. De la suma de estos aspectos, es posible comprender la dificultad de la Argentina para crear un sistema tributario que sea fruto del consenso (y, por ende, estable), capaz de sostener la existencia de la sociedad. Este sistema tributario, además, se ha caracterizado por una marcada regresividad. Se priorizaron (especialmente a partir de la reforma del Estado con el objetivo de fomentar la eficiencia recaudatoria) los impuestos indirectos por sobre la recaudación a la renta (Pagliuca, 2008; Williamson, 1999), lo cual explicaría porque el sistema tributario argentino ha fallado en ligar progresivamente el financiamiento del Estado al ciudadano (Botana, 2002).

En relación a lo expuesto, merece destacarse la distinción que Mick Moore (2004) establece entre aquellos Estados desarrollados, cuya existencia depende de su capacidad de recaudar impuestos (que coincidirán con democracias representativas más dispuestas a rendir cuentas), de aquellos Estados de la periferia, cuya supervivencia depende de las rentas obtenidas de recursos naturales y de otro tipo de rentas estratégicas (especialmente, los préstamos de ayuda extranjera), en vez de haber conformado un sistema tributario estable. De acuerdo a Moore (2004), de qué depende un Estado para existir, marcará profundamente la calidad de la democracia y la de la ciudadanía. En aquellos Estados que dependen de un ingreso “ganado” (por vía impositiva), el sistema democrático representativo tendría una naturaleza muy diferente a aquellos Estados que viven de un ingreso “no ganado”, sino proveniente de rentas. Los Estados “rentistas” (*rentier states*), revelarían alguna tendencia más autónoma de sus contribuyentes. Al tener una fuente garantizada de ingresos, independiente de los ciudadanos (potenciales contribuyentes) ¿es

sin una presión coactiva claramente represiva, a la vez que fue surgiendo una mentalidad de condena hacia el fraude intolerable del “acomodado”.

posible que muestren alguna reticencia a que la opinión de éstos influya sobre el manejo del Estado? También podría ser probable que eluden la obligación de rendir cuentas (*accountability*) a la ciudadanía sobre el manejo del erario público, cada vez que puedan, ya que dichos recursos no necesariamente han sido aportados por ésta. Podría esperarse, ante este panorama, que la ciudadanía no se vea incentivada a comprometerse con ningún tipo de responsabilidad política ni fiscal, opuestamente a lo que experimentarían si los recursos administrados por el Estado fueran auténticamente provistos por ellos.

Vale preguntarse, a este punto ¿con qué dificultades tendrá que lidiar un Estado que debe comenzar a financiarse en base a impuestos, cuando se enfrenta a una ciudadanía fiscal deficiente, con escasa voluntad de cumplimiento tributario? Ante esta perspectiva, fomentar el cumplimiento voluntario es, en el largo plazo, bregar por la calidad de la ciudadanía misma. Una ciudadanía fiscal de calidad, debería apoyarse en un conjunto de valores compartido por los individuos, que los aliente a un buen comportamiento tributario; es decir, una subjetividad orientada al cumplimiento.

Y, particularmente, correspondería indagar sobre cuál es el papel que le corresponde al Fisco en el mencionado proceso de formación ciudadana. Como todo fenómeno social, el comportamiento tributario se halla a merced de una multiplicidad de factores⁴, entre los cuales, aunque con un papel limitado, merece destacarse la naturaleza de la relación entre Fisco y contribuyentes (Feld & Frey, 2002 y 2007). Habiéndose asumido que el cumplimiento voluntario es el método más efectivo en la cobranza de impuestos, el desafío de la AT será estimular a los contribuyentes de manera que cumplan voluntariamente con sus responsabilidades. La AT asume, de esta forma, un papel activo hacia la ciudadanía, ayudándola a comprender la importancia de dichas responsabilidades. (CIAT, 2000a) y, consecuentemente, incursionando sobre sus valores y subjetividad (McGee, 2006).

⁴ En el acápite siguiente se realizará una revisión sobre la literatura más relevante en relación a este tema.

4. MARCO TEÓRICO: EN LA BÚSQUEDA DE UNA SUBJETIVIDAD ORIENTADA AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

4.1. UNA REVISIÓN DE LAS EXPLICACIONES DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO

Las visiones tradicionales sobre el pago de impuestos, han explicado el comportamiento de los contribuyentes por el temor de éstos a ser atrapados y castigados por el Estado. Desde esta perspectiva, la coerción (*enforcement*) es la variable determinante del cumplimiento tributario. Estas explicaciones, inspiradas en las escuelas económicas, presuponen que el individuo es un actor racional (Allingham & Sandmo, 1972). Sin embargo, dicho modelo adolece de problemas congénitos. En efecto, carece de capacidad explicativa al momento de dar cuenta de aquellos Estados en los cuales la percepción de riesgo⁵ es muy baja pero, paradójicamente, el nivel cumplimiento es muy alto (Torgler & Murphy, 2004)⁶.

Habiendo reconocido esa debilidad de las explicaciones tradicionales, muchos estudios (Abad *et al.*, 2007; Feld & Frey, 2007; Botana, 2006; Torgler, 2005; Backhaus, 2002) han indicado la necesidad de la sociología fiscal de incorporar un entendimiento mayor del comportamiento tributario, en la medida que el cumplimiento fiscal es también resultante de las percepciones –profundamente subjetivas- que los contribuyentes construyen en torno al fenómeno impositivo en general o, particularmente, con respecto a la AT (Feld & Frey, 2007).

En miras a suprir esta deficiencia, en los últimos años han proliferado los estudios sobre la “moral tributaria” (Torgler, 2005 y 2003; Torgler & Schneider, 2007; Torgler & Murphy, 2004; Feld & Frey, 2007 y 2002). Sin embargo, esta línea de investigación se refiere al cumplimiento tributario como una variable dependiente de los valores morales de cada

⁵ A lo largo de este trabajo, se entenderá como “percepción de riesgo” a aquella percepción que tiene el contribuyente de que la AT detecte, demuestre, sancione y tenga la capacidad de forzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que no han sido declaradas (Arduz Campero, 2008).

⁶ Como podría ser el caso de Australia. Allí, el sistema impositivo se ha basado en mecanismos de declaración y pago voluntarios. Consecuentemente, la posibilidad de recibir una auditoría de la administración tributaria, la *Australian Taxation Office*, es muy baja. Incluso cuando los evasores son detectados, las multas son relativamente baratas en comparación a la ganancia potencial. Sin embargo, existe un nivel muy alto de cumplimiento tributario (Torgler & Murphy, 2004; Wenzel, 2007; Ahmed & Braithwaite, 2007).

individuo, descuidando el contenido fuertemente cívico del impuesto y, consecuentemente, desconociendo que los tributos son parte elemental de toda comunidad, superando la esfera de la moral individual.

Otra perspectiva teórica que resalta la idea de que el impuesto es más que una decisión simplemente económica o moral, es la “regulación receptiva” (*responsive regulation*), desarrollado por Valerie Braithwaite (2003). El modelo, relativamente reciente, está centrado en el caso de estudio de la AT australiana (*Australia Taxation Office*, conocida por sus siglas ATO). El mismo plantea que la ley tributaria es conflictiva y compleja en sí misma, y debe lidiar con contribuyentes tentados de no cumplirla. Consecuentemente, en forma simultánea al uso de las herramientas tradicionales (normas, auditorías y controles, sanciones, etc.), deberían utilizarse otro tipo de iniciativas que fomenten la voluntad de cumplimiento de los contribuyentes más allá de que las autoridades estatales estén -o no- vigilando. Asimismo, el modelo propone que las AT deben comportarse de manera de contemplar las creencias y los valores de los contribuyentes, en la búsqueda por establecer una relación de cooperación con éstos, a pesar de que las sanciones deben ser aplicadas a aquellos que no se muestren dispuestos a cooperar (Braithwaite, 2003). Como se verá en el acápite siguiente, el modelo es coherente con los ya descritos principios del nuevo paradigma de AT (inducción al cumplimiento voluntario e introducción de tecnologías, CIAT, 2000a).

En sintonía con las afirmaciones esbozadas por Braithwaite (2003) sobre el cumplimiento tributario, pero específicamente limitándose al campo de la cultura política y los valores cívicos, existe una serie de trabajos que rastrean el fenómeno del cumplimiento tributario a sus raíces esencialmente políticas (Crouy Channel, 2004 y 2008; Botana, 2002, 2006a y 2006b; Estévez, 2008). Estos trabajos recurren al concepto de ciudadanía fiscal, excediendo la visión del cumplimiento impositivo como una variable moral, y enfatizando el contenido esencialmente cívico de las obligaciones tributarias, en tanto forma de sostener una comunidad política. En este sentido, en los Estados de cumplimiento deficiente, no se verificaría la existencia de valores cívicos institucionalizados orientados al cumplimiento tributario.

Recapitulando, el fenómeno del cumplimiento tributario, ha sido tratado como un hecho económico o, incluso, moral. Sin embargo, posee un trasfondo profundamente político. Por ello, con esta idea, se pretende exceder el mecanismo “racional” como la explicación

del pago de impuestos correspondiente a la visión ortodoxa, de corte económico (también coherente con el “antiguo” paradigma de AT), para profundizar en las motivaciones subjetivas del cumplimiento fiscal.

4.2. LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA FISCAL EN ARGENTINA

En la metáfora contractualista, el Estado garantiza a sus ciudadanos una serie de derechos (políticos, económicos, sociales, etc.) que hacen que la vida en sociedad valga la pena; como contrapartida, le exige que se atenga a las reglas (o sea, que acepte vivir en un Estado de Derecho) y que contribuya materialmente a sostener ese pacto. De allí que las nociones de pacto social y pacto fiscal sean caras de una misma moneda (Feld & Frey, 2007; Estévez, 2008; Crouy Chanel, 2004 y 2008). La ciudadanía genera, así, tanto responsabilidades como deberes para el ciudadano (Khishna, 2007).

El pasaje del Estado patrimonial (en donde los tributos eran considerados “patrimonio” del regente) al Estado Fiscal (*tax state*), implicó la entrada en la era moderna de la hacienda pública, a partir de la inclusión del principio democrático en el manejo del erario. Éste fue el primer paso de la fórmula de “imposición con representación” (*no taxation without representation*). El pueblo pasó así de aceptar el tributo a consentir su recaudación. Queda claro a este punto que la ciudadanía excede el carácter específicamente político del término, para adquirir simultáneamente un contenido fiscal. El ciudadano fiscal busca participar de los asuntos fiscales, se resiste a ser considerado como un mero contribuyente o beneficiario de servicios públicos. Está de acuerdo en contribuir, pero exige que su opinión se tenga en cuenta a la hora de decidir en asuntos fiscales (Delgado Lobo & Goenaga, 2007; Fernández Cainzos, 2006). Ello implica una nueva concepción del ejercicio de la ciudadanía: el contribuyente debe ser educado, persuadido y alentado a cooperar, más allá de haber colocado su voto en la urna (Braithwaite, 2003).

Sin embargo, como ya se mencionó, en el panorama latinoamericano, existiría un quiebre entre las dimensiones política y fiscal de la ciudadanía (Natalio Botana, 2006a), al no haberse superado la brecha entre la Constitución Política (entendida como la ley suprema) y la constitución económica (es decir, la forma que el Estado ha previsto para financiarse y sustentar dicho ordenamiento institucional plasmado en la Constitución Política).

Mientras que es indudable la vigencia del Estado de Derecho en la Argentina, la constitución económica continúa siendo frágil. Esta fisura repercutе tambiéп en el nivel de la ciudadanía, donde por un lado existe un “ciudadano político”, depositario de una cantidad de derechos y obligaciones políticas y, por otro, el “ciudadano fiscal” (a quien también le corresponden obligaciones y derechos fiscales). Ello favorece la idea (anteriormente expuesta) de una ciudadanía “a medias”, que convive con un Estado que por incapacidad fiscal no logra cumplir las obligaciones que su Constitución Política le impone (seguridad, justicia, defensa, salud, educación, etc.). Entonces, si la ley suprema se posiciona como garantía de la igualdad jurídica, la debilidad de la constitución económica es campo fértil para las desigualdades sociales; especialmente, si se tiene en cuenta el incumplimiento fiscal de los “estamentos privilegiados”⁷, la escasa racionalidad en el gasto público o la financiación vía emisión o endeudamiento. De esta manera, la incapacidad histórica de instaurar una política fiscal que ligara progresivamente la figura del ciudadano a la idea de financiación del Estado dio lugar, a su vez, a una conciencia fiscal que reproduce un círculo vicioso en contra del cumplimiento tributario (Botana, 2002).

Alejandro Estévez (2008), señala que de acuerdo a esta “racionalidad”, un buen ciudadano no necesariamente debe ser un buen contribuyente. Este déficit facilita un círculo vicioso que compromete el bienestar de la sociedad, porque disminuyen los recursos fiscales y, con ellos, las capacidades estatales para implementar políticas orientadas al logro de una mayor cohesión social, destruyendo los lazos de solidaridad e incentivando la informalidad. En el caso argentino, esta brecha entre Constitución Política y constitución económica se evidencia más que nunca en el *crack* de 2001, donde fue claramente tangible la crisis del modelo de financiación estatal a través de endeudamiento, dejando en claro la importancia de un modelo fiscal sustentable en el largo plazo.

Frente a esta mentalidad, una AT que descansa sobre el cumplimiento voluntario, enfrenta limitaciones y desafíos.

⁷ La idea de “sectores privilegiados” se retrotrae a la concepción misma de pacto social “incumplido”. Quienes están “adentro”, en uso de derechos garantizados (como el de propiedad), incurren en situaciones de incumplimiento fiscal; quienes, por el contrario, están “fuera”, deben sobrevivir sin contacto con las instituciones del Estado (Botana, 2006b). Además, son justamente los “excluidos” del pacto social los que más sienten la incapacidad fiscal del Estado de implementar políticas a favor del logro de cohesión social, así como experimentan las nefastas consecuencias sociales del trabajo informal.

4.3. ¿QUÉ ROL JUEGAN LOS VALORES A LA HORA DE TRIBUTAR?

A pesar de la metáfora del *homo oeconomicus* como explicación del comportamiento humano, el individuo también siente el peso de sus creencias al momento de tomar una decisión sobre cómo actuar. Y a veces, comportarse de acuerdo a las propias convicciones, poco tiene que ver con elegir la opción más conveniente desde el punto de vista económico. Max Weber percibió esa tensión, cuando mencionó que el hombre puede accionar de acuerdo a una “racionalidad formal”, intentando optimizar la relación medio-fin con el objetivo de lograr el mayor beneficio económico posible. Sin embargo, Weber indicó que también existe la posibilidad de que un individuo opte por priorizar sus convicciones (incluso cuando esto no sea económicamente útil), al conducirse de acuerdo a una racionalidad “material” u “orientada a valores”, actuando en forma acorde a su subjetividad (Hinkelammert, 2002). En consonancia con ello, las elecciones de los individuos, al momento de tributar, pueden estar influidas por cuestiones subjetivas (muchas de ellas construidas en base a experiencias personales previas) y factores psicológicos, lo cual anularía la posibilidad de explicar el comportamiento tributario solamente en base a presuposiciones de racionalidad formal (Mittone, 2006).

Fortalecer la dimensión fiscal de la ciudadanía (la ciudadanía fiscal) implica, entonces, un alto nivel de internalización de la norma tributaria. Exigiría accionar sobre las ideas, percepciones y valoraciones que los ciudadanos han construido con respecto a la fiscalidad (es decir, la subjetividad fiscal de esa sociedad), en la medida que ésta moldea el cumplimiento tributario. En este sentido, Kirchler *et al.* (2006), afirman que la voluntad de cooperación de los contribuyentes estará marcada por las construcciones *subjetivas* en torno al fenómeno tributario; ya que, si las emociones determinan las actitudes y, por ende, el comportamiento, las “representaciones sociales” (entendidas como formas de construcción y de comprensión de la realidad social) terminan por posicionarse por sobre el conocimiento objetivo. Especialmente, en aquellos campos en los cuales tiende a primar la desinformación por parte ciudadanía, como ser las cuestiones impositivas (Meier & Kirchler, 1998). Y en esto, la realidad construida *socialmente* (Berger & Luckmann, 2005), tienen un papel primordial, como así también el efecto-contagio.

Luisa Delgado Lobo y María Goenaga (2007), refuerzan esta visión, cuando se refieren a la idea de “cultura tributaria”, como el conjunto de ideas, valores, normas y actitudes que definen la conducta fiscal. Por su parte, Birger Nerré (2008), destaca que esa “cultura

tributaria”, depende tanto de aspectos formales e informales vinculados al sistema impositivo como así también del tipo de relación establecida entre la AT y los contribuyentes, lo que posiciona nuevamente a dichas organizaciones como enclaves neurálgicos en el logro del cumplimiento voluntario, superando la visión tradicional de que sólo son organismos técnicos y limitados a un papel recaudatorio y ejecutor de políticas diseñadas por otras áreas de gobierno.

Entonces, cabe una distinción: si el cumplimiento tributario no puede ser restringido a un cálculo económico, frente a idénticas condiciones (costo del impuesto, percepción de riesgo, etc.), un contribuyente con una actitud tolerante hacia el incumplimiento tributario será más propenso a incumplir que uno que condena esos delitos (Kirchler *et al.*, 2008). De lo que se desprende la relevancia de los valores a la hora de decidir si colaborar –o no– al bienestar general, por medio de la entrega del esfuerzo personal.

4.4. SUBJETIVIDAD DEL CUMPLIMIENTO Y SUBJETIVIDAD DEL INCUMPLIMIENTO

Robert McGee (2006) describe la existencia de una ética o mentalidad tributaria que bien puede orientarse al cumplimiento, a la vez que otra que, siempre que se pueda, tenderá al incumplimiento⁸.

Nuevamente, la idea que subyace es que las actitudes alientan a los individuos a actuar de acuerdo a éstas. En aquel extremo en el cual el incumplimiento fiscal es visto como una conducta falta de ética, explica el autor, la democracia puede no ser vista como perfecta; no obstante, en la conciencia del ciudadano está presente la idea de que existe una obligación fiscal. En este caso, tal subjetividad se corrobora con una serie de valores orientados a la obligación que cada individuo experimenta con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, guiado principalmente por la creencia de que a través del pago de impuestos se contribuye al sostenimiento y bienestar de la sociedad (Torgler, 2005).

⁸ McGee (2006) también describe un tercer tipo de subjetividad, vinculado a aquellas visiones anárquicas en la cual el Estado siempre es visto como algo ilegítimo, por lo que debería desaparecer. Ya que dicha categoría conceptual no es pertinente al objeto de estudio, se tomó la decisión de omitirla aquí.

En el otro extremo, existe la creencia que dicta que el incumplimiento fiscal, en ciertas circunstancias, no sería mal visto e, incluso, se convertiría en la forma “esperable” y socialmente aceptada de actuar. De acuerdo a McGee y Rossi (2006), éste sería el tipo de subjetividad predominante en Argentina, donde el contribuyente ha sido formado con la idea de que dejar de cumplir con las obligaciones impositivas no siempre es una actitud antiética ni una falta contra el resto de la sociedad o el Estado mismo. En este contexto, los ciudadanos probablemente sentirán menor responsabilidad hacia la AT y hacia el resto de la sociedad, lo que hará desaparecer el sentimiento de responsabilidad frente al pago de impuestos y la sensación de culpa por haber incumplido (Torgler, 2005). Entonces, si el incumplimiento es visto como legítimo, en cierta manera, deviene un “deporte nacional” (Bazart, 2002), fomentando la lógica del “ciudadano a medias” (Botana, 2006; Estévez, 2008).

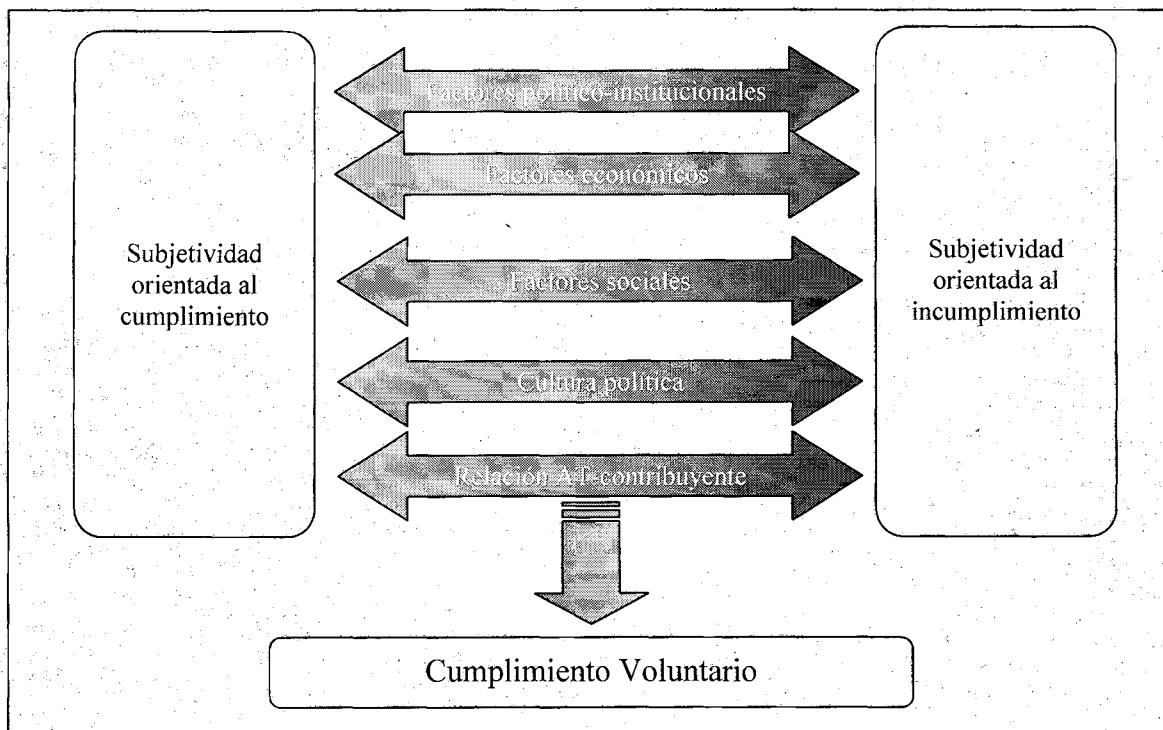
Sería atractivo, entonces, concebir ambas posiciones como modelos antagónicos y escindidos; es decir, un contribuyente, o bien posee (y actúa guiado por) una subjetividad orientada al cumplimiento (e, indefectiblemente, se respeta la obligación), o bien está orientado al incumplimiento (y, axiomáticamente, incumple). Sin embargo, inspirados en Gibson Burrell y Gareth Morgan (1979) y Harvey Feigenbaum *et al.*, (1998), se propone aquí entender ambas posiciones como los extremos de un *continuum*: más que situarse indefectiblemente en una de las posiciones (ya que las mismas, en su estado puro probablemente no existan o no sean frecuentes), un individuo podría ubicarse en cualquier punto del continuo, en todo caso mostrando tendencia hacia una u otra posición. Su disposición en el continuo, entonces, estaría dada por la influencia de varios factores que pueden llegar a afectar la subjetividad tributaria. Los mismos se desarrollarán en el punto siguiente.

4.5. FACTORES INCIDENTES SOBRE LA VOLUNTAD DE CUMPLIMIENTO

Habiendo establecido la subjetividad tributaria (en tanto elemento constitutivo de la voluntad de cumplimiento) como un *continuum* que se ubica entre dos extremos (uno que tiende a legitimar el incumplimiento y otro que legitima el cumplimiento), se revisarán a continuación aquellos factores que pueden determinar la posición de cada individuo en dicha escala; impactando, por ende, sobre el comportamiento tributario. En último lugar,

se desarrollará el factor que constituye el objeto de estudio del presente trabajo, es decir, la relación establecida entre la AT y el contribuyente.

ILUSTRACIÓN 1 La subjetividad fiscal como *continuum*



Fuente: Elaboración propia

4.5.1. Factores político-institucionales

Buena parte de la literatura que versa sobre comportamiento tributario, resalta la importancia de las cuestiones vinculadas al sistema político, las normas y las instituciones, al momento de que el ciudadano defina su voluntad de colaborar al bienestar general con el esfuerzo personal.

En términos generales, puede afirmarse que en los escenarios de deficiente internalización de las normas, comúnmente referidos como “anomia” (Durkheim, [1897]2004; Waldmann, 2003; Nino, 1992), la legislación tributaria no será la excepción. Probablemente, tales reglas revelarán un bajo nivel de institucionalización, incentivando a los actores a actuar por fuera del sistema formal (lo que aumentará la incertidumbre y favorecerá la desconfianza) (Jepperson, 1999; O'Donnell, 1996; Powell & DiMaggio, 1999; Goodin, 2003).

Todo individuo que sospeche que sus pares traicionarán las normas, probablemente preferirá adelantarse y evadir primero (Kalmanovitz, 2003; Goodin, 2003). Asimismo, si las circunstancias continuamente presentan oportunidades para incumplir con los deberes tributarios, probablemente, esa opción se vuelva tentadora (Braithwaite, 2003).

Otro aspecto que influiría notablemente sobre el respeto a las leyes tributarias, alude a la dimensión sancionatoria de la autoridad frente a los delitos de incumplimiento impositivo. Si la percepción del ciudadano de que nadie más cumplirá, se ve incentivada por la idea de que el Estado no castigará a los evasores, o de que los *free-riders* (colados o polizontes) lograrán eludir a la autoridad estatal (Torgler, 2003), puede esperarse que la voluntad de cumplimiento decrezca, además de que la “injusticia” proveerá de una justificación o pretexto para dejar de cumplir (Feld & Frey, 1997).

Asimismo, la percepción de corrupción constituye otro aspecto central. Si la ciudadanía percibe que existe un grupo reducido que se está valiendo de bienes públicos para beneficio personal (impidiendo, por ejemplo, que los impuestos lleguen a quienes realmente tienen necesidades insatisfechas), el ciudadano responsable comenzaría a creer que su intención de cooperación es vana (Estévez & Marini, 2004). Asimismo, dicho fenómeno alimenta la idea del “sálvese quien pueda”, replicando la espiral de corrupción y generando una mayor desconfianza (Sztompka, 1998 y 1996).

La estabilidad de las legislaciones es también un elemento central para la institucionalización de un comportamiento orientado al cumplimiento. El cambio normativo continuo favorece la desinformación, a la vez que la falta de persistencia desalienta el cumplimiento de las normas en general. En este sentido, moratorias o amnistías fiscales, probablemente, también desincentiven el cumplimiento. A pesar de que se perciba inmediatamente un ingreso en el erario público, en el largo plazo, probablemente éste no sea sostenible. Por una parte, los incumplidores volverán a especular con nuevas amnistías. Por la otra, quienes sí cumplen puntualmente, se verán moralmente agraviados, frente a incumplidores que son perdonados. Por otra parte, si antes de una moratoria existía la sospecha de evasión, con la iniciativa, la misma se volvería fehaciente y real frente a la totalidad de la población, creando una especie de “perdón” o “indulgencia”, por tratarse de una conducta generalizada (Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003).

Por último, merece mencionarse el trabajo de Erich Kirchler *et al.* (2003), quienes afirman en base a hallazgos empíricos que los diferentes tipos de incumplimiento también afectan el comportamiento tributario. El análisis tradicional indica que desde un punto de vista puramente económico, fenómenos como la evasión, la elusión y la planificación fiscal pueden tener efectos similares sobre las cuentas públicas. Sin embargo, desde un análisis normativo, el trabajo revela que los contribuyentes pueden ser más propensos a considerar como legítimas ciertas prácticas de elusión o planificación fiscal (legales aunque ilegítimas), por encima de las de evasión (entendidas como ilegales). Consecuentemente, los autores concluyen que es parcial analizar el comportamiento tributario solamente desde una perspectiva económica, sino que debería tomarse en consideración cómo el diferente “peso normativo” de cada tipo de incumplimiento influye sobre la subjetividad tributaria de los ciudadanos fiscales.

4.5.2. Factores económicos

Por otra parte, las visiones tradicionales sobre el comportamiento tributario ponen el énfasis sobre las dimensiones económicas del impuesto. Igualmente, asumen como premisa que los contribuyentes se comportan como agentes racionales que continuamente llevan adelante un cálculo de costo-beneficio, al momento de decidir si cumplir o no con sus obligaciones tributarias.

Un primer factor claramente identificado por esta corriente teórica, es el costo del impuesto (en relación a los bienes y servicios a los que se accede a cambio). Un ciudadano claramente podría sentirse más predispuesto a pagar impuestos si considera que el Estado cumplirá devolviendo bienes y servicios indispensables para la vida en sociedad (Braithwaite, 2003). Esta visión del “impuesto-precio”, fundamentada sobre la idea de la justicia comutativa (Crouy Chanel, 2008; Estévez, 2008), encuentra su máxima expresión en el contractualismo liberal de John Locke ([1690]1997), que enfatiza que todo impuesto que exceda el valor del beneficio de la seguridad y protección del contribuyente, es ilegítimo (Duff, 2005). De acuerdo a esta explicación, la variable central de la voluntad de cumplimiento sería, entonces, la ecuación costo-beneficio que realiza el contribuyente en relación a lo que recibirá a cambio de tributar.

En segundo lugar, estas corrientes destacan el costo parafiscal de la tributación. De hecho, como explica Ram Pilarisetti (2003), en los países de menor desarrollo, los sistemas

tributarios suelen acarrear un excesivo costo, tanto para la Administración (costos administrativos) como para los contribuyentes (costos de cumplimiento) (Pilarisetti, 2003; Clemens & Palacios, 2007).

Otra de las explicaciones más tradicionales sobre el comportamiento tributario ha sido la percepción de riesgo (Allingham & Sandmo, 1972). Es decir, qué tanto temor experimenta el contribuyente a ser atrapado y, en caso de serlo, cuál es el costo de la sanción, en relación al ahorro previo logrado a través de la evasión impositiva. Si bien es indudable que este elemento constituye un factor central, existen trabajos que advierten sobre el riesgo de que las AT sólo se concentren en fiscalizar contribuyentes. Comúnmente, las fiscalizaciones intensivas son indicadas para fomentar la percepción de riesgo; como contrapartida, debe tenerse en cuenta los altos costos materiales, humanos y tecnológicos que esto insume, además de que no se trata de una estrategia que aisladamente resulte efectiva.

A modo de ilustración de los límites de la misma, Luiggi Mittone (2006) describe el llamado “efecto cráter”, metáfora según la cual, de la misma forma que es improbable que una meteorito caiga en dos oportunidades en un mismo cráter, difícilmente, quien ha sido sujeto de fiscalización, tema volver a serlo en el corto plazo. De acuerdo al autor, las auditorías, incluso, podrían provocar una merma en la voluntad de cumplimiento posterior. Además, muchos contribuyentes podrían verse tentados de “ajustar” o “equilibrar” el costo de las multas, con incumplimiento posterior al control. Barbara Kastlunger *et al.* (2009), en este sentido, hablan del “efecto eco” (*echo effect*), cuando indican que la percepción de riesgo ante las posibilidades de una auditoría o fiscalización por parte de un contribuyente que ya ha sido fiscalizado, pueden ser muy dispares, pudiendo afectar positivamente su cumplimiento, aunque también de forma negativa: un contribuyente que experimenta controles tardíamente en su “vida fiscal”, probablemente subestime las posibilidades de ser atrapado en nuevas oportunidades. Sin embargo, con esto no pretende negarse que la percepción de riesgo es un factor de relevancia para lograr el cumplimiento, aunque vale reconocer que no constituye el único determinante del cóctel.

Algo similar ocurriría con las moratorias. Es probable que si los contribuyentes asumen como parte del rito de pagar impuestos la posibilidad de tener una amnistía fiscal en forma periódica, se recurra directamente a ello como mecanismo de regulación ante el Fisco. Por otra parte, las amnistías pueden desalentar a los contribuyentes responsables, como así

también hacer visible frente a la sociedad de que existen ciudadanos que violan crónicamente las normas tributarias (Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003).

4.5.3. Factores sociales

Las explicaciones que hacen hincapié en la cohesión social como un factor de gran influencia sobre el cumplimiento, también han gozado de una amplia aceptación, y promueven la idea de que la solidaridad es un factor central al momento de decidir si entregar o no parte de su esfuerzo personal para contribuir al bienestar general (Estévez, 2008).

La solidaridad se fundamenta en la idea aristotélica de que lo proporcional es lo justo, mientras que lo igual es injusto. Esta noción de “justicia distributiva” (por oposición a la comutativa), se fundamenta en la idea de “igual sacrificio”. Aquí, la progresividad impositiva sería, entonces, un método de corrección social, una obligación de solidaridad ante la sociedad y, consecuentemente, la adhesión a una concepción cívica del impuesto (Crouy Chanel, 2008; Estévez, 2008). De acuerdo a esta noción, un contribuyente podría ser menos reacio al cumplimiento, si percibe que la vía impositiva constituye un medio para la redistribución de la riqueza en una sociedad y, consecuentemente, una condición para asegurar el bienestar de la población en general (Crouy Chanel, 2008). De esta manera, la progresividad tributaria permitiría que la solidaridad se manifieste a través del sistema impositivo (Ferroni, 2005). Consecuentemente, si los ciudadanos tienen una alta percepción de ilegitimidad del sistema tributario, es posible que busquen “ajustar” dicha inequidad mediante algún tipo de incumplimiento (Ashby & Webley, 2008).

Por supuesto, el nivel de solidaridad está atado a otro concepto central para comprender la idea de la ciudadanía fiscal, que es la percepción de pertenencia a una determinada sociedad. A mayor percepción de pertenencia, podría esperarse una mayor voluntad de cumplimiento, con fines redistributivos. Si, por el contrario, se expandiera la sensación de exclusión de esa comunidad, la ciudadanía no experimentaría ningún sentimiento de deber a contribuir con la misma. No sería extraño, entonces, que en sociedades con alto nivel de desigualdad y exclusión, se corrobore menor voluntad de cumplimiento (Tokman, 2007).

4.5.4. La cultura política

Este tipo de explicaciones, proveen de herramientas para comprender cómo los valores políticos de una determinada sociedad pueden influir la subjetividad tributaria de sus miembros. De acuerdo a esta visión, podría esperarse que una sociedad en donde existe una gran deslegitimación de la esfera estatal, la voluntad de cumplimiento sea inferior, como así también en aquellas sociedades en las cuales la rendición de cuentas no sea un valor arraigado, ya que puede esperarse que el contribuyente no tenga voluntad de cooperar si el Estado no se comporta en forma transparente (Moore, 2004). Por otra parte, la deslegitimación del sector público favorece la desconfianza y el descrédito, por lo que los ciudadanos difícilmente deseen cumplir con los gobernantes (O'Donnell, 2004).

Desde la perspectiva de Edgardo Catterberg (1989), la cultura política es relevante en la medida de que da la pauta de qué esperarán los ciudadanos que el Estado haga con esos impuestos. Podría esperarse que una ciudadanía con un sesgo estatista, sea más permeable a una presión tributaria superior, con respecto a una mentalidad más liberal.

El respeto del Estado hacia la voluntad ciudadana también eleva la percepción de legitimidad del sistema impositivo. Los ciudadanos se mostrarán más propensos a cumplir con las obligaciones entabladas con el Estado cuando éste respeta sus preferencias, por oposición a los que actúan como un Leviatán (Torgler, 2005).

Asimismo, cuando la cultura política de una sociedad se inclina hacia los liderazgos personalistas basados en relaciones de caudillismo⁹, probablemente, los contribuyentes no vean a la rendición de cuentas como un valor trascendental de la tributación, por lo que su ánimo de cumplimiento aumentará o disminuirá en relación a la simpatía que sienten por el líder de turno. Usualmente, del “caudillo” no se reciben bienes y servicios públicos financiados en base al erario público nutrido de impuestos; más bien, lo que se obtienen son dádivas que él financia con su patrimonio personal, de las “ofrendas” que el pueblo le entrega. La transparencia y la rendición de cuentas, aquí, pierden sentido.

De igual modo, la idea continua de crisis, puede dar lugar a un espíritu muy destructivo, fundamentado en la idea de que para sobrevivir “vale todo” (Estévez & Marini, 2004). Eso conlleva que la sociedad, paulatinamente, genere una tolerancia o indulgencia hacia

⁹ Para una descripción más amplia de esta cuestión, pueden consultarse los trabajos de José Luis Romero (1991), Spektorowski (2000), Hasperué (2002) y Patterson (2004).

quienes eluden la ley. La expresión máxima y más riesgosa de ello, es la simpatía hacia la “viveza”, o la idea de incumplimiento como “deporte nacional” (Bazart, 2002).

En definitiva, la cultura política es central para el cumplimiento fiscal, porque si existe confianza en las instituciones estatales, conformidad con los criterios de asignación del gasto público y valores pro-democráticos, la legitimidad del pacto social aumenta y, con ello, la voluntad de los ciudadanos de sostener ese régimen (Torgler & Schneider, 2007).

4.5.5. La relación con la AT

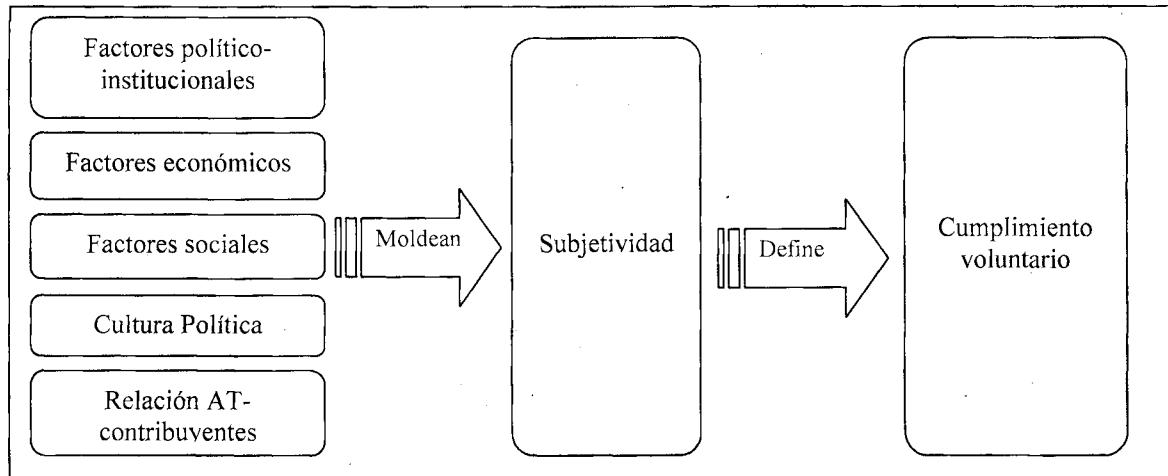
Las percepciones en torno a la fiscalidad, pueden también verse influidas por la naturaleza de la relación entre la ciudadanía y la AT. Ello es así, porque a pesar de que no es el Fisco el encargado de definir las políticas impositivas, ni de decidir sobre el destino de dichos impuestos, sí constituye la cara visible del Estado al momento de la recaudación. Consecuentemente, Lars Feld y Bruno Frey (2007) afirman que el vínculo entre AT y contribuyente excede lo meramente transaccional, para convertirse en una relación infinitamente más compleja donde incluso juegan factores como los emocionales, comenzando a tomar valor la percepción ciudadana de que la organización realiza todo lo que está a su alcance para facilitar el cumplimiento tributario. Entonces, a mayor confianza y satisfacción en el trato hacia el administrado, podría corroborarse menor reticencia al cumplimiento voluntario (Torgler, 2003 y 2005; Nicholas, 2002). Medidas como la alta capacitación de los *street-level bureaucrats* (funcionarios de ventanilla), la informatización, el avance tecnológico, la calidad normativa y la practicidad, entre otras, podrían alentar una mayor voluntad de cumplimiento.

Del lado de la AT, el desafío será mantener o incrementar el cumplimiento de la mayor cantidad posible de contribuyentes, que poseen una gran diversidad de orígenes y situaciones impositivas objetivas, como así también factores psicológicos y sociales que influyen sobre su comportamiento tributario (Wenzel, 2007). Ello exige que la visión de la AT sea amplia, y no solamente reducida a la tradicional fiscalización aleatoria (CIAT, 2000a).

Sin embargo, un vínculo que tradicionalmente ha sido visto como una relación asimétrica y hasta abusiva (Job *et al.*, 2007), se encuentra, en la actualidad, en un profundo replanteo, a raíz de los cambios organizacionales ya enumerados (inducción al cumplimiento

voluntario e introducción de tecnologías, CIAT, 2000a). Como consecuencia, es menester revisitar la naturaleza de este factor, de manera de describir, comprender y analizar como dicho cambio ha influido en la voluntad de cumplimiento de los contribuyentes.

ILUSTRACIÓN 2 Factores estructurantes de la voluntad de cumplimiento



Fuente: Elaboración propia

Habiendo revisado aquellos factores que, de acuerdo a la literatura, estructuran o moldean el cumplimiento tributario, la presente investigación limitará el objeto de estudio a la relación existente entre la AT y el contribuyente, en la medida que dicho vínculo influye sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, por ende, afectará el cumplimiento tributario de esa sociedad. Y dicho fenómeno, específicamente, será analizado desde la perspectiva de los operadores clave de la AT¹⁰.

¹⁰ El concepto de “operadores clave” alude a la idea de que éstos conforman una “comunidad” epistémica, en tanto grupo de actores que comparten saberes, definiciones de problemas y un vocabulario. Dicho concepto se revisará posteriormente con mayor profundidad.

5. EN BUSCA DE UN CLIMA FISCAL SINÉRGICO CON EL CONTRIBUYENTE

Habiendo descrito cuáles son los factores que moldean la voluntad de cumplimiento de los contribuyentes, en este capítulo se describirá profundamente el último de ellos (la relación entre AT y contribuyentes), que constituye el eje de la presente investigación.

5.1. EL NUEVO PARADIGMA DE AT

Tradicionalmente, las AT han desarrollado perfiles ligados a las imágenes de coacción y persecución de los contribuyentes. Ese viejo modelo de AT, comúnmente, ha sido etiquetado bajo la frase “comando y control” (*command-and-control*), y sus estrategias principales han sido la fiscalización, el control y la disuasión (*deterrence*) (CIAT, 2000a; Job *et al.*, 2007).

En términos prácticos, explica Erich Kirchler *et al.* (2008), esa visión se tradujo en un “modelo antagónico”, donde AT y contribuyentes se reconocían respectivamente como “policías” y “ladrones”. Es decir, si, por una parte, la AT percibía como sospechoso a todo contribuyente, por la otra, la continua estrategia de persecución tentaba al ciudadano de concebir como “legítimo” el hecho de escaparse y esconderse del control estatal, lo que desalentaría el cumplimiento responsable de las leyes impositivas. Consecuentemente, en este modelo, al desconfiar de todos los contribuyentes en igual proporción, las iniciativas de fiscalización no se realizarían bajo ningún tipo de selectividad en los tratamientos. Aquí, el estereotipo clásico de administrador fiscal sería aquel que recauda por medio del proceso de identificación y sanción a los evasores, en base al estudio profundo de expedientes en soporte papel que no permite cruzas eficientes y rápidas de la información. A la vez, dicho estilo de vigilancia actúa una vez cometida la falta, no tomando parte en la prevención del delito fiscal (CIAT, 2000a; Braithwaite, 2003). De igual modo, se trata de un modelo excesivamente costoso y que, aunque pueda ser efectivo en la lucha contra la evasión tributaria, no lo es del todo al momento de detectar otras iniciativas de incumplimiento, como ser la elusión fiscal (Kirchler *et al.*, 2008).

A pesar de la fuerza que tiene dicha imagen de AT en tanto organismo de coacción hacia los contribuyentes, en las últimas décadas, estas organizaciones han atravesado cambios muy profundos en lo relativo a su relación con la ciudadanía (Aberbach & Christensen, 2007). En sintonía con ello, Job *et al.* (2007), explican que eso ha sido acompañado por un cambio en la cultura organizacional, tradicionalmente focalizada en la percepción de riesgo, la amenaza y el castigo. Asimismo, estas organizaciones se caracterizaban por ser rígidas y tildadas de abusivas, con una gran cultura del secreto, lo que compromete seriamente la percepción de transparencia en la AT por parte del contribuyente.

Sin embargo, Marc Leroy (2008) destaca que, en la actualidad, ha habido una evolución hacia un modelo de mayor comunicación con el contribuyente. Esto se verificó también en la adopción de un vocabulario más suave: si ayer se hablaba de contribuyentes, hoy comúnmente se los refiera como “ciudadanos”, “usuarios” o, a tono con el NPM, “clientes” (Franko, 2004).

Entre estos cambios, merece mencionarse la atención prestada a fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas, por oposición al viejo paradigma de “contribuyente sospechoso”. El nuevo paradigma de “autorregulación”, posee un fuerte énfasis en la reducción de los altos costos del cumplimiento; como así también en los aspectos esencialmente cívicos de la recaudación: se espera que el contribuyente responda más responsablemente si la AT lo trata con justicia, respeto y dignidad, en vez de sentirse “sujeto” de la investigación impositiva (CIAT, 2000a; Pearce, 2007). Se rescataría la necesidad, entonces, del logro de una especie de pacto implícito entre la AT y la sociedad para que la mayoría de los contribuyentes cumplan de forma voluntaria con sus obligaciones fiscales, fruto de la internalización de los deberes tributarios que exige la vida en sociedad. Ello requiere de una ciudadanía de mayor calidad, lo cual, repercutiría en una menor cantidad de recursos administrativos para su control (Díaz Yubero, 2003).

La preocupación de las AT por fomentar el cumplimiento tributario, por otra parte, se inserta en una visión más amplia del papel de ésta en la sociedad. Si tradicionalmente se consideró al Fisco como un organismo cuya única función es la recaudación, hoy, dicha perspectiva está desafiada, ya que éstas han sido asumidas como un engranaje central en la construcción de sociedades más inclusivas (Otero, 2008). Entonces, la visión moderna de las AT no se agota en el ejercicio de la función recaudatoria o de fiscalización, sino que se reconoce que ambas funciones deben estar al servicio de un fortalecimiento de la relación

Fisco-contribuyente y del fomento del cumplimiento voluntario, a través del mejoramiento de los servicios brindados al mismo y de la realización de las acciones de control que hagan posible una mejor percepción del concepto de equidad por parte del contribuyente (Costa, 2006 y 2008).

El fruto más acabado de la nueva tendencia, probablemente, sea la ya mencionada “regulación receptiva” (*responsive regulation*), que tomó como idea rectora la cooperación entre la AT y los contribuyentes, abandonando las prácticas agresivas de la gestión, distinguiendo dos pilares (Leroy, 2008):

- La información, el diálogo, la persuasión y la autorregulación hacia aquellos contribuyentes que demuestren disposición a dicha cooperación;
- La estrategia punitiva apoyada sobre las sanciones cuando no exista voluntad del contribuyente de cooperar con el Fisco.

TABLA 1 Modelos de Administración Tributaria

Viejo paradigma	Nuevo paradigma
<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas organizados por tipo de impuesto • Sistemas orientados a los procesos internos de la AT • Documentos en papel (expediente en papel) • No hay selectividad en el tratamiento de la fiscalización; todos tienen el mismo riesgo de ser controlados • Todos los contribuyentes son vistos como “sospechosos” (estilo de gestión de “policías y ladrones”) • Misión: recaudación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas organizados por contribuyente • Sistemas construidos en concordancia con las características y/o necesidades de los contribuyentes • Gestión informatizada (expediente electrónico) • Análisis de riesgo, para definir los perfiles potencialmente más peligrosos para la AT • El estilo de gestión es sinérgico con el contribuyente, se apela a la cooperación. • Misión ampliada: recaudación, inclusión social, educación al contribuyente, formación de ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia en base a CIAT (2000a y 2000b), Braithwaite (2003) y Kirchler *et al.* (2008).

5.2. EL PAPEL DE LA AT EN EL CLIMA FISCAL

Erich Kirchler *et al.* (2008), explican que en toda sociedad existe un “clima fiscal” que influye sobre la subjetividad y, consecuentemente, sobre el cumplimiento real. El “clima fiscal” es un estado de ánimo hacia la AT, que se define por ser un *continuum*. En un extremo se representa el clima “antagonista”; a éste se opone un clima de “sinergia”¹¹ entre la AT y ciudadanía. El clima antagonista, representa el estilo ya descrito de “policías” contra “ladrones”, donde se presupone que el contribuyente buscará siempre la forma de incumplir, por lo que la AT deberá perseguir a todos por igual; a su vez, los contribuyentes responderán a esa persecución con el derecho a “esconderse” de la AT, lo cual actúa en detrimento del cumplimiento voluntario.

El escenario opuesto tiene como rasgo central la idea de que la AT lleva adelante un servicio hacia la comunidad, por lo que debe dar un trato respetuoso, transparente y equitativo a quienes son más propensos al cumplimiento tributario. Es un contexto de este tipo, existe una posibilidad mayor de que los contribuyentes cumplan en forma voluntaria y de que internalicen esa idea como un requisito para garantizar la sustentabilidad de la vida en sociedad (Kirchler *et al.*, 2008).

En sintonía con lo expresado, en su marco teórico sobre la “regulación receptiva”, Valerie Braithwaite (2003) explica que la relación entre AT y ciudadanía puede ser comprendida de acuerdo a la postura motivacional entre estos últimos y la primera, entendida como el conjunto de creencias y actitudes interconectadas que son concientemente compartidas y sostenidas por una comunidad. De acuerdo al nivel de legitimidad (tanto legal como subjetiva) que marca a dicha relación, las posturas motivacionales pueden clasificarse en (a) compromiso; (b) capitulación; (c) resistencia; (d) falta de compromiso y (e) juego con la AT. La primera de las posiciones descritas, probablemente, se acerque más al ideal del nuevo paradigma de AT, mientras que la postura de “juego con la AT”, corresponda más al viejo paradigma, denominado de “comando y control”.

¹¹ Por sinergia, se alude a aquella integración de elementos que arroja como resultado un producto superior al que cada una de las partes hubiese producido de manera individual.

TABLA 2 Posturas motivacionales hacia la AT

Compromiso
El compromiso se caracteriza la creencia de lo relevante que es contar con un sistema tributario y la percepción de que el colectivo de la sociedad está por encima del interés propio. Se asocia con actitudes como “siento una gran obligación de cumplir con mis impuestos”, “pagar mis impuestos es una manera de ayudar al gobierno a realizar cosas útiles” o “acepto mi responsabilidad por pagar lo que me corresponde”.
Capitulación
La capitulación se fundamenta en la aceptación de la legitimidad de la autoridad tributaria, y en la idea de que ésta última será benigna mientras el contribuyente se comporte dentro de los parámetros. Ejemplos de esta postura son frases como “si uno coopera con la AT, la AT cooperará con él”, “incluso si fuese atrapado por la AT incumpliendo, ésta actuaría con más respeto hacia mí si acepto mis errores” o “lo mejor es siempre cooperar con la AT para evitar problemas”.
Resistencia
La resistencia refleja dudas sobre el accionar transparente y las buenas intenciones de la AT de cooperar con quienes administra, por lo que los contribuyentes se muestran atentos, preparados para exigir el respeto de sus derechos. Podría percibirse resistencia en actitudes como las siguientes: “La AT está más interesada en atrapar en infracción que en ayudar a hacer las cosas bien”, “es imposible satisfacer totalmente a la AT” o “una vez que un contribuyente fue etiquetado como incumplidor, nunca podrá superar ese mote”.
Falta de compromiso
Como un paso más avanzado de la resistencia, en esta postura los contribuyentes dudan de la necesidad de cumplir. Se ve reflejado en afirmaciones como “Realmente, no creo que la AT pueda hacer mucho si descubre que no estoy pagando mis impuestos”, “no me importa hacer las cosas correctas para la AT” o “si la AT se vuelve poco cooperativa conmigo, seré poco cooperativo con ellos”
Juego con la AT
El contribuyente concibe a la AT y a la normativa tributaria como un elemento que puede ser adaptado a sus necesidades, de manera de sacar el mejor provecho posible. Ejemplos de esta postura, son frases como “invierbo mucho tiempo en crear formas de minimizar mis impuestos”, “paso mucho tiempo explicando las áreas débiles de las normativas tributarias” o “paso mucho tiempo viendo cómo encontrar áreas grises en las normas tributarias”.

Fuente: Elaboración propia en base a Braithwaite (2003).

5.3. LOS PILARES DEL NUEVO MODELO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: TECNOLOGÍA E INDUCCIÓN AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

De acuerdo a CIAT (2000a), el nuevo paradigma de AT, se estructura en base a dos pilares principales:

- **La inducción al cumplimiento voluntario de los contribuyentes**, por medio de una mejor atención y más eficientes estrategias de control (CIAT, 2000a y 2000b).
- **La inclusión de tecnologías de la información y el conocimiento (TICs)**, que permiten una gestión más eficiente, rápida y transparente, además de permitir la

mejor atención y la inclusión del administrado en el proceso de diseño de políticas (Pearce, 2007).

A continuación, se analizarán detalladamente ambos aspectos del “nuevo paradigma de AT”.

5.4. LA INDUCCIÓN AL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE

5.4.1. El cumplimiento voluntario

No sólo es imposible cubrir la cantidad de hechos imponibles que ocurren bajo la jurisdicción de un Fisco (lo que hace que un modelo en donde la recaudación se base únicamente en la fiscalización sea impracticable), sino que a eso se agrega el desafío de que dichos controles se mantengan en un parámetro económicamente razonable. Está claro que mientras más actividades de cumplimiento coactivo se requieran, más costosa será la administración del sistema tributario. Frente a este panorama, la estrategia que representa la mayor efectividad de costos en la recaudación de impuestos es la inducción al cumplimiento voluntario de las leyes tributarias; es decir, el cumplimiento espontáneo de las normas tributarias por parte de los contribuyentes, sin que la AT deba aplicar actividades represivas ni coactivas (CIAT, 2000a y 2000b; Arduz Campero, 2008; Alink, 2008). Como explican Julie Ashby y Paul Webley (2008), es de vital importancia trabajar en la relación AT-contribuyente, de manera de fomentar la voluntad de cooperación de éstos últimos; especialmente, cuando se trata de asegurar la recaudación entre las poblaciones de autónomos y pequeños comerciantes o empresarios, donde más se depende de la voluntad de cooperación de éstos. Si bien las AT mantienen una posición de “tolerancia cero” frente a la evasión, es una realidad también el hecho que más probablemente apuntarán hacia aquellas situaciones donde el incumplimiento valga la pena, en términos económicos (Ashby & Webley, 2008). Por eso los autores destacan en la necesidad de trabajar en la relación AT-contribuyente, de manera de favorecer lo más posible la cooperación; y así poder focalizar las estrategias punitivas en donde sea más conveniente.

Dicha conclusión, explica Díaz Yubero (2003), se fundamenta en el hecho de que en la mayoría de los países, el porcentaje de recaudación efectiva que se obtiene como consecuencia de la actuación administrativa contra el fraude fiscal, apenas representa el 2–3% de la recaudación tributaria total, contra el 97–98% aproximadamente, que procede de los ingresos efectuados por los contribuyentes en las autoliquidaciones presentadas voluntariamente¹². A la vez, el viejo modelo basado en la coacción ya no es eficiente en la lucha contra el fraude tributario complejo (Leroy, 2008). Por ende, mantener altos niveles de cumplimiento voluntario es deseable para las AT, desde que deben confiar, en gran medida, en la intención de cooperación de los contribuyentes; especialmente, en los autónomos y pequeños negocios (Ashby & Webley, 2008).

Por otra parte, los recursos limitados de la AT implican tomar una decisión estratégica, que es priorizar qué grupos de contribuyentes deberían ser objeto de control, de manera de que sean los perfiles más riesgosos los que deban soportar el ejercicio de las potestades de fiscalización (Lamoca Pérez, 2003). Un exceso en la fiscalización o una fiscalización mal dirigida, incluso puede ser contraproducente en la voluntad de cumplimiento. Las sanciones continuas e indiscriminadas, podría minar la motivación del ciudadano a pagar impuestos, como así también lo puede lograr la ausencia de castigo hacia los incumplidores “recalcitrantes”. De la misma manera, un trato poco respetuoso hacia el contribuyente, podría dar lugar a que este último interponga esa cuestión como una justificación para no cumplir, dificultando aún más la tarea de recaudar (Feld & Frey, 2007 y 2002).

Consecuentemente, la tendencia actual es que las AT apliquen los mayores esfuerzos en actividades que buscan *inducir* al conjunto de contribuyentes a mejorar su cumplimiento tributario, previniendo o actuando de antemano sobre la voluntad de incumplimiento fiscal (Costa, 2006; Huisman, 2006).

De todas maneras, vale mencionar que la evolución hacia un paradigma de cumplimiento voluntario no implica adoptar una postura ingenua. El cumplimiento tributario necesariamente requiere de la colaboración de los contribuyentes, pero está siempre inducido por el poder de coacción del Estado (Arduz Campero, 2008; Alink, 2008; Otero, 2009). Apostar por la inducción al cumplimiento no significa de ninguna manera

¹² Para una descripción más detallada del costo que implica la gestión con un modelo basado en la coacción, puede consultarse el trabajo de Néstor Díaz Saavedra (2006).

abandonar las viejas herramientas, ni dejar de aplicar acciones de control directo ante los incumplimientos. La aplicación de la ley a aquellos contribuyentes que incumplen es una faceta imprescindible en el logro de una ciudadanía responsable, en la medida que la percepción de riesgo es también un componente del cumplimiento voluntario, a pesar de no ser el único (Costa, 2006 y 2008; Nolan, 2006; Díaz Yubero, 2008; Huisman, 2006). Más bien, se trata de reconocer que estas herramientas no son efectivas aplicadas aisladamente; por lo que es necesario fomentar la voluntad de cumplimiento en forma simultánea.

Por otra parte, como explica Besselink (2008) es necesario tener presente una distinción. Una AT que trabaja en la prevención, tal como eliminar oportunidades y razones, procurar cooperación, publicidad, proveer información, etc., apuesta por inhibir las posibilidades que eso ocurra, mientras que un modelo de AT basado en la fiscalización, actúa una vez consumado el hecho. Consecuentemente, a mayor cumplimiento voluntario, podría esperarse un menor esfuerzo (en términos materiales, económicos, humanos, tecnológicos, etc.) de la AT en la gestión de la recaudación.

Sin embargo, la relación no es tan sencilla. Para aproximarse lo más posible al horizonte utópico del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, se necesita ciudadanos con un alto grado de conciencia fiscal, de modo tal que identifiquen el deber impositivo como un deber cívico (Delgado Lobo & Goenaga, 2007). Eso plantea una dificultad en aquellas sociedades donde no existe vinculación entre la dimensión política de pertenencia a una sociedad (la ciudadanía política) y la fiscal (la ciudadanía fiscal). Consecuentemente, todo aquello que pueda hacer la AT para fomentar el cumplimiento voluntario, no es una tarea con un objetivo únicamente económico; como trasfondo, posee también un componente cívico en la medida que, a la larga, busca crear ciudadanos que hayan asumido las responsabilidades tributarias que exige el costo de la vida en sociedad (Botana, 2002a, 2006a y 2006b; Estévez, 2008).

A esto, se agrega que las AT, en la medida que están en vinculación directa con la ciudadanía y se despliegan sobre un amplio espectro territorial (Slemenson, 2009), constituyen instituciones que no deben dejar de estar pendientes de fomentar los valores ciudadanos.

5.4.2. La atención al contribuyente

Como se mencionó anteriormente, las AT no han estado ausentes de las corrientes del NPM, que promueve valores como la orientación y la atención al ciudadano. Ello, a su vez favorece las prácticas de democracia directa, el logro de un aparato estatal más abierto y la búsqueda de mayor eficiencia. En ese contexto, el dilema de las organizaciones públicas (particularmente, las AT) será adaptarse a dichos cambios sin perder legitimidad ni capacidad de generar percepción de riesgo (Aberbach & Christensen, 2007; Romero Flores, 2008; Devas *et al.*, 2001).

Dichas tendencias tienen por objetivo minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento, a la vez que prevenir comportamientos defraudatorios al facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones (Pedroche y Rojo, 2008).

Desde lo estrictamente cívico, la cuestión del trato al contribuyente es un dilema esencial del aspecto democrático de la imposición, ya que siempre ha existido una tendencia a desarrollar agencias recaudatorias fuertes y centralizadas, con amplios poderes coercitivos, para asegurar el ingreso a través del cobro de tributos (Aberbach & Christensen, 2007; Villeroy de Galhau, 2002). La razón de tal objetivo de asistencia al contribuyente tiene como postulado básico la reducción de los costes indirectos de cumplimiento fiscal a los contribuyentes que cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales, tanto para premiar como para fomentar su cumplimiento espontáneo (Lamoca Pérez, 2003).

Asimismo, la actitud del contribuyente también ha cambiado. El gobierno y los servicios públicos ya no se encuentran a un nivel solemne y supremo en la sociedad, sino que la ciudadanía, cada vez más espera ser tratada con igualdad, comprensión y respeto. Ello significa que las AT se ven en la encrucijada por esforzarse más por establecer una relación de trabajo con los contribuyentes (CIAT, 2000a y 2000b).

5.5.LA TECNOLOGÍA

Si bien la explosión tecnológica y de Internet se vio favorecida por la iniciativa privada, los gobiernos de todo el mundo han realizado intentos significativos para incluir dichas

herramientas, tanto para la mayor eficiencia y eficacia de la gestión como para la puesta en común de información y comunicación con los ciudadanos (Kumar *et al.*, 2007).

Conjuntamente a la inducción al cumplimiento, las AT se han orientado a la inclusión de tecnologías de gestión. Tecnologías y simplificación normativa (de manera de fomentar el cumplimiento) son, en este sentido, dos caras de una misma moneda (Romero Flores, 2008), con el aliciente de que, además, se favorece la capacidad de control de las AT, permitiendo focalizar los esfuerzos de fiscalización en las poblaciones de riesgo. De hecho, ello prueba que por fomentar la atención al contribuyente y el trato amistoso, las AT no necesariamente han dejado de lado su función de fiscalización y control de la gestión tributaria (Arduz Campero, 2008).

Las nuevas tecnologías en la AT, se visualizan principalmente en la infraestructura de conectividad en modo de alta velocidad, en los productos de *software* y *hardware* que operarán sobre ella, y de los efectos que la sinergia de su masificación produce en todos los campos, los cuales realimentan la evolución tecnológica (Gutiérrez, 2002).

En el proceso que siguen las Administraciones Tributarias en relación con el uso de Internet, pueden distinguirse tres etapas (Díaz Yubero, 2003):

- a) La inicial, meramente informativa donde se comunica a los contribuyentes qué es la AT, qué medios tiene, cómo está organizada, dónde están sus oficinas, cómo contactar, etc. Prácticamente, todas las AT del mundo tienen ya su sitio abierto y esta etapa cubierta.
- b) El segundo nivel conlleva el ofrecimiento de servicios a los ciudadanos: programas para confeccionar las declaraciones tributarias, bases de datos con respuesta a las preguntas más frecuentes, solicitudes de algunas modificaciones en el registro de contribuyentes, presentación de declaraciones, etc. Supone obviamente, un cambio significativo en el modelo de relaciones entre la AT y los contribuyentes y ofrece importantes posibilidades a ambas partes.
- c) Sin embargo, a tono con lo que describe Charles Franko (2004), la etapa decisiva en el uso de Internet por las AT, es el cambio radical en los procedimientos y métodos de trabajo e incluso, en la propia organización de la administración. Ya no se trata de hacer lo mismo que antes pero a través de una vía más rápida, sino de trabajar de forma distinta para aprovechar realmente todas las posibilidades que

ofrece Internet. Los sistemas suponen además una mayor transparencia en el funcionamiento de las organizaciones tributarias y, por consiguiente, un efecto emulación y de convergencia entre ellas, al demandar los ciudadanos los servicios y posibilidades que ofrecen otras Administraciones.

En las AT actuales, conviven tecnologías de dos o tres diferentes eras: formularios en papel y los folletos explicativos impresos con equipamientos informáticos y de comunicación de tecnología de punta (Miller, 2002).

La inclusión de tecnología ha repercutido notoriamente en la naturaleza de la relación entre Estado y sociedad. Al respecto, Charles Franko (2004) indica que lo que comenzó siendo una serie de dispositivos orientados a simplificar los trámites a los usuarios, lentamente se transformó en un proceso de mayor contacto entre ambas partes, superando el trato tradicionalmente unilateral que caracterizaba a este vínculo. De acuerdo al autor, esto implicó una “desjuridización” de la relación entre AT y ciudadanos: si anteriormente el principio rector de dicha relación era el derecho tributario, ahora lo son los sistemas informáticos.

Entre las dimensiones que la tecnología ha modificado, merecen mencionarse:

- **El nivel de la atención al contribuyente:** basado en el paradigma de la simplificación. Las AT deben estar altamente informatizadas en todos sus procesos de trabajo y reservando especial atención al uso de las nuevas tecnologías para mejorar la comunicación con los ciudadanos (Díaz Yubero, 2003). La *electronic taxation* (imposición electrónica) no requiere la asistencia de los contribuyentes a la sede de la AT (Ozgen & Turan, 2007), sino que los procesos masivos relativos a funciones básicas de la AT se han automatizado. Por ejemplo, el suministro de información y asistencia al contribuyente vía Internet, la declaración y pago de los impuestos vía electrónica (Pita, 2007).
- **El nivel de la eficiencia en la fiscalización y el manejo de las bases de información para evitar el incumplimiento fiscal:** Sobre todo, la mejora en la gestión de la información, que favorece la fiscalización más eficiente (Miller, 2002; Pita, 2007), como así también la confección de herramientas de selección basadas en análisis de riesgos y el desarrollo de técnicas que permiten la detección temprana de comportamientos fraudulentos, de manera de actuar inmediatamente (Pedroche y Rojo,

2008). Esas fuentes de información internas y externas son herramientas centrales en la lucha antievasión (Paruk, 2008; Pita, 2007; Gutiérrez, 2002).

- **El nivel de la eficiencia y la reducción de costos:** Tanto contribuyentes como Administración enfrentan costos parafiscales. Por su parte, los contribuyentes deben enfrentar “costos de cumplimiento” (*compliance costs*), que son recursos que deben invertir en cumplir con las normas tributarias; como así también la Administración incurre en “costos administrativos” (*administrative costs*) con el objetivo de recaudar y aplicar las regulaciones impositivas (Clemens & Palacios, 2007). Ambos aspectos se ven disminuidos a razón de las tecnologías de gestión.
- **La menor discrecionalidad por parte de los funcionarios de la AT:** La adopción de sistemas informáticos favorece la transparencia de la gestión, en la medida que “delatan” y ponen en evidencia situaciones irregulares, favoreciendo la erradicación del “feudalismo burocrático” (Oszlak, 1999a; Estévez, 2010).

5.6. ¿PORQUÉ ESTUDIAR LAS PERCEPCIONES DE LOS OPERADORES CLAVE DE LA AT?

Por medio del concepto de operadores tributarios clave, se intenta focalizar en la idea de “comunidad” epistémica, en tanto una red de profesionales de una o varias disciplinas y con un alto nivel de experiencia en un determinado campo, que poseen una cosmovisión similar, al compartir valores normativos, creer en las mismas relaciones causales y haber alcanzado cierto nivel de acuerdo sobre la forma de validar el conocimiento al que se enfrentan. Se supone que los miembros de una misma comunidad epistémica, interpretan de forma similar la realidad y, consecuentemente, arriban a conclusiones semejantes sobre las políticas públicas (Mukherjee & Ekanayake, 2009; Carlsson, 2000).

En virtud de ello, tiene sentido estudiar las percepciones de los miembros de una comunidad epistémica en la medida que, cuando los *policy-makers* enfrentan altos niveles de incertidumbre, suelen acercarse a los mismos en busca de *insights*. Esa mirada introspectiva, sería difícil de conocer sin el aporte de esa comunidad, ya que mucha de la información de éstos, no se fundamenta en datos objetivamente técnicos, sino más bien, en la interpretación que estas comunidades hacen de la realidad. Entonces, las comunidades

epistémicas se convierten en actores clave en las políticas públicas (Mukherjee & Ekanayake, 2009; Carlsson, 2000).

5.7. LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

En el año 1996, se fusionan la Administración Nacional de Aduanas (ANA) y la Dirección General Impositiva (DGI), ambas organizaciones dedicadas a la tarea recaudatoria. En el contexto de la reforma del Estado, el objetivo de dicha fusión, era continuar con la sucesión de etapas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de eficacia y eficiencia en el accionar del mismo (Dec. 1156/96).

Así, se constituye la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para funcionar como un ente autárquico en el ámbito del ex-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, asumiendo las competencias, facultades, derechos y obligaciones de las entidades que se fusionaban por dicho acto. Ya desde 1993, la DGI había absorbido las tareas de recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, en el curso de importantes cambios en el sistema de jubilaciones y pensiones de la República Argentina.

La AFIP ejerce las atribuciones y desempeña los mandatos recibidos a través del Decreto 618/97, que regula su actividad desde ese año. Así, queda a cargo de las funciones de recaudación y fiscalización de los tributos interiores a través de la Dirección General Impositiva (DGI), del control del comercio exterior en la Dirección General de Aduanas (DGA) y de recaudación, fiscalización y distribución de los recursos de la seguridad social con la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS) (Fariás, 2005).

Otro hito en la historia de AFIP es el Decreto 1399/01, que otorga un grado mayor de autarquía al organismo, ya que establece que se financiará en base a un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros.

La fusión de los entes recaudatorios, también venía enmarcada en una tendencia mundial de agencia única¹³, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Tributaria. En el marco de la agudización de la penuria fiscal del Estado argentino, la agencia única

¹³ Por modelo recaudatorio de “Agencia Única”, debe entenderse aquel en el cual la AT concentra toda la recaudación fiscal (impuestos, cargas sociales y tributos aduaneros), por contar con mayores posibilidades de explotación de la información, optimizando la atención al contribuyente, la administración del riesgo subjetivo y economizando recursos a partir de la centralización de los procesos administrativos en una sola entidad dedicada a tal fin. Para un detalle más profundo de las ventajas en materia de eficiencia organizacional del modelo de agencia única, puede consultarse el trabajo de G. J. Farias y P. Taddei (2007) y el de J. V. Sevilla (2007).

fue presentada como una solución a las falencias notorias que, en materia de capacidad de autofinanciamiento, presentaba el Estado en todos sus niveles. La lógica que enfatizaba era la de la eficiencia recaudatoria, intentando ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por medio de esta, se procuró mejorar la *performance* de la recaudación (Otero, 2007).

A nivel organizacional, el modelo de agencia única presentaba condiciones favorables para una recaudación más eficaz de los recursos impositivos, aduaneros y de las cargas sociales. En la medida que la creación de sistemas de recaudación es costosa, se vuelve imperativo el aprovechamiento de sistemas de recaudación y pagos existentes. Guillermo Farías (2005) resume las ventajas de dicho diseño organizacional:

- La agencia única es el organismo que concentra toda la recaudación y la fiscalización con las posibilidades de utilización de la información para los distintos fines (mejora del servicio al contribuyente, optimización de la fiscalización, aumento del riesgo subjetivo). Centraliza los procesos básicos de recaudación en una sola entidad dedicada a tal fin. Provee de información detallada a los organismos de la seguridad social.
- Para lograr fiscalizaciones más eficientes, se aplica el concepto de que quien evade impuestos, también evade seguridad social o viceversa.
- Se aprovecha la mayor especialización de los inspectores de tributos, dejando a las áreas de prestaciones concentrarse en su tarea específica.
- Permite una racionalización de los recursos del Estado, porque se concentra la elaboración de planes y presupuestos. Se utilizan las mismas redes de transmisión de datos y pagos.
- Permite determinar una estrategia recaudadora única.

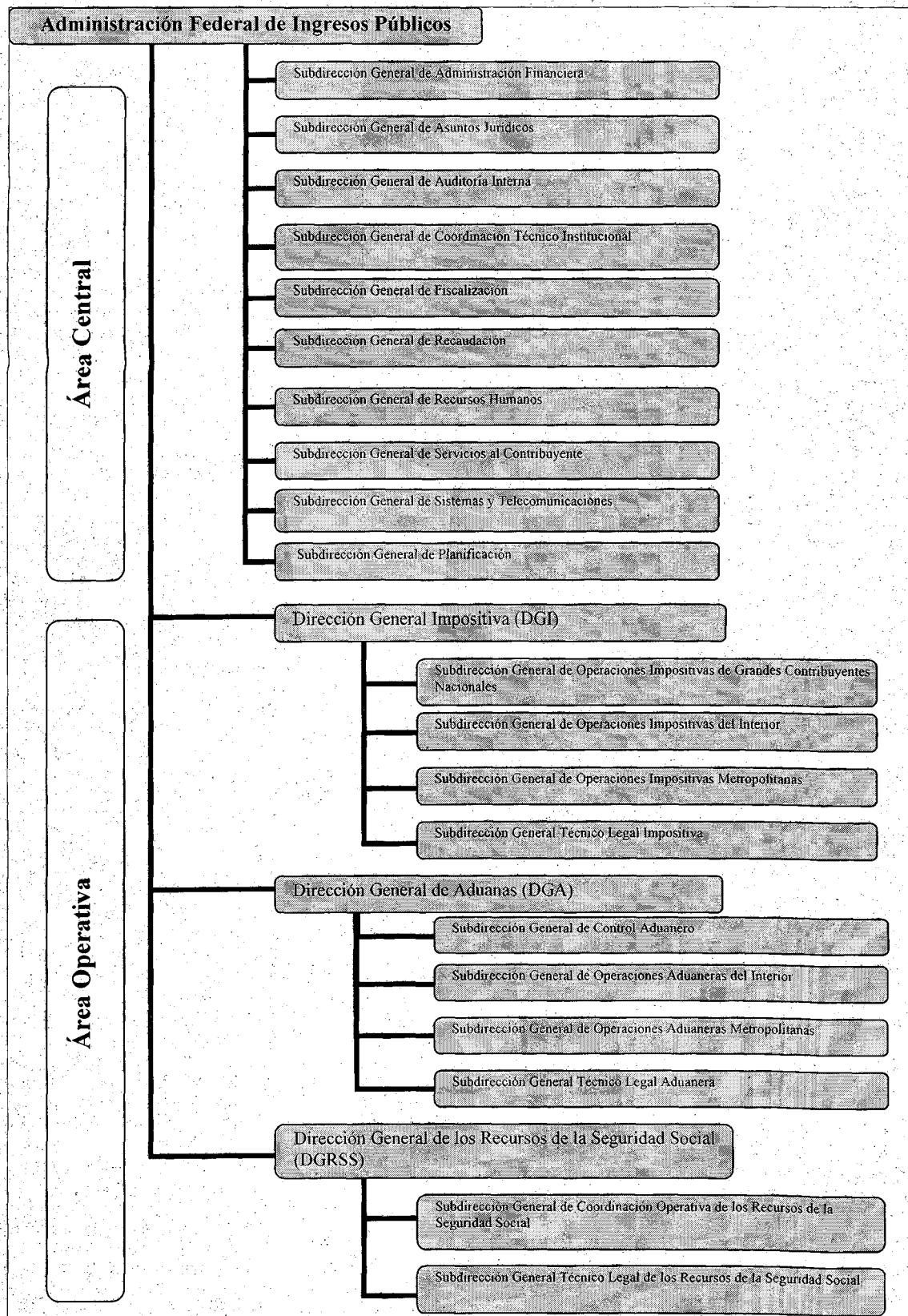
De esta manera, la AFIP queda conformada por un área central (de la cual dependen diez Subdirecciones Generales) y tres áreas operativas (la DGI, la DGA y la DGRSS). La AFIP depende de un Administrador Federal, que es la máxima autoridad del organismo.

Las actividades del área central están dirigidas a definir los programas y procedimientos de trabajo, planificar, hacer el seguimiento de la gestión y asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, velar por la correcta aplicación de las normas y procedimientos,

administrar los recursos humanos, tecnológicos y financieros, y asesorar al nivel administrativo superior y a los niveles políticos respecto de las cuestiones del sistema tributario y su administración (Plan Estratégico, AFIP).

La gestión operativa de la AFIP se realiza a través de tres Direcciones Generales, cada una especializada en un área de acción particular: la DGI, la DGA y la DGRSS. La gestión operativa en los ámbitos impositivo y de la seguridad social es realizada por la DGI en forma descentralizada a través de aproximadamente 170 dependencias localizadas en todo el territorio nacional, entre las que se encuentran direcciones regionales, agencias y distritos. La gestión operativa vinculada al control del comercio exterior se encuentra a cargo de la DGA a través de 172 unidades que abarcan direcciones regionales, aduanas, resguardos y pasos fronterizos (Plan Estratégico, AFIP).

ILUSTRACIÓN 3 Estructura de la Administración Federal de Ingresos Públicos



Fuente: Boletín Impositivo AFIP (2010)

5.8.EL NUEVO PARADIGMA DE AT EN LA AFIP

Desde la creación de la agencia única, la AFIP ha atravesado cambios tecnológicos y organizacionales, de camino al nuevo paradigma de AT. La misma no ha escapado al hecho de su contexto; habiendo sido creada originalmente para el control y la recaudación de los tributos interiores, con el paso de los años se le fueron agregando funciones adicionales que impactaron sobre el alcance de sus actividades, su estructura organizacional, la forma de resolución de los nuevos problemas y los planes de desarrollo tecnológico (Roselló, 2002; Costa, 2006).

Con respecto a la adopción de medidas para la inducción al cumplimiento voluntario, el Plan Estratégico 2007-2010, indica que la AFIP procurará el acercamiento al ciudadano desde un enfoque que promueva el cumplimiento voluntario como medio para sostener un flujo de ingresos fiscales adecuados a una sociedad más justa y responsable. Asimismo, reconoce como un valor principal para la organización, la “vocación del servicio”.

De acuerdo al Plan Estratégico del organismo, los objetivos para el período 2007-2010 han sido:

- Controlar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social;
- brindar servicios de calidad que aporten soluciones concretas a los ciudadanos;
- potenciar la calidad y transparencia organizacional e
- influir en el contexto para favorecer el cumplimiento de la misión y contribuir al desarrollo económico y social.

Por otra parte, las técnicas de atención al contribuyente también se han convertido en un concepto presente para la AFIP. De acuerdo a Alejandro Domínguez (2007), esta nueva estrategia no sólo implica un cambio legal o tecnológico, sino también un aumento de la profesionalización y un cambio de gran magnitud en la relación Fisco-contribuyente, con la intención de fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias a la vez que modificar la conciencia social sobre la importancia de la tributación. Estructuralmente, dicho cambio se ha plasmado en la creación de la Subdirección General de Servicios al Contribuyente, que nace en el año 2005 por medio del Decreto 898/05, con la responsabilidad primaria de asistir al Administrador Federal de Ingresos Públicos en todo

lo concerniente a la planificación, ejecución y control de las actividades vinculadas con los servicios que se deben prestar a los contribuyentes, responsables y operadores del comercio internacional, a la difusión y comunicación de la acción del Organismo y a las actividades de educación tributaria.

En el caso particular de la introducción de tecnología, la complejidad de los servicios provistos, el volumen de transacciones, la capacidad de procesamiento, la red informática y los procesos instaurados gracias a la integración con otros organismos, han convertido a la AFIP en uno de los principales líderes tecnológicos del país y un referente en el desarrollo del Gobierno Electrónico (Poggi & Riverti, 2008). Tener bajo su dirección el funcionamiento de las tres direcciones generales (DGI, DGA y DGRSS), exige la gestión de un conjunto de infinitas y complejas interacciones operativas, administrativas y de control, para las cuales se ha desarrollado un modelo de gestión innovador e interactivo, guiado por el principio de servicio y participación del ciudadano. Hacia “afuera” del organismo, los sistemas mejoraron la capacidad de servicio. Los pequeños contribuyentes accedieron a la tramitación de sus declaraciones y pagos a través de la operación directa de los sistemas; los Grandes Contribuyentes pudieron organizar progresivamente su gestión interna al tener interfases cada vez más previsibles (Riverti, 2008).

En relación al a este último punto, Alejandro Estévez (2010), indica que, para el caso de la AFIP, la tecnología se convirtió en un agente central del cambio, en la medida que estableció rutinas y aprendizajes, elemento constitucional de la identidad organizacional del organismo.

5.9. GRILLA DE ANÁLISIS

La presente investigación, intenta explorar si el nuevo paradigma de AT adoptado por la AFIP, ha influido sobre la voluntad de cumplimiento de los ciudadanos fiscales argentinos, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.

Del trabajo de Colin Robson (2002), surge que las investigaciones cualitativas que contemplan metodologías empíricas (como es el caso de la TE), en muchas oportunidades revelan una especie de “divorcio” o escisión entre las categorías conceptuales desarrolladas a lo largo del marco teórico y las categorías empíricas utilizadas para la recolección, análisis y sistematización de la evidencia empírica. Teniendo en cuenta dicha

observación, en esta sección se procederá a explicar la pertinencia y motivación de cada una de las categorías analíticas utilizadas posteriormente durante la etapa de recolección, análisis y presentación de la evidencia empírica.

La recopilación de la evidencia empírica se realizó (como se explicará más profundamente en el acápite dedicado a la metodología), mediante la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave, las cuales fueron administradas a través de un cuestionario semiestructurado. El mismo se construyó habiendo identificado previamente una serie de categorías analíticas que surgían de la construcción del marco teórico.

TABLA 3 Grilla de análisis

Categoría conceptual	Caso
Cambios en la AFIP desde su creación	AFIP
Evolución de la voluntad de cumplimiento desde la creación de la AFIP	AFIP
Incidencia de las tecnologías de gestión de la AT en el cumplimiento voluntario	AFIP
Motivos del cumplimiento voluntario	AFIP
Incidencia de las técnicas de atención al contribuyente en el cumplimiento voluntario	AFIP
Adaptación a las nuevas tecnologías por parte de los distintos grupos de contribuyentes	AFIP
Rasgos principales de la cultura tributaria argentina	AFIP

Principales cambios en la AFIP desde su creación. Se han descrito ya los aspectos principales del nuevo paradigma de AT (inducción al cumplimiento voluntario e introducción de tecnología) y se ha identificado cómo los mismos han plasmado en el caso de la AFIP. Por medio de dicha categoría conceptual, se intentará recolectar las percepciones de los entrevistados sobre cuáles consideran éstos que han sido los principales cambios atravesados por la agencia única desde su creación. Se considera pertinente esta variable en la medida que permitirá identificar si los entrevistados realmente consideran que los aspectos innovadores del nuevo paradigma de AT están presentes en la organización.

Evolución de la voluntad de cumplimiento desde la creación de la AFIP. Como ya se ha establecido, el nuevo paradigma de AT tiene por objetivo fomentar el cumplimiento

voluntario. La presente categoría analítica ha sido incluida con el objetivo de identificar cómo los entrevistados consideran que ha evolucionado dicha voluntad de cumplimiento en los ciudadanos fiscales argentinos.

Factores incidentes sobre la voluntad de cumplimiento. En sintonía con la categoría previamente presentada, se procuró estudiar cuáles son aquellos factores que pueden llegar a tener incidencia (tanto positiva como negativa) sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, consecuentemente, sobre la voluntad de cumplimiento de éstos. Dentro de esta dimensión, se ha priorizado especialmente aquellos aspectos que tradicionalmente considerados sobre el comportamiento tributario (factores económicos, como el costo del impuesto, la sanción, la posibilidad de ser atrapado, etc.), como así también otros factores de índole social o cívica (solidaridad, voluntad de contribuir con la comunidad, etc.).

Incidencia de las tecnologías sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos. Al tratarse de uno de los pilares del ya descrito nuevo paradigma de AT, se consideró pertinente la inclusión de la presente variable dentro de la grilla de análisis, ya que permite comprender, desde la perspectiva de los informantes clave, si ha tenido incidencia sobre los valores que estructuran la voluntad de cumplimiento de los ciudadanos fiscales argentinos.

Incidencia de la atención al contribuyente sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos. Al tratarse de uno de los pilares del ya descrito nuevo paradigma de AT, se consideró pertinente la inclusión de la presente variable dentro de la grilla de análisis, ya que permite comprender, desde la perspectiva de los informantes clave, si ha tenido incidencia sobre los valores que estructuran la voluntad de cumplimiento de los ciudadanos fiscales argentinos.

Principales valores de la subjetividad de los ciudadanos fiscales. Por último, se consideró pertinente incluir esta variable, en la medida que pone el foco sobre aquellos valores que, de acuerdo a los informantes clave, moldean y estructuran la voluntad de cumplimiento de los ciudadanos fiscales argentinos; especialmente, si se toma en cuenta que se ha destacado a lo largo de este trabajo la importancia que debe otorgarse a los valores al momento de comprender el cumplimiento fiscal, superando las explicaciones tradicionales del comportamiento tributario que dan cuenta del mismo como un cálculo económico.

Una vez identificadas las variables componentes de la grilla de análisis, en el acápite a continuación, referido a la metodología, se incluye el cuestionario desarrollado en base a éstas. El mismo ha guiado las entrevistas en profundidad utilizadas para recabar la evidencia empírica. Asimismo, las variables han sido tomadas como guía para estructurar la presentación de la evidencia empírica.

6. METODOLOGÍA

6.1. SELECCIÓN DEL CASO

La selección de la AFIP como caso de estudio se explica en base a varias razones.

En primer lugar, en términos generales, no se cuenta con desarrollos bibliográficos sistemáticos sobre cómo la adopción del nuevo paradigma de AT, ha repercutido en la relación con la ciudadanía, como así tampoco sobre cómo ha evolucionado el comportamiento tributario de esta última frente a los mencionados cambios.

Asimismo, los grandes avances producidos por la AFIP en materia de implementación de iniciativas tanto tecnológicas como de inducción al cumplimiento y atención al contribuyente, permiten que el caso pueda ser considerado como representativo del nuevo paradigma de AT.

En tercer término, la cercanía del investigador con el caso también fue determinante, en la medida que permite el acceso tanto a los datos como así también a los informantes clave.

A razón de lo expuesto, se realizó la selección de la AFIP como caso de estudio para el presente trabajo.

6.2. PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Dada la complejidad del asunto, implementar políticas orientadas a favorecer el cumplimiento voluntario y robustecer los valores de la ciudadanía fiscal, exige conocer profundamente las percepciones que cada sociedad posee con respecto al fenómeno impositivo, excediendo las explicaciones clásicas, que atribuyen el comportamiento tributario a una mera ecuación de costo-beneficio (Estévez, 2008). Aspectos que, por otra parte, han sido tradicionalmente descuidados (Nerré, 2001; Ashby & Webley, 2008), en detrimento de las explicaciones económicas del cumplimiento impositivo.

Las cuestiones tributarias constituyen un fenómeno de primera importancia para todas las naciones, especialmente, si tomamos en cuenta la proporción que los impuestos

representan en el Producto Bruto Interno de cada una de ellas (Moore, 2004), además de ser herramientas centrales en la distribución del ingreso y, consecuentemente, en el logro de cohesión social (Sandmo, 2002; Ferroni, 2005). Sin embargo, muchos países afrontan desafíos en estas áreas, ya que el incumplimiento tributario de sus contribuyentes alcanza niveles que pueden poner en peligro las cuentas públicas.

Entonces, si el cumplimiento tributario también depende de aspectos subjetivos, conocer dichos valores, percepciones e imágenes es central para asegurar el éxito de toda política orientada a inducir el cumplimiento voluntario. En este sentido, la idea de que para que una política sea exitosa, basta con un buen diseño técnico, constituye una “ilusión tecnocrática”. Una acción de gobierno puede gozar de un diseño técnico adecuado, pero no lograr sostenibilidad política, si se ignora el contexto sobre el cual se implementará (Estévez, 2006; Fernández Cainzos, 2006; Díaz Yubero, 2003). De hecho, Jean Jacques Rousseau, ya en el siglo XVIII, afirmaba que un buen legislador no comienza su tarea por redactar leyes que sean sabias en sí misma, sino que primero examina si el pueblo al cual las destinará es capaz de soportarlas (Rousseau, [1762]2001). Ante esta perspectiva, estudiar el comportamiento fiscal a través de sus valores, es indagar sobre las motivaciones que llevan a un ciudadano a conducirse en la manera en que lo hace; es decir, a cumplir o, por el contrario, a buscar todo mecanismo posible de evasión o elusión fiscal. Entonces, los esfuerzos por el control del cumplimiento tributario y la generación de un riesgo creíble no bastan por sí solos para evitar el incumplimiento. Es necesaria la creación de valores que permita a los ciudadanos concebir las obligaciones fiscales como un deber sustantivo, acorde con los valores democráticos (Estévez, 2008; Cortázar Velarde, 2000).

6.3. PERÍODO ESTUDIADO

El período de análisis se extenderá entre los años 1997 (que coincide con la creación de la agencia única) y 2008.

6.4. PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN

La pregunta de la investigación es el corazón del diseño, ya que indica lo que se desea saber o comprender y, en base a su formulación, se determina la dirección que tomará la investigación. Al utilizarse como metodología para la presente investigación los postulados de la TE, se ha tomado la precaución, como indica Mendizábal (2007), de no introducir conceptos teóricos acríticamente, de manera de favorecer el proceso inductivo.

¿Cómo perciben los operadores clave de la AT que el nuevo paradigma (basado en la inducción al cumplimiento voluntario y la introducción de tecnologías de gestión) ha influido sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, consecuentemente, sobre la voluntad de cumplimiento de éstos?

6.5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

6.5.1. General

Describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT, cómo el nuevo paradigma (basado en la inducción al cumplimiento voluntario y la introducción de tecnologías de gestión) ha influido sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, consecuentemente, sobre su voluntad de cumplimiento fiscal.

6.5.2. Específicos

- Describir el nuevo paradigma de la AT, enfatizando sus dos características más relevantes: la inducción al cumplimiento voluntario y el uso intensivo de tecnología.
- Describir cuáles han sido los principales cambios atravesados por la AFIP durante el período estudiado, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.
- Analizar la evolución de la voluntad de cumplimiento de los ciudadanos fiscales argentinos desde la creación de la AFIP, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.

- Comprender cómo ha influido el uso de tecnología sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, consecuentemente, sobre la voluntad de cumplimiento de éstos, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.
- Comprender cómo han influido las iniciativas de orientación al contribuyente sobre la subjetividad de los ciudadanos fiscales argentinos y, consecuentemente, sobre la voluntad de cumplimiento de éstos, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.
- Describir qué valores estructuran la subjetividad tributaria de los ciudadanos fiscales argentinos, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT.

6.6. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

En su estudio sobre liderazgo organizacional, Mumford *et al.* (2009), explican que la elección de una metodología cualitativa se debe a que ésta:

- permite realizar estudios *in situ*;
- permite observar cómo responden a las variables en “el mundo verdadero” (*the real world*), en el cual los efectos van emergiendo a lo largo del tiempo, y
- permite estudiar casos excepcionales y cómo se comportan los sujetos estudiados.

Consecuentemente, la presente investigación ha sido encarada como un “estudio de caso” cualitativo, por las ventajas que dicha elección presenta. En primer lugar, en sintonía con aquello que afirma Robert Stake (1999, 2008), la motivación de esta investigación es el deseo de conocer un caso en profundidad; es decir, aprender lo máximo posible él. Por tal razón, realizar un estudio comparativo entre el caso seleccionado y otro, excedería el objetivo, además de correr el riesgo de la dispersión y concomitante fracaso, restando sistematicidad al estudio final (Cresswell, 1999; Stake, 1999; Yin, 1994; Saltalamacchia, 2004).

Como estrategia de investigación para llevar adelante el presente estudio de caso, se ha recurrido a la Teoría Enraizada (TE), entendida ésta como una metodología general para desarrollar una teoría que está enraizada o fundamentada (*grounded*) en información sistemáticamente recogida y analizada (Soneira, 2007). La TE tiene como meta la

generación o descubrimiento del esquema analítico de un fenómeno determinado, vinculado al contexto en el que ocurre (Cresswell, 1999).

Al tratarse de una teoría *enraizada* en los datos (Cuttcliffe, 2000), puede ser clasificada como un método inductivo; es decir, un tipo de razonamiento que se inicia con el estudio de una serie de casos individuales de los que luego se extrapolarán las categorías conceptuales. Ello, por oposición a los enfoques deductivos, en donde se genera teoría por deducción lógica de presuposiciones *a priori* (Bryant & Charmaz, 2010).

Los motivos por los cuales se eligió la presente estrategia de investigación se explican por la naturaleza profundamente cualitativa de la misma, especialmente, sus ventajas a la hora de aproximarse a la realización de estudios de comportamiento y cultura organizacional (Martin & Turner, 1986). Así también, por su fortaleza para crear conocimiento en torno a ciertos patrones comportamentales de un determinado grupo, con el propósito de descubrir los principales intereses e inquietudes del mismo (McCallin, 2003). La estrategia involucra la realización de un trabajo de interpretación que incluye la toma en consideración de las perspectivas y voces de aquellas personas a las cuales se está estudiando (Strauss & Corbin, 1999). El objetivo es, entonces, hallar patrones y procesos, a la vez que comprender cómo un grupo de individuos (en el caso de la presente investigación, los operadores clave de la AT), construyen sus realidades por medio de la interacción social (Cuttcliffe, 2000). La TE, entonces, no intenta comprobar hipótesis sobre la realidad sino establecer como los actores la interpretan (Suddaby, 2006).

Con el estudio sobre comportamiento tributario de Julie Ashby y Paul Webley (2008) como fuente de inspiración, se seleccionó la TE para el presente trabajo en la medida que constituye un enfoque metodológico apropiado para una investigación exploratoria como ésta, en la cual el investigador pretende acercarse a las experiencias de los entrevistados e identificar aquellos aspectos que la estructuran.

La TE consiste en la recolección de evidencia empírica, principalmente a través de entrevistas en profundidad a informantes clave (aunque también documentos escritos, memos, observaciones participantes, etc.), hasta alcanzar el concepto de “saturación” de categorías. Se prevé que mientras se realiza la recolección de la evidencia empírica, se inicie el proceso de análisis. En este sentido, se trata de una mecánica recursiva, ya que se recolecta evidencia que luego se analiza, y se retoma el trabajo de campo con el fin de conseguir más evidencia, que luego se compara entre sí. Dicho proceso, se conoce como

“comparación constante”, y consiste en que el investigador busque permanentemente similaridades y diferencias en la evidencia y que, en base a ello, reconsideré cómo realizar las siguientes preguntas, de manera de clarificar los conceptos o categorías emergentes (McCallin, 2003; Soneira, 2007). Como resultado, se espera lograr una teoría sustantiva, enraizada (*grounded*) en datos sistemáticamente analizados (Cresswell, 1999; Strauss & Corbin, 1999).

6.6.1. Sobre el manejo de la literatura

A pesar de intentar una conceptualización *bottom-up* (de abajo hacia arriba) o inductiva para encarar el proceso de recolección de la evidencia empírica a través de entrevistas semiestructuradas (como es propio de la TE), se realizó una revisión bibliográfica previamente, de manera de poder establecer ciertos núcleos conceptuales iniciales, inspirados en lo propuesto por Julie Ashby y Paul Webley (2008) en su ya mencionado estudio sobre la cultura tributaria de sectores comerciales.

Buena parte de la literatura establece que, de no mediar una revisión bibliográfica previa, tiende aemerger una teoría más fundamentada en los datos (Cuttcliffe, 2000). Sin embargo, varios trabajos han reconocido que puede ser útil para la investigación traer toda teoría previa que permita clarificar el objeto de estudio (Strauss & Corbin, 1999). Antoinette McCallin (2003), también rescata que en la TE actual, la literatura, en tanto fuente de información, debería jugar un papel central en la estimulación de ideas e inquietudes a lo largo del proceso de investigación. Consecuentemente, se decidió realizar una revisión bibliográfica a fin de nutrir el marco teórico, a la vez que ésta permitió establecer las variables conceptuales que luego estructuraron el trabajo de campo y el análisis y presentación de los datos.

6.7. FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información han sido básicamente tres.

Primeramente, con el objetivo de nutrir el marco teórico y clarificar el objeto de estudio, se recurrió a publicaciones académicas, principalmente en idioma inglés, aunque también en francés, italiano y español. Dentro de éstas, también se consultaron publicaciones de

organismos internacionales especializados, como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como así también, los *papers* del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En todos los casos, las traducciones utilizadas son propias.

En segundo lugar, se realizó un análisis exhaustivo de la legislación nacional pertinente, especialmente la Constitución Nacional y sus legislaciones auxiliares, como así también la normativa interna de la AFIP.

Por último, el trabajo de campo constó de 15 entrevistas a informantes clave, que fueron analizadas de acuerdo a los postulados de la TE.

6.8. POBLACIÓN DE ESTUDIO

La delimitación de la población de estudio ha sido realizada, como se mencionó anteriormente, por medio del “muestreo teórico” o “propositito” (*theoretical sampling*). Dicha estrategia es un recurso clásico de la teoría enraizada que se basa en la selección de informantes clave de acuerdo a las necesidades específicas que van surgiendo en el proyecto de investigación, a medida que éste avanza (Robson, 2002). El mismo se realiza en forma secuencial, buscando nuevos informantes con la intención de refinar conceptos específicos que surgen a medida que se progresá con el trabajo de campo, más que a la voluntad de representar la dimensión de una población de estudio en particular, como ocurriría en el muestreo tradicional, donde la identificación de la población es previa a la recolección de datos (Draucker *et al.*, 2007).

La selección de la población de estudio en las estrategias cualitativas es esencialmente diferente a los procedimientos utilizados para delimitar muestras en investigación cuantitativa. El investigador cualitativo debe seleccionar participantes (ya sea para entrevistar u observar) que conozcan el fenómeno bajo estudio. En cambio, en la investigación cuantitativa, se presupone que todos los sujetos que componen el universo de estudio conocen la experiencia (o al menos tienen una opinión) sobre el tema de investigación. Consecuentemente, la muestra representará a la población general. Si este criterio cuantitativo se aplicara a la investigación cualitativa, los investigadores

seleccionarían a sus informantes de acuerdo a criterios demográficos, más que a razón de las necesidades conceptuales/informativas del estudio (Morse, 2010).

Inicialmente, la selección de los primeros entrevistados se realizó en función de la pregunta inicial de la investigación y luego, por los requerimientos del muestreo teórico. Tanto este proceso como la “comparación constante”, exigen que el discurso de cada entrevistado sea transcripto y analizado antes de proceder a una nueva entrevista (Cutcliffe, 2000). Ello implicó que, en el inicio, en sintonía con el muestreo teórico (Robson, 2002), no existiera una población delimitada de entrevistados o fuentes de datos, sino que éstos evolucionaron a medida que se avanzaba con la investigación.

Los informantes clave han sido seleccionados en función de la antigüedad en la organización y su *expertise* en cada área. Se siguió a Marshall (1996), para la selección de los informantes clave, quien establece sus características “ideales”: (1) el rol desempeñado en la comunidad que se estudia, que debería dar cuenta de qué tipo de información puede proveer a la investigación; (2) el conocimiento, es decir, qué tanto sentido y fundamento puede dar a la información que provee a la investigación; (3) la voluntad de comunicar al investigador la información que éste requiere y de cooperar con él; (4) la comunicabilidad, entendida como la capacidad de darse a entender por el investigador y (5) la imparcialidad, en la medida que se espera que los informantes hagan saber al investigador cuando introducen un sesgo ideológico. Resumidamente, un “buen informante”, ha sido aquel que posee el conocimiento y la experiencia que exige la investigación, ya que ha atravesado (o, al menos, presenciado) el fenómeno bajo estudio, pero que también tiene la habilidad para reflejar y voluntad y tiempo para participar en el estudio (Marshall, 2010; Cutcliffe, 2000).

Como se mencionó, en la TE, el muestreo teórico concluye una vez que se ha alcanzado la “saturación”; es decir, cuando nueva información no puede ser lograda (Morse, 2010).

6.9. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

En relación a lo expresado en el punto referido a las fuentes de información, las técnicas de recolección de datos han sido básicamente dos: el análisis bibliográfico y normativo y las entrevistas.

Las entrevistas fueron realizadas a informantes clave de la organización, con el objetivo de recolectar sus percepciones en torno al fenómeno de estudio. Durante el siglo anterior, la entrevista ha sido la herramienta básica de la que se han valido las ciencias sociales para recolectar información. Durante ese tiempo, se ha producido una evolución desde el viejo modelo de cuestionario estructurado, hacia la entrevista no estructurada (Fontana & Frey, 2008; Denzin, 2001). Por tal motivo, se utilizó un cuestionario semi-estructurado como instrumento de recolección de datos.

Los informantes fueron entrevistados “cara a cara”. Cada entrevista se extendió por aproximadamente 45 minutos y, en todos los casos, fueron grabadas. En algunas ocasiones, se realizó una segunda entrevista. De la misma manera que la población de estudio evolucionó por medio del “muestreo teórico”, el cuestionario de la entrevista semi-estructurada también sufrió cambios a lo largo del trabajo de campo, de manera de focalizar nuevamente el instrumento de recolección de datos, conforme iban surgiendo necesidades de lograr información sobre nuevos conceptos que emergían durante el análisis de la evidencia empírica, como sugiere la TE (Draucker, 2007; Wimpenny & Gass, 2000).

6.10. CUESTIONARIO INICIAL

1. Desde su punto de vista ¿Cuáles han sido los avances más importantes en la AFIP desde su creación?
2. ¿Considera Ud. correcto o incorrecto decir que hay una mayor voluntad de los contribuyentes por cumplir con las obligaciones tributarias desde que se creó la AFIP?
3. Hay quienes dicen que las nuevas tecnologías implementadas por la AFIP favorecen el cumplimiento tributario ¿Considera Ud. que el uso intensivo de nuevas tecnologías ha mejorado la voluntad de cumplimiento del contribuyente?
4. Las nuevas tecnologías son útiles para la AFIP por qué ¿dan más facilidades al contribuyente) o porque ¿generan mayor percepción de riesgo y, consecuentemente, el contribuyente se siente más controlado?
5. Si usted tuviera que explicar qué factores inciden sobre la voluntad de los contribuyentes al momento de decidir si cumplir o no con las obligaciones tributarias

¿Diría que dicha decisión depende de la voluntad del ciudadano de contribuir con la sociedad o de la percepción de riesgo de ser atrapado por el Estado y castigado?

6. Hay quienes explican que las técnicas de atención al contribuyente implementadas por AFIP en los últimos años, inciden positivamente en la voluntad de cumplimiento por parte de éstos ¿Considera Ud. que esas innovaciones han mejorado la voluntad del contribuyente de cumplir?
7. Si tuviera que nombrar los valores más importantes de los argentinos frente a la cuestión tributaria ¿Cuáles mencionaría?

6.11. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Todas las entrevistas fueron transcriptas. Se procuró realizar la transcripción de acuerdo a lo que Levy Farías y Maritza Montero (2005) llaman “grado medio de edición”, con el objetivo de facilitar la lectura de los textos de las entrevistas. Es decir, sobre la base de una transcripción literal, se decidió intervenir el texto para eliminar muletillas, repeticiones y pausas accidentales del discurso de los entrevistados. Si bien se conservaron en los textos las preguntas del cuestionario semi-estructurado, se eliminaron las intervenciones de quien condujo la entrevista. En los casos en los cuales fue necesario recurrir a algún tipo de conector discursivo, se recurrió a los corchetes. Así también se utilizó el mismo recurso para resumir algunas citas debido a su extensión, lo cual se identificó por medio de puntos suspensivos.

Tomando como fuente de inspiración lo expuesto por Broussard (2007), McCallin (2003) y Cutcliffe (2000), los datos comenzaron a ser analizados mientras eran recolectados. El primer paso del análisis, involucró una lectura en profundidad de las entrevistas, y una codificación preliminar de los datos “línea por línea” (*line-by-line*) con el objetivo de crear un índice de conceptos codificados, que luego fue refinado a medida que fueron emergiendo las categorías “saturadas”. Éstas dieron lugar a los principales núcleos conceptuales del análisis, en base a los cuales se estructuró la presentación de la evidencia empírica en el acápite siguiente. También se utilizaron términos propios de los entrevistados en dicho proceso de codificación (codificación *in vivo*) (Cresswell, 2009).

Para dicho procedimiento se recurrió a un análisis de datos cualitativos asistido por computadora (*computer-assisted qualitative data analysis software*, CAQDAS por su sigla en inglés), ya que presenta ventajas en los aspectos vinculados a la organización y manejo de los datos (Bringer, Johnston & Brackenridge, 2006). A razón de ello, se tomó la decisión de utilizar el programa informático *Atlas.Ti*. Ello, debido a que presenta ventajas con respecto al manejo artesanal de los datos cualitativos o al uso de *software* genérico como los procesadores de texto, al desplegar herramientas que facilitan la tarea de almacenamiento, codificación y vinculación de categorías, en miras a la construcción de una teoría *enraizada* en los datos (Chernobilsky, 2007).

6.12. PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En un estudio cuantitativo, la presentación de los datos, generalmente, se realiza en base a la exposición de los mismos en tablas, gráficos, etc., que resumen el análisis de amplias cantidades de datos numéricos. Sin embargo, dicha disposición de la evidencia empírica no es congruente con la presentación de datos logrados a partir de una metodología cualitativa (Eisenhardt & Graebner, 2007).

Las entrevistas han sido citadas como si se tratara de una fuente escrita, de acuerdo al formato establecido por la *American Psychological Association* (APA). El nombre de los entrevistados ha sido reemplazado por números arábigos, con el objetivo de proteger su identidad. En el Anexo figura la composición de la población de estudio.

En un estudio de caso, la presentación de la evidencia empírica debería realizarse de forma de relatar la “historia” del caso. Consecuentemente, las citas de los informantes clave fueron intercaladas con las interpretaciones del investigador. Se tomó como fuente de inspiración los trabajos de Henry Mintzberg y James Waters (1982) y Connie Gersick (1994), donde se construyen las “historias” de los casos de estudio organizacionales, en forma intercalada a la presentación de la evidencia empírica surgida de las entrevistas en profundidad. La historia se presentó interconectada, a su vez, con los aportes del marco teórico, de manera de demostrar la conexión entre la evidencia empírica y la teoría emergente (Eisenhardt & Graebner, 2007; Cresswell, 2009).

6.13. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS Y REDACCIÓN DEL INFORME FINAL

Roy Suddaby (2006) y Christina Goulding (2009), indican que, dada la naturaleza cualitativa de la TE, los datos no necesariamente deberían ser presentados en el informe final en el mismo orden en que han ido surgiendo. Dicho modelo implicaría, de acuerdo a los autores, una desnaturalización de la esencia cualitativa, ya que se trataría de la “importación” del paradigma positivista a una metodología cualitativa. Ello, podría generar la impresión de “superficialidad o descuido metodológico” (*methodological slurring*) (Suddaby, 2006). Consecuentemente, los resultados de la investigación no han sido presentados siguiendo el esquema positivista secuencial tradicional, sino articulados en torno a las categorías emergentes que surgieron durante la investigación.

6.14. CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Inicialmente, la calidad de una investigación en las ciencias sociales, se evaluaba en base a cuatro criterios (Yin, 1994; Mendizábal, 2007):

- a) **Evaluación de la validez interna de los datos:** O sea, constatar si éstos reflejaban correctamente la realidad exterior única e independiente de las diversas miradas que la pudieran evaluar.
- b) **Evaluación de la validez externa de la investigación:** Consiste en determinar si los resultados de un estudio son generalizables más allá del estudio de caso desarrollado; es decir, si la inferencia estadística de las características medibles de la muestra permitía conocer los parámetros poblacionales.
- c) **Evaluación de la confiabilidad:** Se fundamenta en garantizar la estabilidad de los hallazgos independientemente del investigador y del momento. Por ejemplo, comprobar si a través del exacto procedimiento metodológico descrito, un nuevo investigador llegaría a las mismas conclusiones del estudio en cuestión.
- d) **La objetividad:** Es decir, si el conocimiento se refería al objeto y no a los sesgos (*bias*) del investigador. Ello recrea, en realidad, la posición epistemológica positivista de que el dualismo sujeto/objeto es posible.

Con respecto a los mismos, Uwe Flick (2002), plantea el interrogante de si los criterios tradicionales pueden ser aplicados para la investigación cualitativa o de si nuevos criterios deberían ser desarrollados, ya que los iniciales han surgido en las ciencias exactas, y son aplicables al paradigma positivista. John Creswell (2009), refuerza esta visión, cuando indica que los criterios de calidad poseen una connotación diferente en las técnicas cualitativas, con respecto al paradigma cuantitativo.

Por ese motivo, se han seguido en esta investigación los criterios de calidad redefinidos por Egon Guba e Yvonna Lincoln (1989), con el objetivo de ser aplicados a los estudios constructivistas: (1) credibilidad; (2) transferibilidad; (3) seguridad y (4) confirmabilidad.

TABLA 4 Criterios de calidad

Criterio de calidad	Tradicional	Reformulado
Validez interna	Validez interna	Credibilidad-autenticidad
Validez externa	Generalidad estadística	Transferibilidad
Confiabilidad	Confiabilidad-fiabilidad	Seguridad-auditabilidad
Objetividad	Objetividad	Confirmabilidad

Fuente: Mendizábal (2007)

A continuación, se explicita la reformulación de los criterios de calidad (Guba & Lincoln, 1989; Mendizábal, 2007):

a) **Credibilidad:** Se trata del criterio análogo a la validez interna. Implica reflexionar sobre la calidad del conocimiento logrado. Exigen evaluar tanto el resultado del estudio como su proceso. Entre los procesos que pueden ser utilizado para realizar esta prueba, pueden mencionarse:

- **El compromiso con el trabajo de campo:** La realización del mismo en forma responsable.
- **La obtención de datos ricos:** El logro de información detallada, densa y completa, que pueda dar lugar a una mayor comprensión del tema estudiado y ser objeto de un trabajo analítico que permita formar categorías conceptuales, propiedades y dimensiones.

- **La triangulación:** En tanto estrategia para aumentar la “confianza” en la calidad de los datos que se utilizan.
 - **El control de los miembros:** O validación comunicativa, que consta en solicitar la lectura y cooperación de los entrevistados.
 - **Los auditores externos e internos al equipo de investigación:** La evaluación del estudio antes de su publicación, por pares y no pares.
- b) **Transferibilidad:** Constituye el criterio análogo a la confiabilidad. A grandes rasgos, podría decirse que éste es el criterio análogo a la validez externa. Ya que ésta última no es posible en este tipo de investigación (ni es tampoco el objetivo de la misma), se plantea la posibilidad de “transferir” esos criterios de un contexto a otro diferente, con el objeto de aumentar la comprensión sobre éste último.
- c) **Seguridad:** La seguridad y/o auditabilidad hace hincapié en que se han seguido procedimientos pautados para obtener los datos, y que las elecciones no han sido caprichosas. De esa manera, las conclusiones así surgidas podrán ser objeto de auditoría de quien desee hacerlo.
- d) **Confirmabilidad:** Este criterio puede ser pensado como el análogo a la objetividad. La posibilidad de que otro investigador pueda confirmar si los hallazgos se adecúan y surgieron de los datos.

6.15. CONSIDERACIONES ÉTICAS

La investigación cualitativa implica recolección de datos de personas y sobre personas (Cresswell, 2009). Dado ello, a lo largo de la presente investigación se han tomado los recaudos éticos necesarios para no causarles ningún tipo de daño.

Siguiendo los lineamientos de Fontana & Frey (2008);ç, Cresswell (2009) y la APA (2009):

- Se informó en forma cuidadosa y sincera a los entrevistados sobre el propósito de la investigación, de manera de obtener el consentimiento de éstos a participar en la investigación;

- Se informó a los entrevistados que sus relatos iban a ser grabados, transcritos y posiblemente citados en el informe final de investigación;
- se protegió la identidad de los entrevistados, para resguardar su derecho a la privacidad, especialmente durante el proceso de análisis de los datos y en el informe final (explicitado en el punto 6.12 de la presente);
- se tomaron los recaudos necesarios para evitar cualquier otro tipo de daños hacia sus personas (especialmente, las legales);
- se puso a disposición de los entrevistados la desgrabación de sus entrevistas.

7. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En el siguiente acápite, se presenta la evidencia empírica surgida durante el proceso de recolección de datos. La misma ha sido sistematizada de acuerdo a las variables y categorías conceptuales que emergieron a lo largo del análisis, de acuerdo a lo especificado en el punto 6.13.

7.1. PERCEPCIONES ACERCA DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS ATRAVESADOS POR LA AFIP DESDE SU CREACIÓN

Se consultó a los entrevistados sobre cuáles consideraban que fueron los principales cambios atravesados por la Administración Federal de Ingresos Públicos desde su creación. A continuación, se analizan las percepciones volcadas, de acuerdo a las prioridades identificadas por los informantes.

7.1.1. Introducción de tecnologías

Todos los entrevistados mencionaron que la introducción de tecnologías, ha sido uno de los cambios centrales de la AFIP desde su creación.

Por ejemplo, el informante 2, enfatizó las ventajas que éstas traen al momento de realizar controles y fiscalizaciones:

“Por un lado, Internet [...] el hecho de ya no tener los formularios o estar presentando vía sistemas, te genera un cambio en la relación Fisco-contribuyente. Y, además, te da la posibilidad de luego procesar en línea o en forma diferida la información que se presenta. [...] Esa información, es la base del proceso de fiscalización [...] Realmente, también a partir de sucesivas crisis financieras, la AFIP, empezó a tener mucha más información que ninguna otra agencia de control en la Argentina y la mayor parte de las AT del mundo.”

En concordancia, el informante 3 destacó la importancia de las nuevas tecnologías para una gestión más eficiente:

“...en términos institucionales, internos, lo que hay es un fenomenal desarrollo tecnológico, que genera un potencial muy importante, para mejorar la capacidad de gestión.”

El informante 6, por su parte, priorizó la inversión realizada en tecnología, en la medida que mejoró la atención al contribuyente:

“Hubo una inversión muy grande en tecnología en recaudación. Digamos, antes tenías que presentar una declaración jurada, que la tenías que llevar a una agencia y hacer una cola en la que

había 30 personas. Después lo hiciste por banco y ahora lo hacés por Internet ¿Me entendés? En eso hubo una mejora, una mejora en la noción de atención..."

Cuando se consultó sobre el tema al informante 10, éste agregó que las tecnologías fueron importantes porque la estrategia de informatización suplió la falta de objetivos institucionales claros, en sintonía con lo que indica Alejandro Estévez (2010):

"Para mí el cambio tecnológico fue fundamental. De 2001 en adelante, la capacidad tecnológica permitía esas cosas que antes no se podían. O sea, el cambio que hizo [quien en ese entonces era el Subdirector General de Telecomunicaciones Jorge] Linskens, con todo lo que es sistemas, permitió avanzar muchísimo. Más allá de que en esa época, la AFIP no tenía una estrategia definida de qué hacer. Primero dijimos 'bueno, todos nos alineamos atrás de sistemas y lo que haga sistemas vamos'. Y, después, sí se buscó aprovechar esa capacidad de la tecnología con servicios."

A su turno, el informante 7 indicó que el principal cambio que la AFIP atravesó es el tecnológico, que posicionó al organismo a la vanguardia del Estado, al tratarse de una estrategia sostenida:

"A mí me parece que [el principal cambio de AFIP es] la tecnología. Nos pusimos a la cabeza del gobierno, del Estado. Y eso permitió mejorar todos los circuitos de control, dar una mejor prestación al contribuyente, mejorar la eficiencia y la transparencia. La clave fue la continuidad."

El informante 13, por su parte, indicó también que la tecnología fue lo que puso en ventaja a la AFIP con respecto al resto del sector público e, incluso, el privado. Ello permitiría, paulatinamente, que la relación Fisco-contribuyente sea digital, acorde al ya descrito "nuevo paradigma de AT" (CIAT, 2000a):

"...lo básico es el tema de sistemas informáticos, comunicaciones. Eso ha marcado una diferencia enorme de AFIP con relación al resto de la administración y con relación al resto del sector privado. Ya que, con algunas falencias, tiene un sector de desarrollo de *software* y distintas herramientas vinculadas a esa especialidad, que no tienen nada que envidiar a las máximas empresas del sector, como IBM, Microsoft. Realmente es muy importante el avance que ha tenido la AFIP como desarrolladora de aplicaciones, como utilización de elementos técnicos, todo lo que es innovación tecnológica. En ese sentido, AFIP en la última década ha dado un salto enorme, que la posiciona bien respecto a los organismos y respecto al sector privado [...] Desde el tema de las declaraciones juradas, lo que se ha avanzado en estos últimos cinco ó seis años, es increíble. En el tema del pago y la recaudación, cada vez va perdiendo importancia todo lo que es *soporte papel* y todo lo que son bancos. En consonancia con estas tendencias del *e-commerce*, y todo este tipo de cosas. Acá también, de alguna manera, se hace una muy buena utilización de esta información. Esa es una idea muy importante."

De lo expuesto, se desprende que la aplicación de avances informáticos es identificada por los entrevistados como uno de los cambios principales atravesados por la AFIP desde su creación.

7.1.2. La atención al contribuyente como estrategia de inducción al cumplimiento voluntario

Otro grupo de entrevistados enfatizó las dimensiones relacionadas a la atención y la orientación al contribuyente como uno de los cambios principales.

Con respecto a ese tema, el informante 5 explicó que el foco en el servicio fue uno de los aspectos que más cambió desde la creación de la agencia única:

“La incorporación del concepto de nuestro rol de servicio, ése es uno de los aspectos [que más cambió en AFIP desde su creación].”

Coincidio el informante 6, cuando mencionó entre los principales cambios, a la creación de una Subdirección General de Servicios al Contribuyente y la evolución de las agencias de lugares de pago a instancias de asistencia. Ello cual mejoró la imagen de la AFIP frente a la sociedad. Nuevamente, ello daría cuenta de la evolución del organismo hacia el nuevo paradigma, superador del clima de enfrentamiento (CIAT, 2000a; Kirchler *et al.*, 2008):

“Y, de alguna manera, en esto, haber creado la Subdirección [General de Servicios al Contribuyente], creo que es un mecanismo de coordinación con el contribuyente que no existía. La agencia es más que un lugar para pagar. Hoy es un lugar donde te pueden asistir. Y el contribuyente que tiene contacto con la Administración, para mí se ha dado cuenta: ‘como contribuyente, me siento mucho más tranquilo con una Administración abierta, que con una Administración que lo único que está pensando es cómo perseguirte’. Es un cambio importante.”

En sintonía, el informante 8 indicó como cambio central la nueva cultura de acercamiento al contribuyente. También se refirió a la adopción del nuevo paradigma de AT (CIAT, 2000a) por parte de la AFIP. De esta forma, en la actualidad la AT tiene actitudes más inductivas y orientadas al servicio pero, por otra parte, se trataría de un rasgo que puede adoptar porque, como contrapartida, es más capaz en términos de control:

“...una cultura de acercamiento al contribuyente, o de concientización de la importancia del impuesto. Por un lado, hubo un cambio de la imagen agresiva de la AFIP respecto de la imagen de convencimiento más inductiva al pago. Después, consistentemente, hubo un mayor desarrollo de las facilidades del pago [...] por el mayor nivel de servicios. Hay una especie de dualidad. La AT parece más buena, porque es más gentil, pero al mismo tiempo, empieza a ser más inflexible porque sabe que tiene herramientas para controlar. Entonces, por la seducción y por la inducción al pago, te va cerrando las opciones para eludir.”

Por su parte, el informante 10, expresó que la evolución de agencias de control a otro tipo de administración más orientada al contribuyente, se encuentra inserta en una tendencia internacional. En un momento dado, al agotarse el cumplimiento por coerción, es necesario recurrir a estrategias de inducción al cumplimiento (por oposición al modelo de persecución), en las cuales tiene importancia el servicio:

“Sí se aplicó mucha tecnología a los *call-center* [...] Y después, todo lo que es trámite por Internet. Hoy por hoy, no necesitás ir a la agencia. Salvo que seas algún fanático, entrás y ya no vas más. Entonces, eso sí cambió muchísimo, lo podés hacer de cualquier lado [...] Hubo, en los últimos años, toda una gran movida, que no es tanto por la presión que ejerce la Administración Tributaria para que el contribuyente cumpla, sino por la facilitación. Porque hay un momento en el cual se empieza a agotar el punto de cumplimiento voluntario por coerción. Entonces empieza a aparecer esto de ‘busquemos la forma de facilitarlo’. Y fue algo a nivel mundial. El CIAT [Centro Interamericano de Administraciones Tributarias] hizo varias conferencias, varias reuniones técnicas, varias asambleas generales relacionadas con ese tema. [...] Y, después, sí se buscó aprovechar esa capacidad de la tecnología con servicios. El gran cambio fue crear la Dirección de Servicios al Contribuyente, que después fue Subdirección. Y unificar o, por lo menos, tratar de entender todos los canales como uno sólo. Y creo que el gran cambio vino por ese lado. Empezamos a poner a alguien que empiece a ver desde la otra óptica.”

En conclusión, de las percepciones precedentes, podría inferirse que los entrevistados también consideran a la aplicación de técnicas de atención al contribuyente, con el objetivo de inducir el cumplimiento voluntario, como uno de los principales cambios atravesados por la AFIP desde el momento de su creación.

7.1.3. La mayor profesionalización de los recursos humanos de la AFIP

Asimismo, varios entrevistados prefirieron señalar la profesionalización del cuerpo de funcionarios de la AFIP, como uno de los fenómenos que más cambios generó en la organización.

El informante 1 destacó la importancia de haber contado con gerentes públicos de alto nivel para encarar estrategias del cambio:

“[Fue posible aplicar cambios porque contábamos con] una capacidad gerencial buena. O sea, tener gerentes más o menos de alto nivel, de primer nivel, o gente con experiencia, gente con el suficiente conocimiento del negocio como para plantear estrategias adaptables a las circunstancias que tenga el contexto en el cual opera la organización y adaptarse a los cambios de jefatura política que tiene la organización”

Coinciendo, el informante 3 expresó:

“[Entre los cambios más importantes] me surge que se profesionalizó y que es más respetuosa de las normas, en el sentido de no avasallar al contribuyente”.

De la misma forma, el informante 8 también se refiere a la profesionalización:

“hacia adentro, lo que vería es una profesionalización de la gestión y del personal”.

Igualmente, el informante 12 indicó la profesionalización en AFIP como una de las cuestiones que la posiciona en una situación de superioridad con respecto al resto del sector público:

“También ha habido una cierta percepción, en parte, reflejo de la realidad [...] de pensar que el organismo se ha ido profesionalizando y ordenando más que otras áreas del Estado”.

Para finalizar, puede decirse que la mayor profesionalización también ha sido identificada dentro de los principales cambios atravesados por la AT.

7.1.4. Cambios organizacionales

Una serie de entrevistados, cuando se consultó sobre cuáles eran los principales cambios atravesados por el organismo desde su creación, resaltó especialmente aquellas cuestiones de corte estructural y organizacional.

Por ejemplo, el informante 10 se centró en el logro de la autarquía financiera como uno de los principales cambios de la AFIP, en la medida que esto permitió un alto nivel de autonomía presupuestaria:

“El porqué del 2001 [como año de cambio en AFIP] para mí no está tan centrado en la crisis. Sino que casi te diría que el gran cambio lo empezó, para mí, [José] Caro Figueroa¹⁴. Que estuvo poco tiempo acá, no hizo mucho. Pero con [Horacio Rodríguez] Larreta¹⁵, lo que lograron hacer, fue que la AFIP tenga un presupuesto que lo saca directamente de la plata que se recauda. Le pegó de casualidad. Es más, Larreta se fue y después salió el decreto. Fue algo como una ‘herencia buena’ que nos quedó. Entonces, me parece que ese es el gran cambio que hizo que la AFIP pueda tener plata de nuevo. Después de muchos años que no había plata, la AFIP tuvo plata.”

En concordancia con el anterior, el informante 12 también hizo hincapié en el logro de la autarquía financiera como uno de los principales cambios:

“Yo creo que la AFIP tiene un antes y un después de la posibilidad de financiamiento propio, a través del [decreto] 1399/01 [...] me parece que cuando se mejoró el financiamiento, contemporáneo con el avance de las tecnologías, la organización supo internalizar esa corriente innovadora externa.”

Por su parte, el informante 13 mencionó a la fusión de las tres organizaciones de recaudación (Impuestos, Aduana y Recursos de la Seguridad Social), como el cambio principal, a tono con lo mencionado por Farías (2005) y Farías y Taddei (2007):

“El primero, es cuando se constituye como agencia única, en 1997. Cuando se piensa en esta idea de una agencia única que comprenda actividades y funciones análogas o similares. Y, de ahí que se piensa que va a aumentar la eficiencia de estas dos áreas que tradicionalmente habían corrido por cuerdas separadas, que eran lo impositivo, por un lado y por el otro lado, la entonces Administración Nacional de Aduanas: Ahí, ya hay un cambio importante [...] Entonces, esto es un poco lo que uno observa desde principios de los 90 hasta ahora, esta idea de concentrar tareas afines en pos de una mejor utilización de los recursos, una mejor utilización de la información disponible, que es la mayor información que hay en el país de sus recursos. Se decía ‘aprovechamos este caudal de información, aprovechamos a mejorar la fiscalización’”

¹⁴ Administrador Federal durante el año 2001.

¹⁵ Director General Impositivo durante el año 2001.

De lo expuesto por los entrevistados, se observa que otro de los cambios principales, ha sido la evolución organizacional hacia el modelo de agencia única, como así también la autonomía presupuestaria, lograda a partir del año 2001.

7.1.5. Los cambios en la AFIP y su relación con el contexto externo

Algunos entrevistados se refirieron a la importancia que el contexto histórico y político ha tenido sobre los cambios atravesados por la AFIP.

A modo de ilustración, el entrevistado 2 mencionó que el cambio en la AFIP vino motivado por una situación contextual, definida por la crisis de 2001. En ese momento, se volvería patente la obsolescencia de los métodos de financiación estatal utilizados hasta allí (crédito externo, venta de activos públicos, etc.), lo que hizo que la AT se vea obligada a iniciar una etapa de recaudación mucho más intensiva, para reemplazar esos ingresos por otros de índole tributaria:

“Los cambios macro [que atravesó la AFIP] son aquellos cuando el país empezó a necesitar de la recaudación para empezar a vivir de lo que se juntaba y en la medida de lo que se juntaba. Eso fue después de la crisis de 2001. Ese cambio, esa crisis y ese *tocar fondo*, posibilitaron otra serie de cambios que también ya se venían, en alguna medida, intentando desde antes. Pero fue la desesperación la que posibilitó algunos otros cambios. Entonces, por un lado, a nivel macro [uno de los principales cambio de AFIP, fue] que el país volvió a vivir de lo que se recaudaba. Cosa que no pasaba históricamente, porque Argentina vivió o del crédito externo o de la venta de las *joyas de la abuela*. Después vino el 2001. Cuando nadie más le prestó un centavo, ni había nada más por vender, tuvo que empezar a juntar las expensas para mantener el edificio.”

El informante 4, por su parte, coincidió con el anterior, ya que explicó que la AFIP surge en un escenario de penuria fiscal, que obliga al Estado a aumentar su capacidad recaudatoria, paradójicamente, en una etapa de reforma en la cual se apostaba por la reducción cuantitativa y cualitativa del espectro estatal. En ello, también jugó un rol el FMI:

“El proyecto que lleva a la creación de AFIP, tuvo una continuidad hasta el presente. Una continuidad bastante consistente, bastante marcada. La AFIP se crea en un momento que es parojoal. Porque en un momento de fuerte debilitamiento de lo que era el Estado, su capacidad recaudatoria, sus competencias, se genera la AFIP [...] Pero esa paroja se entiende en el marco del cumplimiento de la deuda. Es decir, el objetivo era ése. No casualmente el proyecto viene con aval fuerte del FMI. No casualmente, es [el Administrador Federal de ese entonces, Carlos] Silvani, quien lo implementa, que es funcionario del FMI.”

Para concluir, es importante destacar que estos entrevistados atribuyeron un papel importante en los cambios al contexto económico y político (nacional e internacional) en el cual los mismos ocurrieron.

7.1.6. Conclusiones parciales sobre los cambios atravesados por la AFIP desde su creación

Con mucha claridad, de la evidencia empírica analizada, surgen ciertos núcleos de consenso entre los entrevistados con respecto a los cambios atravesados por la AFIP desde su creación.

En primer lugar, vale destacar que, en forma espontánea, los entrevistados mencionaron una evolución hacia los dos aspectos que ya han sido descritos como los pilares del nuevo paradigma de AT; es decir, la inducción al cumplimiento voluntario y la introducción de tecnologías (CIAT, 2000a).

En relación a las tecnologías, la visión fue unánimemente positiva. Varias han sido las facetas destacadas por los informantes. Por ejemplo, las tecnologías habrían logrado una mejor atención hacia los contribuyentes que, con sólo disponer de una conexión a Internet, pueden gestionar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. A tono con lo ya expuesto por Miller (2002), Pedroche y Rojo (2008), las tecnologías han favorecido la capacidad de fiscalización y control de los contribuyentes y de las operaciones. Como ya se comentó, Charles Franko (2004) describe la evolución hacia la gestión tecnológica como un proceso de “desjuridización”: si antes el accionar de la AT se fundamentaba en la gestión por normas, en la actualidad, el vector es la tecnología. A tono con ello, uno de los informantes destacó que, ante la ausencia de un proyecto organizacional de largo plazo, el avance tecnológico fue la estrategia que suplió dicha carencia: “La AFIP no tenía una estrategia definida de qué hacer. Primero dijimos ‘bueno, todos los alineamos atrás de sistemas, y lo que haga sistemas, vamos’”. Ello, en sintonía con lo que Oscar Oszlak (1999a) afirma cuando se refiere a la variable tecnológica como una de las dimensiones que marcan el cambio definitivo en la evolución organizacional. Las tecnologías constituyeron, en ese sentido, uno de los vectores de cambio que ordenaron el proceso de institucionalización de la AFIP (Estévez, 2010).

En segundo lugar, otro grupo de entrevistados, se refirió a las técnicas de atención al contribuyente como uno de los cambios más importantes atravesados por la AFIP desde su origen. En ese contexto, se destaca la creación de una Subdirección General de Atención al Contribuyente. El cambio se explicaría por una mayor búsqueda de la inducción a través de la facilitación, el servicio y la educación tributaria, en la medida que se reconoció que

el cumplimiento impositivo por coerción, es una estrategia que presenta límites para acercar el cumplimiento real al deseado. Este cambio constituiría un síntoma claro de la evolución de un paradigma basado en el control a otro focalizado en la inducción al cumplimiento voluntario (CIAT, 2000a).

En tercer lugar, se destacó la idea de que el nivel de profesionalización iría *in crescendo*. También, en relación a lo organizacional, varios entrevistados indicaron que la fusión entre el ente impositivo, el aduanero y el de los recursos de la seguridad social implicó un cambio de proporciones para cada una de las tareas, ya que la organización comienza a reconfigurarse bajo el espíritu de la agencia única (tal como indican Farías, 2005 y Farías & Taddei, 2007). Asimismo, el logro de la autarquía financiera, fue clave para dotar a la AFIP de recursos y sostener materialmente la fuerte impronta tecnológica de los últimos años.

En cuarto y último lugar, vale destacar que se aludió a la importancia del contexto en el cual se dieron varios de estos cambios. Los entrevistados expresaron que la necesidad del Estado argentino, tras el *default* del año 2001, de comenzar a recaudar “en serio”, podría explicar en buena medida el origen de muchos de los cambios.

TABLA 5 Conclusiones parciales sobre los principales cambios atravesados por AFIP desde su creación

- A tono con la literatura, los entrevistados espontáneamente identificaron como cambios centrales en la AFIP los dos pilares del ya mencionado nuevo paradigma de AT (CIAT, 2000a): la inducción al cumplimiento voluntario y la introducción de tecnologías.
- Ambos cambios favorecerían el cumplimiento voluntario: las tecnologías permiten una mejor fiscalización, mejor servicio y más transparencia y estandarización en la gestión. La atención al contribuyente es también interpretada como un síntoma de evolución hacia un paradigma fundamentado en la inducción al cumplimiento.
- Otros rasgos destacados han sido la profesionalización creciente del personal del organismo y, a nivel institucional, la fusión de los organismos de recaudación en la agencia única y el logro de la autarquía financiera.

7.2. PERCEPCIONES ACERCA DE LA EVOLUCIÓN DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO EN LA CIUDADANÍA ARGENTINA

Como se mencionó anteriormente, es una tendencia mundial, en materia de AT, la inducción al cumplimiento voluntario, en detrimento del viejo modelo que sólo confiaba en la generación de percepción de riesgo (CIAT, 2000a y 2000b). En este acápite se

incluyen las percepciones de los entrevistados sobre la evolución del cumplimiento voluntario, desde la creación de la agencia única.

7.2.1. ¿Aumentó el cumplimiento voluntario?

Con respecto a este tema, se indagó entre los entrevistados sobre cómo consideraban que evolucionó el cumplimiento voluntario desde la creación de la AFIP.

Con respecto a ese tema, el entrevistado 3 consideró que la voluntad de cumplimiento aumentó, a raíz de un estadío económico favorable y la facilitación de los trámites impositivos implementada por la AFIP:

“Sí [hay mayor voluntad de cumplimiento]. A mí me parece que tiene mucho que ver con la situación económica que ayuda. Todo lo que se simplifique de la organización va a ser a favor, además de que la situación económica expansiva facilita el pago de impuestos.”

En concordancia con ello, el informante 7 también expresó que su percepción era que el cumplimiento voluntario había aumentado, favorecido por la ola de crecimiento económico y las nuevas estrategias de inducción al cumplimiento instrumentadas por la AT:

“Sí, [es correcto decir que en los últimos años aumentó la voluntad de cumplimiento], y no fue por amenazas. Hay factores externos que no podemos desconocer. Cuando la economía crece, cuando hay estabilidad económica, es más fácil cobrar impuestos. Pero también tenés que acompañar la macroeconomía con medidas internas. Yo entiendo que en los últimos seis o siete años se hicieron un montón de cosas que hicieron propender al mayor cumplimiento voluntario. Sí, muchas cosas en comunicación, mucha planificación con lo que se iba a hacer. En un momento hablábamos que ‘el que avisa no traiciona, vamos a controlar la compra de inmuebles’ [...] con lo cual, el ‘a mí no me avisaste’ no corre. La gente sabe que va a hacer eso la AFIP, a la AFIP le tiene cierto respeto. Y es público que el valor de la propiedad en las escrituras mejoró, en dólares, un 30 ó 40%. No es casualidad”

Por su parte, el informante 10 opinó en sintonía con los anteriores, reforzando la percepción de que el cumplimiento voluntario ha aumentado a lo largo del período estudiado. Asimismo, agregó que el mejor comportamiento tributario ha sido propiciado por la creciente capacidad de control y manejo de las bases de datos por parte de la AT:

“Para mí el cumplimiento voluntario aumentó. También es verdad que aumentaron los universos que estamos controlando y los universos de los cuales tenemos información. Antes teníamos información de algunos y muy parcializada. Ahora tenemos información de muchos más. Si uno mira las tendencias, antes solamente se miraba los Grandes Contribuyentes¹⁶ [...] Ahora, la gran franja de abajo, que no son los 60 mil grandes, empezaron a conocerse en cumplimiento, en conducta, en riesgo, en servicio. Entonces, también es difícil de medir esa parte. Los de arriba, sí, en un 2 ó 3% han mejorado”

¹⁶ Por “Grandes Contribuyentes Nacionales”, puede entenderse el universo de los contribuyentes y/o responsables de mayor significación fiscal de todo el país.

Por último, el informante 11 también afirmó que el cumplimiento voluntario aumentó, alentado por el mayor control y las nuevas estrategias de inducción del Fisco (como la educación tributaria):

“Mejoró el tema, la incidencia que puede tener el tema de la educación tributaria, la presión que se ejerció sobre los contribuyentes, que pueden sentir que recayó sobre ellos algún control. Yo creo que sí, que todo eso, de alguna forma mejoró el cumplimiento voluntario.”

Opuestamente, merece destacarse que el entrevistado 1 se refirió a que si bien aumentó la voluntad de cumplimiento en los argentinos, es difícil saber cómo las políticas de moratoria impositiva afectarán futuramente al cumplimiento, como ya se explicitó en el Marco Teórico (Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003):

“Hasta hace un tiempo sí [había una mayor voluntad de cumplimiento]. Ahora, a partir de la crisis, habría que ver qué pasa [con la moratoria impositiva¹⁷]. Es muy difícil en este momento justo. Sacar la foto ahora no es un momento bueno, hasta hace seis meses diría que sí, un año. [La voluntad de cumplimiento] creció con respecto a hace diez años. Bajó el incumplimiento [...] el pago de la gente aumentó [...] Y en términos internacionales, es una *performance* extraordinaria.”

Por su parte, el informante 14 consideró que no existe el cumplimiento voluntario como concepto en sí mismo, ya que la recaudación autodeclarada es ínfima con respecto a aquella compulsiva. Consecuentemente, es preferible para este entrevistado apostar por los mecanismos de retención a la fuente que por aquellos en los cuales haya que confiar en la declaración del contribuyente:

“¿En Argentina? Yo te digo que no [...] si vos ves la estructura tributaria de nuestro país y la recaudación, te vas a dar cuenta que la mayoría de los impuestos [...] ¿Cómo se recaudan? te retiene el banco en la fuente. Quiere decir que la AT no existe. Quiere decir que ahí no hay voluntad. Segundo, vamos a los impuestos a las retenciones agropecuarias, o minería o combustible. Este tipo de retenciones, la Aduana te retiene. Vos exportas y te aplican el porcentaje. Ahí no hay voluntad, si no, no sale la mercadería [...] ¿Esto cómo se hace? En base a retenciones en la fuente¹⁸ [...] Casi el 70% de lo que se recauda por Impuesto al Valor Agregado, es por retención y percepción. No es por saldo de declaración jurada. No es porque lo declaró el contribuyente. Como ya me la retuvieron y esa plata se ingresó al Fisco, se declara. De todo el IVA que se paga en la República Argentina, que es el primer impuesto de recaudación ortodoxo, el 70% no es porque se declaró. Es porque se lo retuvieron. El no lo manejó, lo manejó un tercero que se lo retuvo. Saldo de declaración jurada, es un 30% nomás, pero lo hace porque está agarrado de todos los proveedores y no puede ocultarlo. Quiere decir que el cumplimiento voluntario es casi inexistente en este país. En el impuesto a las ganancias pasa lo mismo. El 66% es de retención. Quiere decir, que el empleador retiene, o Aduana retiene ante una importación IVA o ganancias. O en un régimen de retención de las grandes empresas, que retienen ganancias. Es el 66%, casi el 70%. Quiere decir que de todo lo que se recauda en ganancias, sólo el 30% es declarado. Ése es el cumplimiento voluntario. Entonces ¿cuál es el cumplimiento voluntario en la República Argentina en números? Es nimio.”

¹⁷ En relación al Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales, plasmado en la Ley 26.476, del año 2008, que comenzaría su vigencia en 2009, año que queda fuera del periodo estudiado en la presente investigación.

¹⁸ Por retención en la fuente, se entiende al mecanismo que recauda un impuesto en forma anticipada. De esta manera, en cada oportunidad que tiene lugar un hecho que genera un impuesto, automáticamente, se realiza la retención del mismo, por contraposición a aquellos impuestos que se cobran en forma diferida.

De lo expuesto, se desprende que, en buen parte, los entrevistados han percibido un aumento en la voluntad de cumplimiento tributario. En el apartado siguiente, se revisarán posibles causas para dar cuenta de dicha evolución. Sin embargo, vale destacar que todavía persisten opiniones para las cuales, el concepto de “cumplimiento voluntario”, no existe en si mismo, posición más cercana a lo que dicta el viejo paradigma de AT (CIAT, 2000a).

7.2.2. ¿Puede explicarse el aumento en el cumplimiento voluntario a través de los marcos teóricos tradicionales?

Se consultó a los entrevistados sobre las posibles causas que explicarían la evolución del cumplimiento voluntario en la Argentina, desde la creación de la agencia única.

Buena parte de los entrevistados, en sintonía con las explicaciones clásicas del comportamiento tributario, se refirió a que la voluntad de cumplimiento habría aumentado por causas económicas (como el costo del cumplimiento o de la multa).

Así lo explicó el informante 10, al señalar que el cumplimiento tributario probablemente dependa de qué tanto esfuerzo económico represente éste para el contribuyente, por sobre otros factores como los cívicos o la solidaridad. Asimismo, también destacó el papel positivo que desempeña la tecnología como factor de facilitación:

“...lo más fácil es responderte de lo personal ¿Porqué yo pago? Entonces, ahí hay una mezcla, que depende de la cuantía que te implique el impuesto en tu ganancia, tu ingreso. Está claro que nosotros, los de AFIP incluso, pagamos impuesto a las ganancias hasta el último peso, porque nos lo retienen. Si fuese al revés, en el cual yo tengo que ir y pagarlos, empezaríamos a buscar muchas más maneras para pagar menos. Aunque nos corresponda. Entonces, parece que es un juego en el cual todos hacemos nuestra ecuación personal de hasta dónde soy cívico, ciudadano ejemplar y creo en la solidaridad, y hasta donde no. En el bolsillo, nos acomodamos todos. Entonces, desde lo personal, yo pago todos los impuestos. Mucho por facilidad, porque reconozco que pago muchísimos impuestos por Internet”

En comparación con lo anterior, el entrevistado 4 coincidió con la causa económica del cumplimiento, pero introdujo otros aspectos, como la percepción de riesgo y la idea de satisfacción con los bienes y servicios públicos contrapartida de los tributos:

“Para mí, lo que en términos de predisposición pega muy fuertemente [...] es el estadío del ciclo económico. Después, hay otros elementos [para explicar el cumplimiento como] la percepción de justicia, cierta contraprestación o satisfacción contra la asignación de los recursos. El otro es que haya una capacidad de disuasión del Fisco. Que sea eficaz y sea temido, sea visto como un organismo que está en condiciones de detectar situaciones de incumplimiento. Y la tercera, es que haya un régimen sancionatorio. Si el segundo y el tercero no están coordinados, es inútil, digamos. Me parece que esos son los elementos que influyen sobre la predisposición a la voluntad de cumplimiento. Pero yo le asigno una gran importancia al estadío del ciclo económico.

Es decir, para un mismo nivel de *enforcement*, un mismo nivel de capacidad de acción del Estado, un mismo grado de satisfacción con la asignación de los recursos, dos estadios del ciclo distintos, dos comportamientos diferentes [...] Pero es por racionalidad económica, es por interés.”

Coincidio el informante 3, quien resaltó la importancia de la percepción de riesgo, en detrimento de la internalización de la obligación del pago de impuestos:

“Debería haber más participación o responsabilidad, pero no sé si es tan así. La verdad no sé. Lamentablemente, en promedio hoy reina la percepción de riesgo más que el deber. Esa es mi percepción del promedio, obviamente.”

El informante 6 explicó, en sintonía con las percepciones anteriores, que el temor a ser atrapado es una motivación clave del cumplimiento, favorecida en los últimos tiempos por el mayor poder de la AFIP, por encima de otros aspectos como la facilitación:

“Aumentó el cumplimiento voluntario porque la AFIP se hizo más poderosa, no porque el argentino medio crea que tiene que pagar impuestos [sino por] la percepción, o algún grado de certeza, de que lo pueden atrapar. Entonces, cuando el temor está, la gente paga. Más, en este país. Porque yo creo que acá, está más asociado a eso. [Ayudó también] la simplificación, que podés hasta por Internet y un montón de cosas. Es decir, si ya me da bronca ir a pagar y tengo que hacer una cola de una hora y media, por ahí, es más probable que no vaya a pagar, a que si pago por Internet y declaro por Internet. Pero yo no siento que el cumplimiento esté asociado sólo a la facilitación. Creo que en algo influye la facilitación, pero [...] ahí soy más *hobbesiano*. Creo que la gente paga porque tiene miedo. [...] Creo que la percepción de riesgo es el más importante”

El informante 14, por su parte, también consideró que la percepción de riesgo es la principal variable del cumplimiento, por encima de la redistribución del ingreso. Asimismo, citó el caso de Suecia, en el cual, incluso con un alto nivel de redistribución, sus contribuyentes elegían evadir en aquellos tributos en los cuales la AT no tenía un alto nivel de fiscalización:

“Es imposible que [un contribuyente colabore por un tema redistributivo]. Es por percepción de riesgo. Para mí, es sólo por percepción de riesgo. Hay que generar percepción de riesgo. Si el sueco, que es un ciudadano de primer nivel, en un país con la mejor redistribución de ingreso, donde la *Skatteverket*¹⁹ publica no sólo los ingresos sino en qué gasta esa plata -como madres embarazadas sin ingresos-, y sin dudas de la transparencia, como acá, que la gran excusa es ‘¿dónde van los fondos?’. Esos países donde sí saben dónde van los fondos, en las rentas donde sabían que la AT no podían poner la lupa, evadían.”

A ello, el informante 13 agregó que la AT construyó un perfil en el cual la sensación de riesgo es un eje central, a la vez que se intentó dar legitimidad a su accionar:

“En definitiva, el Estado somos todos. Y entre todos, tenemos que juntar los pesos para los servicios que nos benefician a todos. Algunos más, otros menos. Pero esta ecuación tan simple, tan elemental, es algo que no fue muchas veces el aspecto central de instalar la agencia dentro del medio. Creo que en la administración de [Alberto] Abad²⁰, sí fue notable el avance de perfil que se hizo, en un perfil totalmente distinto. ‘Quiero que me tengan cierto temor’, porque eso es fundamental. Pero el temor no dado por la prepotencia, sino dado por la eficiencia, por la multiplicidad información, por la forma de procesar esta información. Y donde también, de alguna

¹⁹ La *Skatteverket* es la Administración Tributaria sueca.

²⁰ Administrador Federal entre 2002 y 2008.

manera, se muestre para qué sirve todo esto. En la medida en que todo esto te da legitimidad, más allá de que es bueno explicar porqué ninguna sociedad puede funcionar sin un esquema de financiación. Más allá de eso, creo que hay que mostrar también esta cuestión de que si vos te salís mucho de foco, [la AT] te puede ubicar. Todas estas cosas integran los factores del cumplimiento.”

Hasta este punto, se presentaron las percepciones de aquellos entrevistados que priorizaron los factores clásicos del comportamiento tributario, a la hora de explicar porqué el mismo aumentó.

Por otra parte, un grupo de entrevistados coincidió en que, si bien no puede negarse que la percepción de riesgo constituye una variable de mucho peso en el comportamiento tributario, no es suficiente para cerrar la brecha entre el comportamiento real y el esperado, por lo que ésta no puede ser tenida en cuenta como la única medida.

Por ejemplo, el informante 2 expresó que no sólo se puede confiar en la percepción de riesgo para lograr cumplimiento voluntario:

“[el cumplimiento] no tiene que ver con la aplicación del gasto, ni con las erogaciones financieras, sino que tiene que ver, básicamente, con la ecuación de costo-beneficio. Si dejar de pagar es más negocio que pagar, [el contribuyente] va a dejar de pagar. Es razonable, es un comerciante, tiene fin de lucro. Con lo cual, la clave es cambiarle esa ecuación de riesgo, de costos. Llegado al caso, si se tiene que aplicar una sanción que se aplique, que no sea simplemente diferir en el tiempo el pago de impuestos [...] Pero es mucho más fácil si la gente cree que se los puede atacar en el caso de incumplir formal o materialmente. Yo creo que [el argentino] todavía sigue siendo más hijo de la percepción de riesgo. Y, obviamente, viene acompañado de la facilitación. No existe una cosa sin la otra. Yo tengo que poder guiarte en lo que vos creas que puedo hacer, poniéndote la alfombra roja en el caso de que quieras cumplir [Sin embargo, un contribuyente puede pensar] ‘Yo dejo de declarar el 80% de lo que debería pagar. Y si un día me agarrás, bueno. Tal vez me agarres, si sos un excelente fiscalizador, el 10, el 15, el 20% de lo que yo dejé de declarar. Con lo cual, paso a declarar eso, más los intereses. Pero sigue siendo una sanción muy baja. Sigue siéndome rentable no declarar. Total, van a pasar muchos años, la fuerza de fiscalización realmente es muy acotada, van a pasar muchos años antes de que vos me puedas agarrar en algo, y si me agarrás te voy a declarar una partecita de lo que yo evadí’. Si yo eso no lo acompaña con una sanción fuerte, o no le cambio la ecuación económica, siempre le va a convenir subdeclarar.”

Con ello, coincidió el informante 14, quien afirmó que los recursos de la AT para la fiscalización son escasos en comparación con la cantidad de asuntos que debería controlar, por lo que un contribuyente informado podría no experimentar percepción de riesgo y decidir especular con la baja tasa real de control:

“Porque la AT tiene escaso personal para controlar millones de personas. Porque fijate que acá tenemos tres mil inspectores, no los 21 mil empleados, sino cuántos están controlando contribuyentes, como la policía que está en la calle, cuando somos millones de contribuyentes. Una fiscalización sería dura seis meses ¿Cuánto puede controlar? ¿Qué universo podés controlar? Casi nada. Entonces, un contribuyente, por análisis de probabilidades de inspección, sabe que de acá le puede tocar una en 25 años. ¿Para qué va a pagar impuestos?”

Habiendo revisado las percepciones en torno a la evolución de la voluntad de cumplimiento en la sociedad argentina y las posibles causas que pueden haber motivado

esa cuestión, queda claro que si bien la percepción de riesgo es un ingrediente *sine qua non* del cóctel, no puede ser visto como el único. A continuación, se revisarán una serie de percepciones que dan cuenta de los aprendizajes cívicos de la sociedad argentina en relación a este aspecto.

7.2.3. Percepciones acerca del surgimiento de una subjetividad más orientada al cumplimiento

Por su parte, el informante 7, rescató que, a pesar de la necesidad de generar percepción de riesgo para asegurar cumplimiento, puede decirse que está aumentando paulatinamente la existencia de una subjetividad más tendiente al cumplimiento voluntario:

“Yo creo que todavía estamos más con percepción de riesgo que con solidaridad, yo creo que todavía sí. Y lo que estamos apostando, en paralelo, es a la conciencia tributaria. Vos ves a las campañas de la AFIP [con el *slogan*] ‘por una nueva cultura tributaria’, pero me parece que todavía estamos en el camino. Hoy todavía la gente percibe más el riesgo que la voluntad de pago, absolutamente voluntad pero estamos mucho mejor que hace diez años atrás. Si antes la relación era 90% percepción de riesgo y 10%, cultura tributaria, capaz que estamos 70%-30%, estamos mejor. Hay un acercamiento.”

En concordancia con ello, el informante 11 afirmó que el aliciente más importante es la percepción de riesgo, pero que los valores que orientan al cumplimiento también son necesarios:

“...me parece que lo que más lleva a cumplir es [la percepción de riesgo, pero] para mí necesitás las dos: cultura tributaria y la percepción de riesgo. Pero pienso que, básicamente, lo que genera que paguen, es pensar que pueden ser descubiertos, que la conciencia de ‘pago porque mis impuestos son para algo’.”

A modo de ilustración, el informante 13 comparó su situación personal con respecto a 25 años atrás, destacando que la inestabilidad de las cuentas públicas era un factor que no facilitó la creación de una subjetividad tributaria orientada al cumplimiento:

“Yo comparo la percepción que tengo en este momento y la que tenía hace veinticinco años. Realmente, en la sociedad de ese tiempo, no se veía como algo importante esto de pagar impuestos, en un medio con tantos cambios, como se producían en esa época. [...] En ese marco, donde el tema de las cuentas del Estado era un tema anecdótico por la inflación, no hay punto de referencia. Con una inflación altísima que llegaba al cambio de la moneda, al no haber ninguna referencia fija y firme, todo se licuaba. No había percepción de la importancia de tener cuentas públicas saneadas, no había una conciencia del presupuesto público. Por lo tanto, tampoco había una cuestión de que se diese importancia al tema de perfeccionar el tributo, porque se recaudaba alguno. Y, además, había un remedio santo para todo esto, la hiperinflación. Con la hiperinflación todo esto se licuaba, no había referencia de nada. No había presupuesto. Es decir, se gastaba a cuenta de lo que nunca se tenía, no se sabía ni siquiera cuánto se debía.”

Asimismo, el informante 15 destacó que lentamente se generaliza la conciencia tributaria, y que la tecnología, con su dimensión de facilitación, ayudó con ello, a pesar de que el control es una cuestión indispensable:

“Voluntad, ganas de pagar, no tiene nunca nadie. Pero [ahora] hay más percepción de riesgo y mayor conciencia de que hay que pagar. Eso sin duda. Hace 10 años, no existía esa cultura o recién empezaba. Hoy, está más generalizada. [Con la tecnología, esa voluntad] yo creo que mejoró. No obstante lo cual, yo creo que hay algo que no se puede suplir con tecnología, que es el control.”

Habiendo expuesto las percepciones de los entrevistados con respecto al incipiente surgimiento de una subjetividad más orientada al cumplimiento voluntario, se procede a continuación a explicitar las principales conclusiones sobre este punto.

7.2.4. Conclusiones parciales acerca de la evolución del cumplimiento voluntario en la ciudadanía argentina

Prácticamente, la totalidad de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que, desde la creación de la agencia única, el nivel de cumplimiento voluntario de los contribuyentes ha revelado una tendencia creciente.

Se esbozaron, básicamente, dos tipos diferentes de explicaciones con respecto a los motivos que pueden dar cuenta de dicha evolución: los entrevistados hablaron de factores externos o exógenos a la AT y de factores internos o endógenos a la misma. Dentro de los aspectos externos a la AT, los entrevistados explicaron que el crecimiento económico que atravesó la Argentina a partir de la recuperación económica posterior a la crisis de 2001, favoreció el cumplimiento voluntario, repercutiendo directamente en un aumento del nivel de la recaudación.

Por otra parte, los entrevistados se refirieron a una serie de aspectos vinculados al cambio interno de la AFIP desde su creación que, de acuerdo a ellos, han incidido positivamente sobre el cumplimiento voluntario. Por ejemplo, los entrevistados mencionaron la relevancia de las técnicas de facilitación y de atención al contribuyente, que disminuyen los costos tanto de cumplimiento como administrativos y que, consecuentemente, pueden aumentar la predisposición del ciudadano a cumplir (Clemens & Palacios, 2007).

Asimismo, otro factor que habría influido es la mayor percepción de riesgo. Es decir, el contribuyente actual experimentaría un mayor temor de ser atrapado en relación a años

atrás. Ello ha sido explicado por la mayoría de los entrevistados por medio de la mejora en la tecnología, que permite un manejo óptimo de los datos.

Sin embargo, a tono con lo explicitado por Natalio Botana (2006) y Alejandro Estévez (2008), otros entrevistados insistieron en que para acercar el nivel de cumplimiento real al nivel deseado, es importante comenzar a trabajar en una concientización de la importancia del impuesto para la sociedad. La percepción de riesgo no dejaría de ser relevante, pero no podría apostarse a esa sola variable según estas opiniones, ya que algunos contribuyentes podrían preferir especular con no ser atrapados y, en el caso de serlo, soportar el costo de la sanción (que probablemente sea inferior al costo del cumplimiento absoluto). Asimismo, una persona que ya fue auditada, podría especular con que un “meteorito no cae dos veces en el mismo cráter” (efecto cráter) (Mittone, 2006). Consecuentemente, un contribuyente informado podría no experimentar percepción de riesgo. Ello demuestra que los entrevistados son plenamente conscientes de que, aunque necesaria, la estrategia de generar percepción de riesgo, posee límites.

En otro orden de cosas, los entrevistados expresaron que, a diferencia de las explicaciones tradicionales (estadio del ciclo económico, percepción de riesgo, facilitación), lentamente comienza a vislumbrarse la existencia de una incipiente subjetividad tributaria más orientada al cumplimiento, con respecto a varios años atrás, que lentamente iría influyendo sobre el comportamiento de los contribuyentes. De esta manera, los entrevistados reconocen que los valores que los contribuyentes construyen respecto a la fiscalidad, inciden sobre el comportamiento tributario, en sintonía con lo que ya expuesto (Mittone, 2006; Kirchler *et al.*, 2006; Meier & Kirchler, 1998).

Por último, vale destacar que varios entrevistados señalaron que la política de moratoria impositiva que tendría lugar durante 2009, podría generar una retracción en la voluntad de cumplimiento, a razón de lo ya explicitado en el Marco Teórico (Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003). Aunque la presente investigación no prevé la inclusión de dicho año en el período de estudio (que se extiende entre 1997 y 2008), se consideró de interés rescatar esas percepciones.

TABLA 6 Conclusiones parciales acerca de la evolución del cumplimiento voluntario en la ciudadanía argentina

- Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que, desde la creación de la agencia única, el nivel de cumplimiento voluntario aumentó. Oquistamente, un entrevistado directamente indicó que el concepto de “recaudación voluntaria” no existe, ya que queda solapado por el de “retención a la fuente”.
- Este crecimiento se explicó por dos tipos de factores:

Factores exógenos a la AT: la recuperación de la actividad económica luego de la crisis de 2001 generó un aumento en la recaudación.

Factores endógenos a la AT: la facilitación (directamente vinculada al mayor nivel de servicios) genera menor reticencia, a la vez que la mejora en la tecnología aumenta la percepción de riesgo y, consecuentemente, disminuye la voluntad de incumplir.

- En sintonía con ello, los entrevistados estuvieron de acuerdo en que, lentamente, comenzaría a surgir una subjetividad más orientada al cumplimiento voluntario.
- Los entrevistados también estuvieron de acuerdo en que la moratoria impositiva (2009) puede mermar la voluntad de cumplimiento en el largo plazo. Aunque dicha política excede la limitación temporal de esta investigación (1997-2008), se consideró de interés rescatar ese aspecto.

7.3. PERCEPCIONES ACERCA DE IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS

7.3.1. Incidencia de las tecnologías sobre el cumplimiento voluntario

Se consultó a los informantes sobre la incidencia que las nuevas tecnologías de gestión pueden tener sobre la voluntad de cumplimiento de los contribuyentes.

Por su parte, el informante 14, explicó que las tecnologías generan una alta percepción de riesgo, ya que el control es sistemático y, por ende, la capacidad de detección es superior. Consecuentemente, la mayor percepción de riesgo, elevaría la voluntad de cumplir:

“[Lo importante de la tecnología es] tener datos cruzados y que el contribuyente sepa que lo están controlando eficientemente [para] la mayor percepción de riesgo. Y no tanto la investigación de campo de ir a ver ‘con los ojos’ como se hacía antes. Antes estaba la investigación de campo, casa por casa, al contribuyente, visitarlo, estar seis meses. Eso está obsoleto totalmente. Hoy, la investigación y la percepción de riesgo, se genera vía informática. Tener datos, cruzarlos, bueno ‘este señor compró tres coches, salió para Europa cuatro veces en el año con toda su familia, tiene sus chicos en el colegio más caro, y dice que gana 1000 pesos por mes’. De esos hay muchos, con esos se inventaron todo tipo de modelos.”

En relación a ello, el informante 4 coincidió con el punto de vista anterior, ya que mencionó que la mejor gestión de la información demuestra que la AT dispone de recursos para fiscalizar más eficientemente. Al generar más percepción de riesgo, ya que el

contribuyente sabe que está “siendo observado”, se fomenta el cumplimiento voluntario, es decir, sin necesidad de aplicar medidas coactivas:

“[Las tecnologías inciden] totalmente, donde uno conoce que se usan estas tecnologías. Por ejemplo, hay países donde a la hora del vencimiento del impuesto a las ganancias de personas físicas, a vos te mandan a tu casa o a tu dirección de *email*, una predeclaración, donde ya hay información disponible y el tipo dice ‘Ud. el año pasado declaró tanto, tenemos registrados ingresos suyos por tanto, etc. Entonces, de mínima, tiene este impuesto determinado. Sabemos que su hijo todavía está a su cargo, etc.’. Entonces, sobre eso, corregís. Eso es de fuerte impacto. Te lo doy como un servicio, en realidad te estoy diciendo ‘estoy mirando’. Para bienes personales o cualquier impuesto parecido: ‘Sabemos que Ud. tiene esto’ y te mando la foto de tu auto, te mando la foto de tu yate, te mando la foto de tu casa...”

Por otra parte, un grupo de entrevistados atribuyó el fenómeno a la facilitación que generan las tecnologías y no necesariamente a la percepción de riesgo.

A modo de ejemplo, el informante 3 coincidió en que las tecnologías son buenas para generar mayor voluntad de cumplimiento, aunque atribuyó ese aspecto a la facilitación y al servicio:

“Si, [las tecnologías de gestión] ponen más accesible [el cumplimiento], desde el momento en que vos podés hacer una presentación desde tu casa, tener acceso más fácil. No quiere decir que ‘yo evadía y ahora no’. Te facilitará el trámite, te simplificará la vida más que motivarte a pagar...”

A su turno, el informante 5 también reconoció que las tecnologías favorecen el cumplimiento voluntario, por facilitar y acercar a la AT a los contribuyentes, posibilitando el cumplimiento. Para este informante, la tecnología ha sido, puntualmente, el vector que hizo posible instaurar una mecánica de atención al contribuyente. Sin embargo, destacó que muchos contribuyentes, que en el momento de introducción de esas nuevas tecnologías, criticaron la iniciativa y se mostraron reticentes, hoy en día han descubierto los beneficios de su aplicación:

“¿En qué consiste? Primero, es el uso de la tecnología que nos permitió, por ejemplo, que la gente pudiera presentar un plan de pagos, directamente desde su casa [...] La tecnología nos permitió poder llevar Internet a lugares en donde no había, a través de los centros de servicio y la tecnología de la que dispone la AFIP. La tecnología nos permitió poner centros móviles. Es decir, ubicarnos *tal* día en *tal* lugar, para poder acercarles a ellos el cumplimiento. Entonces, hacemos operativos donde *tal* día estamos en una localidad del sur, para dar claves fiscales y avisarles que mañana vamos a estar en otro lugar; ir subsanándoles ese inconveniente. La tecnología también nos permitió poder ampliar el horario de atención, de modo tal que no dependemos de trasladarnos *N* kilómetros a un horario determinado. Sino que las 24 horas, los siete días de la semana, vos tenés el mostrador virtual que es la página *web*, siempre disponible para eso. La tecnología permitió eso y mucho más [...] En términos informáticos, cuando pusimos la declaración jurada por Internet, quizás nuestro sistema no estaba del todo preparado para recibir la cantidad e intensidad de presentaciones que puedan venir por ese canal. Entonces, se produjo una suerte de rechazo inicial ‘no tengo clave fiscal’ o ‘no la puedo sacar’, ‘me tengo que quedar hasta cualquier hora para hacer una declaración jurada’. Hoy, ese planteo es, no sólo absolutamente inexistente. Sino que actores como los asesores tributarios que son los usuarios más frecuentes, que en su momento criticaron, agradecen el haber tenido esta posibilidad. Porque este cambio

cultural, que al principio les costó, hoy se dieron cuenta que les significó un ahorro, mayor tranquilidad, mayor transparencia de la gestión, y mayor seguridad también en la operación.”

Asintiendo con lo ya expuesto, el informante 7, también destacó que la facilitación que permiten las tecnologías es un elemento relevante en el aumento del cumplimiento voluntario:

“Si, [las tecnologías aumentan la voluntad de cumplimiento], por varios motivos. Desde el punto de vista del contribuyente, él puede presentar y pagar los 365 días, en cualquier momento del día, en cualquier circunstancia meteorológica. [Previamente], tenías que estar supeditado a cuestiones administrativas, hacer colas en las agencias debido al vencimiento, problemas para hacer un pago o el cadete que no llegó a tiempo. Hoy, todo eso, son excusas que ya murieron. Vos vas, pagás a las 2 de la mañana, al otro día. Yo creo que eso fue un cambio importante.”

El informante 15, asimismo, destacó que para hacer llegar a toda la población contributiva la ventaja de las tecnologías, se pusieron en marcha los centros de servicio, destinado a proveer de apoyo humano y tecnológico a quienes no tenían conocimientos como para hacer las gestiones enteramente a través de Internet:

“La AFIP empezó a desarrollar centros de servicio. Que no son la agencia clásica o aduana clásica adonde va el contribuyente, sino un centro de servicio común que atiende tanto la temática aduanera, como la de seguridad social o impositiva, con la idea de servicio al contribuyente. De acercarle una PC, hacerle uno el desarrollo. Esa es una evolución que creo que es importante para acercarse a ese ciudadano que no tiene un contador o para el que la tecnología no es el fuerte”

Habiendo indicado las principales percepciones de los informantes clave en torno a la incidencia de las tecnologías de gestión sobre el cumplimiento voluntario, a continuación se procederá a analizar cómo se vinculan dos aspectos clave de la implementación de los sistemas: el servicio y el control.

7.3.2. Atención al contribuyente y control, dos caras de una misma moneda

Además de lo expuesto, del análisis de la evidencia empírica, surge claramente que los informantes clave no perciben el control y la atención al contribuyente como dos fenómenos escindidos, sino que reconocen que se trata de dos dimensiones profundamente interconectadas, especialmente, a través de la tecnología.

En sintonía con ello, el informante 8 destacó que las tecnologías favorecen la faceta de servicio y de control de las AT y que ambos aspectos contribuyen simultáneamente a limitar el incumplimiento. Para este entrevistado, tecnología y servicio se entrelazan en forma sinérgica; al menos, evidenciando al contribuyente que el incumplimiento es una decisión cada vez más riesgosa, lo que elevaría su voluntad de cumplir:

“...hay una especie de dualidad. La administración tributaria parece más buena, porque es más gentil, pero al mismo tiempo, empieza a ser más inflexible porque sabe que tiene herramientas para controlar. Entonces, por la seducción y por la inducción al pago, te va cerrando las opciones para eludir.”

El informante 7 coincidió, cuando afirmó que las tecnologías disparan un círculo virtuoso para la AT, en la cual el contribuyente se siente más observado pero, como contrapartida, recibe más facilidades para poder cumplir responsablemente. La tecnología facilita pero, además, le quita al contribuyente la posibilidad de especular con las deficiencias en la capacidad de control del Fisco:

“Nosotros también pudimos controlar, desde el punto de vista de la recaudación, mucho más rápido. Y eso el contribuyente lo percibe. Es como un círculo vicioso. Yo puedo cumplir mejor porque me dan la facilidad para hacerlo. Pero también la AFIP puede controlar más rápido y mejor, porque tiene los datos. Entonces, mejor que cumpla para que no me *enganchen*, y empieza el círculo vicioso. Son dos caras de la misma moneda. La ayuda mejora el control y esto se va entremezclando [...] Ahora, hay que pensar que hay un 70 u 80% de la gente que paga impuestos a regañadientes, pero los paga. Y si vos le facilitás, le cuesta mucho menos. Y, además, insisto [...] antes, presentar una declaración jurada, era en la agencia. Y, los datos, los teníamos, con suerte, un año después. Y con dudas de si ese dato procesado era el verdadero, porque alguien lo capturó. Entonces, la percepción de que esa declaración jurada, si la revisan, la van a revisar dentro de dos años, y yo que sé en dos años qué va a pasar, si antes hay una moratoria. Ahora saben que, si entró el dato, es porque estaba, por lo menos, válido desde el punto de la consistencia y la congruencia. Y que a las semanas, puede ser intimado. Todo eso influye en la voluntad de pago. Que vos me digas ¿Es voluntad o está medio empujado? Bueno, es una mezcla. Siempre, la facilitación tiene un costado de control. Te estoy facilitando pero esa facilitación implica una prontitud en tener información para el Fisco. Eso, el contribuyente lo percibe.”

Asimismo, el informante 4 coincide con los anteriores, reivindicando nuevamente que las tecnologías permiten facilitación pero también mayor control:

“Una cosa y la otra [control y facilitación de las tecnologías], son dos caras de la misma moneda. Facilitan y a su vez mejoran la capacidad de control. El tipo que piensa la AT, la tecnología, la tiene que pensar así, tiene que venderlo como un elemento que facilita y tiene que reportarle una mayor capacidad de control. Si es sólo una cosa, es inútil. Para mí, no es un esfuerzo prioritario. Y si es sólo capacidad de control, bueno, puede ser. Pero hacia la ciudadanía deben ser las dos cosas. Yo te mando las fotos de tus cuatro autos, es difícil que vos no declares uno si es que los tenés.”

Coincidiendo, el informante 5 también destacó que la aplicación de las tecnologías, además de facilitar, permite equiparar la percepción de riesgo en toda la población contributiva. De hecho, el informante destaca que la tecnología ya en sí misma, debería ser concebida con ese objetivo:

“...por un lado, la facilitación y, por otro lado, el control en el uso de la tecnología. Utilizando el control, objetivo, sistemático, que permite un alcance parejo y ecuánime en toda la federalidad que necesariamente tiene la AFIP, se favorece el cumplimiento voluntario por aplicación de lo que se conoce como la percepción de riesgo. Ha permitido equilibrar la sensación de riesgo a todo el segmento de la población contributiva.”

Por su parte, el informante 10 ratificó la idea de que las iniciativas relacionadas a la tecnología tienen ese doble sentido de facilitar, pero también, de mejorar el control:

“Creo que la AFIP no hace absolutamente nada, que sea exclusivamente control o que sea exclusivamente servicio. La tecnología, hoy se usa para las dos cosas a la vez. Entonces, desde el lado del contribuyente, cuando empezás a percibir que la AFIP tiene más información de lo que hacés, tiene más información de lo que no hacés, más información de transacciones, operaciones, se empiezan a vincular entre los distintos organismos, eso te genera un poquito de riesgo, te pica un poquito más.”

Destaca una idea similar el informante 11:

“Las dos cosas. Primero, porque facilita. Yo creo que hay un porcentaje de personas que quieren cumplir pero se les dificultaba saber qué es lo que tienen que hacer hoy. Por ejemplo, se ve con el monotributo²¹. La cantidad de gente que se inscribió en el monotributo, tuvo que ver con que se sabía fácilmente en qué consistía. Que era fácil para pagar, algo que era accesible. No sólo económicamente, sino también en cuanto a cómodo, la presentación, la administración. Entonces también el tema de que aparezca AFIP, que se vea en informática que maneja mucha más información de los contribuyentes, también ayuda en que, efectivamente, el control puede ser mucho mayor que antes, que no contábamos con todo eso. O sea que yo creo que los dos. Lo que pasa es que, en la medida que la información que la administración tiene, se canalice efectivamente en el control de los contribuyentes, y vean que haya resultados, eso va a fortalecer muchísimo más. Lo mínimo que se pueda mejorar en informática, va a trascender muchísimo más en esto, en mejoramiento.”

El informante 13, de acuerdo con esa visión, resaltó los beneficios que la tecnología ha traído a la AT, ya que permite una fiscalización mucho más económica que la presencial:

“Las dos cosas [mayor servicio y control a partir de la introducción de tecnologías] son ciertas. Por un lado, que facilita. Pero al mismo tiempo, del lado de la AT, través de determinado tipo de aplicaciones y cruces, podés tener rápidamente detectado al que dejó de cumplirte un plan de facilidades, todo este tipo de cuestiones. Aumenta la percepción del riesgo, sin necesidad de la fiscalización presencial, lo que tiene muchas ventajas del lado de la administración, porque no necesitás tanta gestión. Y, a la gente, la podés orientar y colocar en ciertas etapas de los procesos, ya sea de fiscalización o de recaudación.”

En conclusión, surge claramente de la evidencia empírica, que los entrevistados consideran que la introducción de tecnología y la adopción de técnicas de atención al contribuyente no son procesos escindidos e independientes. Por el contrario, se trata de fenómenos profundamente entrelazados; a la sazón, dos caras de una misma moneda.

7.3.3. La tecnología como fuente de transparencia del accionar de la AT

Otro de los aspectos destacados por los informantes, en relación a la introducción de tecnología, es que la estandarización de procesos que esto trae aparejado, ha favorecido el surgimiento de una relación más transparente entre AT y contribuyente, con una menor discrecionalidad por parte de los agentes públicos. Además, la gestión a través de sistemas informáticos disminuye el contacto directo del contribuyente con el funcionario tributario.

²¹ El “régimen simplificado para pequeños contribuyentes” (Ley 24.977 de 1998), nació como un régimen optativo para trabajadores autónomos. El monotributo posee tres componentes: el impuesto a las ganancias, el IVA y uno de corte previsional. El sistema fue ideado para pequeños contribuyentes, de manera de dar solución al problema de la informalidad laboral (sea por falta de inscripción o por falta de aporte posterior) de una muy importante cantidad de pequeños empresarios, cuentapropistas o independientes y profesionales (Abrita *et al.*, 2010).

Esto favorecería que los ciudadanos reciban un tratamiento justo y equitativo, legitimando y haciendo más transparente el papel desempeñado por el Fisco.

En palabras del informante 5:

“Nos dimos cuenta que el uso de la tecnología legitimaba y le daba transparencia a todo el accionar de la AFIP ¿Por qué? Porque objetivizaba la relación con el contribuyente, porque permite servicios que de otro modo no se podrían prestar por complejidad, por distancia o por lo que fuere. Y, de a poco, permitió ir eliminando la discrecionalidad para lograr niveles de relación más ecuánimes con los contribuyentes ¿Por qué digo discrecionalidad? Cuando vos tenés que determinadas situaciones se resuelven a través de una secuencia sistemática de pasos que están catalogados, que están desarrollados en la plataforma informática o lo que fuere, lo más probable es que, a iguales situaciones, igual tratamiento. Ahora cuando eso está al amparo o a la decisión de un jefe para garantizar que se le dé un tratamiento particular a un caso, empiezan las sospechas de si la discrecionalidad está bien usada, si no hubo un tratamiento fraudulento del tema o si se tomó la mejor decisión. Por eso, para nosotros, el uso de la tecnología nos permitió transparentar y legitimar la actuación de la AFIP.”

En coincidencia con lo expuesto, el informante 4, explicó que las tecnologías, al estandarizar procedimientos y quitar discrecionalidad o capacidad de decisión al funcionario sobre los casos específicos, generan control sobre la actividad de éste último:

“Cuando vos tecnologizás la AT y automatizás, bajás enormemente el nivel de discrecionalidad. Este factor, es muy importante, porque en la AT, a diferencia de lo que sucede con cualquier otra organización, todos los empleados tienen una enorme capacidad de vulnerar al sistema. Y, como en general, trabajan con elementos que tienen un cierto valor de mercado [...] pueden hacer un uso no deseado o indebido de esos elementos o un aprovechamiento no debido. Cuando se automatiza y hay un aprovechamiento de la tecnología informática, eso se minimiza enormemente, porque ganás una gran capacidad de control sobre tu propio personal.”

En sintonía, el informante 7 insistió en que la percepción de corrupción ha mejorado, en función de un control más expandido (que controla a “todos por igual”) y por la inclusión de los sistemas informáticos, que generan confianza en el contribuyente:

“Todavía hay una percepción, que no está claro cuál es el destino de los fondos. Es una excusa, pero también es una realidad [...] pero me parece que hay una percepción de corrupción un poco menor que unos años atrás. Básicamente, por los sistemas. Veo que la gente confía más en los sistemas que en las personas, y tiene razón”

Entonces, además de los beneficios que las tecnologías acarrean en materia de fiscalización y atención al contribuyente, pueden favorecer la transparencia en el vínculo AT-administrado. Habiendo dado cuenta de ello, a continuación se plantean las percepciones de un grupo de entrevistados, que consideran que, si bien las tecnologías favorecen la inclusión por un mayor alcance, a su vez, pueden generar la exclusión de quienes no están alcanzados por las mismas.

7.3.4. El informalismo a favor del Administrado: “Sistemas que no escuchan”

A pesar de que buena parte de los entrevistados destacaron que las tecnologías permiten incluir y acercar al Fisco a una diversidad de actores (dado la falta de limitación temporal y espacial), otro grupo de entrevistados señaló que las mismas también pueden generar algún tipo de exclusión. Ello, desde que no todos los contribuyentes están capacitados para hacer uso de plataformas tecnológicas, a la vez que la estandarización suprime la posibilidad de atender cuestiones particulares.

En relación a ello, el informante 9 destacó que el acceso a la AT sólo a través de aplicaciones informáticas, puede colisionar con el principio de “informalidad a favor del administrado”, ya que no queda espacio alguno para resolver ciertas situaciones particulares que exceden los parámetros estipulados por el procedimiento. Ello, a diferencia del paradigma de gestión anterior:

“Como abogado, hay un principio del administrado, que es el del informalismo. Eso es un principio de vieja data del derecho administrativo. Quiere decir que vos, como administrado, como ciudadano, tenés el derecho a peticionar, que está en la Constitución [...] ¿Qué quiere decir el informalismo? Que el administrado que presenta una hoja de cuaderno, poniendo su nombre y explicando en sus palabras qué es lo que te quiere decir, y la Administración tiene el deber de encauzar eso en las normas y darle curso. Ahora, con los sistemas informáticos, si vos instrumentás un sistema donde las opciones A, B y C no responden a lo que el contribuyente te quiere decir, y no hay una opción más, el tipo pone A, B o C o no puede decirte nada. Entonces, en ese caso, el sistema no contribuye a mejorar la relación con el contribuyente, a mejorar la AT ni nada. Son sistemas que no escuchan. Entonces, en ese caso es un atraso, un retroceso [...] los sistemas, dependen. No podés decir que, a mayor cantidad de sistemas, mejor servicio.”

El informante 12 coincide con ello, cuando destaca que generalmente los aplicativos son desarrollados por profesionales informáticos que, bregando por la eficiencia del sistema, no siempre respetan el espíritu de la norma original. Por ese motivo, el entrevistado destaca la importancia de que la Administración no sea “sorda” a las excepciones:

“...yo creo que esto de *aplicativo mata ley* en vez de *billetera mata galán*, está pasando mucho en la AFIP últimamente. Me da la impresión que está vulnerando un principio de seguridad jurídica que es el ‘informalismo a favor del administrado’. No puede ser que el administrado no pueda presentar algo que quiere presentar si no lo hace dentro de un parámetro que está previsto en el sistema. Y también yo veo que muchas veces, desde lo informático, hay, a veces, un pequeño divorcio con la norma. Entonces, informática pide cosas que la norma no pide, o desde el punto de vista del aplicativo, no se pueden hacer cosas que la norma permite [...] cuando uno está del lado de la AT, es muy importante escuchar la práctica cotidiana del que tiene que hacerlo...”

El informante 10 destaca, en sintonía con lo anterior, que la AT debe ser cautelosa con los sistemas que desarrolla ya que, en nombre de la facilitación, paradójicamente puede

terminar complejizando las obligaciones del usuario, obligándolo a tener que recurrir a asesorías que no siempre están al alcance de los pequeños y medianos contribuyentes:

“Cada vez que decimos ‘esto lo migramos a informática’, se genera esa duda ‘¿Y cuántos van a poder?’. O, lo que estás haciendo, es forzar a que haya un intermediario. Esas son decisiones de política. Si yo hago que vos solamente puedas pagar el monotributo por Internet, es probable que te obligue a contratar a alguien. Porque si vos sos como mi mamá, por ejemplo, que está en edad de jubilarse, o te busca a vos que le des una mano o contrata a alguien. Pero sola no lo va a hacer. Por complejidad, porque la presión le genera urticaria...”

El entrevistado 13, por su parte, discrepó parcialmente con lo anterior. Si bien reconoció que en ciertas oportunidades los sistemas pueden “deformar” el espíritu de la ley, por otra parte, es también cierto que, frente a las ventajas que traen las tecnologías, el principio de “informalismo a favor del administrado” debería tomarse como una cuestión relativa, ya que prima la necesidad social de la recaudación, por encima de las cuestiones individuales:

“...un aplicativo puede modificar una ley. Es cierto, puede ser, en el sentido de que las interpretaciones que surgen de una ley pueden no verse reflejadas en un aplicativo, con lo cual el aplicativo está planteando algunos detalles -por lo general, siempre en cuestiones secundarias-, que en la ley no estaban previstas. Y se entiende que el principio sagrado de legalidad, que cualquier tipo de restricción tiene que estar prevista en la ley. El tema es que el principio de informalismo, es uno de los principios generales del derecho administrativo. Pero es un principio relativo, como todo principio. Si uno dijese que es absoluto, entonces sí; este principio diría que no puede hacerse ningún formulario [porque] le coartás la posibilidad a quien ha pedido un *carnet* de conducir, de decir que quiere un *carnet* con una foto más linda. Evidentemente, creo que en estas cosas, el informalismo tiene ciertos límites. Y uno de los límites es que vos tenés que tener una forma de recaudar que tiene que estar estandarizada, porque de lo contrario, se hace casi imposible incluir los distintos casos o tratar de igual manera a todo el mundo y lograr cierta eficiencia. Creo que puede haber alguna atención, pero creo que la necesidad social tiene que predominar sobre la cuestión individual. Porque, básicamente, la necesidad social de la recaudación para atender los servicios que presta el Estado, llegue en forma continua, más allá de las discusiones. Por eso el principio de *solve et repete*²²: pague mientras vamos discutiendo. Si todo el mundo tuviese esa facultad de impugnar primero y pagar mucho tiempo después, se verían resentidos los fines esenciales del Estado [...] No podés tener tantas excepciones a una norma, porque se hace de muy difícil aplicación y, prácticamente, termina siendo imposible lograr el financiamiento del Estado. No tenemos que perder de vista que esto financia el funcionamiento del Estado y los servicios que el Estado presta.”

A continuación, se procederá a articular una serie de conclusiones parciales sobre la implementación de tecnologías de gestión en la AFIP.

²² Aforismo latino que se traduce literalmente como “paga y luego reclama”.

7.3.5. Conclusiones parciales acerca de la implementación de tecnologías de gestión

Los entrevistados mostraron acuerdo con respecto a la idea de que la tecnología puede orientar la subjetividad de los ciudadanos hacia el cumplimiento voluntario. Varias son las razones que podrían dar cuenta de ello.

En primer lugar, a tono con lo que explica Romero Flores (2008), surge claramente de la evidencia empírica que la tecnología juega, de acuerdo a los entrevistados, un papel dual. Por un lado, permite una mayor capacidad de control y de gestión de la información, ocasionando una creciente percepción de riesgo y estimulando el cumplimiento correcto y en plazo, sin necesidad de aplicar coerción estatal (o sea, voluntariamente). Por otro lado, las tecnologías juegan un rol de facilitación y acercamiento de la AT hacia el contribuyente. Este “papel dual” fue espontáneamente mencionado por la mayor parte de los entrevistados.

Segundo, del análisis de la evidencia empírica, también surgió un aspecto muy relevante en la relación Fisco-contribuyente. Dicho vínculo, de pasar a ser “cara a cara” con el funcionario de la AT, ha comenzado a ser digital. Las tecnologías, en ese sentido, han estandarizado los procedimientos. Consecuentemente, apartando al funcionario, disminuiría el nivel de discrecionalidad de éste por sobre las situaciones particulares de los contribuyentes. Entonces, además de hacer más expeditivo el procedimiento, las tecnologías han incidido favorablemente sobre la imagen del organismo, ya que han dado “transparencia”, como indica Díaz Yubero (2003), a la relación entre Fisco y contribuyentes. Estos también son aspectos que han sido reconocidos por los entrevistados como positivos al momento de generar un acercamiento de la subjetividad tributaria hacia el cumplimiento voluntario.

En tercer y último lugar, surgió otro aspecto a lo largo de las entrevistas, vinculado al riesgo de que las tecnologías, a la vez que inclusivas, paradójicamente, puedan ser excluyentes. En ese sentido, hubo un grupo de entrevistados que enfatizó el principio de “informalidad a favor del administrado”, que se anularía cuando éstos entran en contacto con los aplicativos diseñados por informáticos que, en algunas oportunidades, pueden hasta deformar el espíritu de la norma. Las aplicaciones informáticas que convierten, de esta manera, en “sistemas que no escuchan”. A dicha posición, se opone otro grupo de

testimonios, donde se rescató que las ventajas (en términos de inclusión) que han traído las tecnologías, son remarcables. Por ello, el principio del informalismo sería relativo frente a la necesidad social de la recaudación. Éste constituye otro síntoma del fenómeno de “desjuridización”, descrito por Charles Franko (2004), que da cuenta del traspaso de una lógica normativa a una managerial, fundamentada en el uso intensivo de tecnologías.

TABLA 7 Conclusiones parciales acerca de la implementación de tecnologías

- Los entrevistados estuvieron de acuerdo con respecto a que la introducción de tecnologías de gestión puede actuar a favor de la creación de una subjetividad más orientada al cumplimiento voluntario.
- Ello se explica porque generan más percepción de riesgo, a la vez que facilitan: servicio y control se convierten, así, en “dos caras de una misma moneda”.
- La estandarización que producen los sistemas generan más transparencia en el vínculo AT-contribuyentes, porque disminuyen la discrecionalidad de los funcionarios. Ello también incidiría a favor de una subjetividad más orientada al cumplimiento voluntario.
- Algunos entrevistados indicaron que la estandarización de los sistemas va contra el “informalismo a favor del entrevistado”: si bien son inclusivas, por otra parte, inhiben la posibilidad de que se traten casos cuya particularidad debería ampararse en el ya mencionado principio.

7.4. PERCEPCIONES ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE TÉCNICAS ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE.

7.4.1. La incidencia de la atención al contribuyente sobre el cumplimiento voluntario

Se consultó a los informantes sobre sus percepciones acerca de si las técnicas de atención al contribuyente, señaladas por ellos mismos como uno de los principales cambios atravesados por la AFIP en la última década, favorecerían o no la creación de una subjetividad más orientada al cumplimiento voluntario.

Con respecto a este tema, el informante 7, enfatizó los costos parafiscales²³ que implica el cumplimiento voluntario. En ese sentido, consideró que la AT ha dado una serie de herramientas orientadas a disminuir ese costo, lo cual redundaría en una mayor voluntad de cumplimiento. En sintonía con lo expresado, destacó que el mejor clima entre AT y

²³ Que ya han sido definidos como “costos de cumplimiento” (*compliance costs*) que son recursos que deben invertir los contribuyentes en cumplir con las normas tributarias, y “costos administrativos” (*administrative costs*), que son los costos que la AT enfrenta al recaudar y aplicar las regulaciones impositivas (Clemens & Palacios, 2007).

contribuyente es favorable al cumplimiento, y que la creación de una Subdirección General orientada a ello es un síntoma de dichos cambios. Asimismo, el entrevistado deja ver que se ha abandonado el viejo modelo de “policías y ladrones”, como describen Kirchler *et al.* (2008), por un modelo de AT más abierta y respetuosa del contribuyente, dispuesta a trabajar en colaboración:

“Hay un costo parafiscal; además del costo del impuesto en sí mismo, está el costo de cómo cumplir eso. Y me parece que la AFIP ha dado una serie de herramientas que minimizan ese costo. Un pequeño comerciante con conocimientos mínimos de una computadora, que sepa usar Internet, no necesita un contador [...] Me parece que estamos apuntando a eso. Y, obviamente, eso facilita nuestro cumplimiento voluntario [...] Y, de alguna manera, en esto, haber creado la Subdirección [General de Servicios al Contribuyente], creo que es un mecanismo de coordinación con el contribuyente que no existía. La agencia es más que un lugar para pagar. Hoy es un lugar donde te pueden asistir. Y el contribuyente que tiene contacto con la Administración, para mí se ha dado cuenta: ‘como contribuyente, me siento mucho más tranquilo con una Administración abierta, que con una Administración que lo único que está pensando es cómo perseguirte’. Es un cambio importante”

A modo de ilustración, el informante 5 explicó que en muchas oportunidades, los contribuyentes se escudan en la complejidad del sistema tributario para no cumplir. La AT no puede de por sí alterar la normativa tributaria para hacerla más sencilla, pero sí puede valerse de técnicas de atención y servicio para que el cumplimiento sea más accesible. A tono con lo que indican Feld y Frey (2002 y 2007):

“Una de las excusas del incumplimiento es la complejidad del sistema tributario. El sistema tributario es complejo y va a ser complejo siempre. Porque las relaciones económicas lo son. Eso ya lo sabemos y es un dato. Entonces ¿qué deberíamos hacer nosotros? En eso se basa el servicio. A su vez, la complejidad tiene otro aspecto. Si el sistema tributario no lo podemos simplificar o se puede simplificar con cierto límite ¿Cómo hacemos para bajar esa realidad tributaria a la ciudadanía para favorecerlos? Ahí está el rol del servicio y las técnicas de atención al contribuyente.”

Por su parte, el informante 2 también consideró que la atención y el servicio pueden mejorar la voluntad de cumplimiento, en una tarea como la impositiva, a la cual, usualmente, existe reticencia:

“Si además de no querer pagar impuestos, a la gente en general y, en esta cultura en particular, se lo hacen más difícil, o se le pone más escollos a aquel que quiere cumplir, peor. Al que quiere cumplir hay que ponerle una alfombra roja y facilitarle la tarea lo más que se pueda.”

A su turno, el informante 3, indicó que la atención al contribuyente y el buen nivel de servicio, más bien, lo que hacen es remover la excusa a aquellos que tienen una baja voluntad de cumplimiento:

“Creo que puede ser [mejoren el cumplimiento voluntario], pero no creo que sea lo que decide finalmente. Me parece que allana el camino. Si una persona dice voy a pagar y encima tiene obstáculos, se agarra de esos obstáculos si no estaba totalmente decidido y dice ‘¡Mirá que desastre! Tengo que hacer esta cola’ o ‘la atención es mala’, entonces vuelve a no pagar. Aunque empezó yendo para allá, decide irse para otro lado. Si en el camino de esa decisión, ve que lo

atienden bien o no va a tener esa excusa de que ‘no me atienden bien’, es un factor que, más que a favor, no puede jugar en contra”

En sintonía con lo expresado, el informante 11 también destacó las innovaciones del nuevo modelo de AT, mucho más orientado al contribuyente que antaño:

“...el tema de que se hayan abierto oficinas específicas para dar información a los contribuyentes es algo que antes no existía. La información a los contribuyentes estaba en el mismo lugar adonde presentabas el formulario. Y después, en campañas publicitarias. Es otra forma de llegar a los contribuyentes, sobre todo las televisivas.”

Asimismo, el informante 9 consideró que el servicio mejora la predisposición al cumplimiento, de la misma forma que una mala atención puede mermarlo. La AT, por otra parte, tiene la misión de tratar con atención y respeto al contribuyente:

“Yo creo que la atención al contribuyente, mejora la predisposición a cumplir [...] Un tipo que quiere saber en qué situación tributaria está o quiere saber qué hacer con determinados problemas que tiene o que cree que tiene, se encuentra con una mala atención, y bueno, es más difícil que continúe con ese camino de buscar la solución. Además que creo que es algo que no puede faltar, una buena atención al contribuyente. Vos no podés tratar mal al contribuyente.”

Se consultó al informante 14 en relación a si la facilitación podría terminar por convertirse en un “arma de doble filo” para la AT, pero éste destacó que la misma debería orientarse justamente a los pequeños y medianos contribuyentes, que son quienes más soportan los costos parafiscales del cumplimiento tributario, a pesar de que sean los que generan un menor impacto a nivel recaudatorio para el Fisco. Consecuentemente, el informante plantea que la facilitación en los estratos más bajos, es más una cuestión de lograr inclusión social y formalización que de recaudación. En relación a ello, destacó el régimen de monotributo:

“[el contribuyente] enfrenta dos costos. La decisión es una ecuación económica, el costo directo de pagar el impuesto, el ‘¿cuánto me sale pagar el impuesto?’. Llama al contador y pregunta ‘¿Cuánto es mi costo directo?’. Y, después, el costo indirecto, que son los asesores fiscales, la oficina montada, llenar las declaraciones juradas. Desde la Unión Europea, hace treinta años que está demostrado que ese costo indirecto del cumplimiento -si yo quiero cumplir-, va creciendo, cuando más chiquita es la empresa, hasta el individual. Para una persona individual, puede ser más el costo indirecto que el directo [...] Va disminuyendo a medida que entramos a las PyMEs, pero con una alta carga que casi me iguala el costo directo. Por eso, cuando se trata de facilitar el cumplimiento de las PyMEs, se trabajó mucho también sobre el costo indirecto de facilitarle el cumplimiento. Y, después, es casi nimio en las grandes empresas, porque en una organización tan grande, tener 20 contadores, no es nada. Y aparte tienen asesoramiento, consultoras internacionales, etc. [...] Pero es importante en los estratos más bajos económicos, que no son los que hacen más impacto en la recaudación [...] La idea tampoco es la recaudación. Es facilitarle el cumplimiento y la formalización. Quiere decir que ahí tenés otro objetivo en la facilitación. No la recaudación, sino la inclusión social. El monotributo, la idea que tuvimos en 1998, fue la inclusión social, no recaudar.”

Sin embargo, otros entrevistados manifestaron una posición negativa frente a las técnicas de atención al contribuyente.

Por ejemplo, el informante 1 expresó que dichas técnicas, en conjunto con las nuevas tecnologías, constituyen una dualidad orientada a mejorar el cumplimiento voluntario, ya que por un lado, se genera una mayor percepción de riesgo y, como contraparte, el contribuyente se siente respetado y considerado. Sin embargo, mencionó que, aprovechando las facilidades, muchos contribuyentes pueden intentar mejorar su situación personal en forma ilegítima, como es el caso de quienes acceden a un régimen simplificado (como el monotributo) y a sus ulteriores beneficios, sin que les corresponda, porque deberían estar en una categoría más alta. De esta manera, el Fisco “permitiría”, de alguna manera, que le tiendan una trampa:

“...se sintió una mezcla de servicio-riesgo mejor. [...] Lo que más importa es que las formas funcionen. Donde haya una interacción cara a cara con el contribuyente, donde haya un trámite, una consulta por una inscripción, que por lo menos en esa cosa, el trato sea bueno, se trate de ayudar al contribuyente. [...] Los pagos por Internet y las declaraciones juradas por Internet son una facilitación, claramente. El contribuyente presenta a cualquier hora, arma la declaración jurada, la manda desde su casa, no tiene que hacer cola, el monotributista puede presentarse [Las iniciativas de atención al contribuyente], de alguna manera producen una sensación de cierta consideración y cierto servicio al usuario. Hay una galería enorme de cosas que se han hecho. Algunas son para descontrol, claramente. Pero la sumatoria de todos esos servicios, mejoró la relación entre la sociedad y la AT [...] Pero, es un sistema complejo, porque muchos que son monotributistas, en realidad, no deberían serlo. [La AT les termina facilitando] el engaño con las simplificaciones que les hacemos. Pero es un tema ya de política tributaria, porque se ha diseñado un sistema que no tiene los suficientes controles de calidad para asegurarnos. Encima, les estamos dando una simplificación excesiva que ha limitado la capacidad de control sobre ese universo. Entonces, en última instancia, paradójicamente, les simplificamos la vida en la trampa que están cometiendo.”

Por su parte, el informante 4 remarcó que las técnicas de atención al contribuyente no son útiles para la AT, ya que la mayor proporción de la recaudación se concentra en un pequeño grupo de grandes contribuyentes, que probablemente cuentan con intermediarios y no necesitan acudir al mostrador. Por lo cual, en el resultado total de la recaudación, la atención al contribuyente no incidiría:

“...se dirime en otro campo [diferente al de la atención al contribuyente], porque, en general, los contribuyentes relevantes no acuden al mostrador. Son quienes los representan. Se dirime completamente en otro lado.”

En relación al mismo tema, el informante 6, describió las diferentes mentalidades de los agentes de la AT, de acuerdo pertenezcan a la tarea de atención al cliente o fiscalización. Sin embargo, reconoció que la mejor y más respetuosa atención ayuda a que la sociedad en general tenga una buena imagen del organismo:

“Yo creo que [la atención al contribuyente] ayuda. Yo creo que ayuda la percepción de que uno es respetado. Vuelvo a decirte, atención al contribuyente para mí no es solamente facilitación, es un poquito más. Yo, facilitación, lo asocio más a tecnología, a Internet. Cuando vos vas con un problema, que te atiendan, te traten bien y te solucionen, genera mucho *feedback* positivo hacia el organismo, [ello] ha contribuido a una imagen de profesionalismo [...] Los de reca [por

recaudación] son los que hacen atención al cliente, los que facilitan –declaraciones y datos por internet, menos cola, etc-. Y la verdad que está muy bueno que se hagan esas cosas. Pero la realidad es que la mayoría de la gente paga, porque tiene miedo que lo atrapen, no por ser un ‘orgulloso contribuyente’ como dice la propaganda de ARBA [Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires]. Por eso alguien tiene que hacer de malo. Entonces los malos de la película somos los de *fisca* [por fiscalización]. Para darte una idea, cuando yo era chico, en los *comics* de la época, había un personaje que se llamaba Savarese, un siciliano a quien la mafia le había matado a sus padres en Italia. De adulto, se convirtió en investigador del FBI [*Federal Bureau of Investigation*], que luchaba contra la mafia en los años 30. Tenía una frase: ‘...para nosotros el mundo se divide entre sospechosos y culpables...’ A los de *fisca*, más o menos, así nos funciona la cabeza. En síntesis, la cosa funciona con el palo y la zanahoria, los de *reca* ofrecen zanahoria, nosotros palos. Las de ellos deben ser cada vez más ricas y tentadoras, los nuestros deben ser cada vez más duros y precisos”

Habiendo considerado las percepciones de los encuestados con respecto al impacto de la atención al contribuyente sobre la voluntad de cumplimiento, a continuación se esbozarán las principales conclusiones sobre este punto.

7.4.2. Conclusiones parciales acerca de la implementación de técnicas de atención al contribuyente

Existen dos posiciones bien marcadas con respecto a las técnicas de atención al contribuyente. Por un lado, una visión más sesgada, que presupone que la misión de la AT es, lisa y llanamente, la recaudación. Para esta postura, el desarrollo de técnicas de atención y asistencia al contribuyente no es realmente relevante, en la medida que los Grandes Contribuyentes (que concentran la mayor masa de la recaudación), no concurren al “mostrador”, sino que cuentan con asesores especializados que realizan el trabajo por ellos. Estos no dependen de los mecanismos de facilitación, que más bien están diseñados para la atención de pequeños y medianos contribuyentes. Dentro de este grupo, de todas maneras, también hay entrevistados que incluso no tienen una visión positiva de estas técnicas, porque argumentan que el trato de mayor atención al contribuyente produce un efecto no deseado, ya que facilita que estos puedan tender una trampa al Fisco. Esta visión, probablemente, esté más cercana al viejo paradigma de “policías y ladrones” (Kirchler *et al.*, 2008), donde los agentes fiscales no conciben otra visión del contribuyente que no sea la de “sospechoso” o, directamente, “culpable”.

Al primer grupo de entrevistados se opone otro, que consideró que las técnicas de atención y asistencia son un aspecto fundamental de la relación Fisco-contribuyente. La atención mejora la predisposición del contribuyente a cumplir en forma y horario (o, al menos, le quita la excusa para no cumplir), aporta claridad al sistema tributario que de por sí es

complejo, disminuye los costos parafiscales de los pequeños y medianos contribuyentes, entre otros beneficios. Frente al argumento innegable de que el grueso de la recaudación no se dirime entre los medianos y pequeños contribuyentes, este grupo reconoce que la atención tiene más que ver con una cuestión de incluir a estos contribuyentes y educarlos en la responsabilidad de los impuestos, que realmente la motivación misma de la recaudación. De esta forma, la AT mejora su imagen, acercando las percepciones de los contribuyentes hacia el ideal del cumplimiento. Esta mentalidad, probablemente, venga acompañada de una visión ampliada de cuál es la misión de la AT en la sociedad: no sólo recauda, sino que también atiende, facilita, simplifica, educa e incluye.

A modo de ilustración de ambas posiciones, podría mencionarse las percepciones contrapuestas de dos de los entrevistados. Ambos ejemplifican sus dichos con el régimen del monotributo: mientras uno elige destacar de éste que se trata de un mecanismo que permitió la inclusión de pequeños contribuyentes (que de otra forma trabajarían en la informalidad y no podrían acceder a los beneficios de la seguridad social), el otro se refirió al mismo como un mecanismo que, en definitiva, lo que permite es que el contribuyente se “aproveche” de los beneficios que provee el Fisco, declarando ser monotributistas cuando, en realidad, le correspondería tributar en una proporción superior.

Es claro, en este punto, como dentro de la organización, conviven aún las visiones correspondientes a los dos paradigmas: el más antiguo, de “policías y ladrones”, y el más innovador, fundado en la orientación al contribuyente y el uso intensivo de tecnologías (CIAT, 2000a; Braithwaite, 2003; Aberbarch & Christensen, 2007; Job *et al.*, 2007).

TABLA 8 Conclusiones parciales acerca de la implementación de técnicas de atención al contribuyente

- Buena parte de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que la facilitación y el servicio han actuado positivamente sobre la voluntad de cumplimiento, creando una subjetividad más orientada a ello.
- Sin embargo, se vislumbra muy claramente un grupo de entrevistados que indicó que, en la medida que la misión de la AT sería, únicamente, la recaudación, la atención no tiene realmente mucho sentido, ya que el grueso de la recaudación se dirime en los llamados “Grandes Contribuyentes”, que no necesitan acudir al “mostrador” para ser asesorados, sino que cuentan con asesores propios.
- Por el contrario, los entrevistados que tienen una visión positiva de la atención al contribuyente, comparten también una visión más ampliada de la AT en la sociedad: aunque la atención al contribuyente se oriente más que nada a los pequeños y medianos, viene motivada más en la inclusión de éstos y su educación en la responsabilidad de los impuestos, que en los términos netos de la recaudación.

7.5. PERCEPCIONES ACERCA DEL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA SOCIEDAD

Varios entrevistados se refirieron, dentro de los cambios atravesados por la AFIP, a la adopción de una misión institucional más amplia que sólo la recaudación, que es la que tradicionalmente se atribuye a las AT.

7.5.1. Una visión ampliada de la misión de la AT en la sociedad

Se indagó entre los entrevistados acerca de los roles que la AT cumple en la sociedad, más allá de la recaudación impositiva.

En relación a ello, el informante 15 expresó que el fenómeno tributario, lentamente, dejaría de ser visto un hecho económico o técnico, para convertirse en una cuestión social y cultural. Este cambio se habría dado en forma simultánea al reconocimiento del contribuyente como algo más que un potencial evasor, en concordancia con la ya mencionada evolución hacia un paradigma más focalizado en el contribuyente (CIAT, 2000a). Y con ello, habría cambiado también el rol que la AFIP reconocía frente a la sociedad, al adoptar un papel más proactivo con respecto al desarrollo social del país, en base a la formación de una cultura tributaria fundamentada en ciudadanos más responsables (ello, en vez de solamente perseguir evasores con una única motivación puramente económica). Asimismo, luego de la creación de la AFIP, el organismo recaudador asume diversas tareas, como el perfil de control y seguridad por parte de la Aduana. Del lado de la Seguridad Social, es que se genera un nuevo aprendizaje, el de tratar ciudadanos de “carne y hueso”, con un objetivo de inclusión social que supera la mera vocación recaudatoria. En ese sentido, el entrevistado destacó que si se pensase en la AT solamente como recaudación, ésta quedaría homologada a una empresa; en ese caso, sería más valioso focalizarse en los Grandes Contribuyentes, ignorando al resto. Sin embargo, al ser una institución pública, priman otros valores como la inclusión y el respeto hacia el ciudadano:

“Fijate que siempre se asoció la tributación a la *performance* económica del país [pero también] hay un componente asociado a lo sociológico, que podrá ser cultural, social. [Antes] se reconocía como contraparte a evasores, solamente. Entonces, a partir de esta apertura conceptual, vos empezás a tener, como contraparte, contribuyentes o ciudadanos que cumplen, que cumplen menos o que evaden. De nuestra parte, tenías una necesidad de no solamente atacar, sino también, contribuir al desarrollo social del país desde el rol que nos tocaba. Se van incorporando variables, se van incorporando responsabilidades, se van incorporando complejidades [...] cuando vino la

Aduana ¿Qué tenés? No solamente la Aduana, sino nuevos roles. Tenés que ser guardián de las fronteras, del patrimonio cultural del país y no sólo del comercio exterior. No es sólo por la parte impositiva [...] Ese aprendizaje [la AFIP también] se lo debe a Seguridad Social. Porque la DGI estaba acostumbrada a tratar con Grandes Contribuyentes. Que, además, el trato es con el contador de la empresa, que habla más o menos el mismo dialecto que el funcionario. En cambio, acá hay que tratar tipos de carne y hueso, que vienen a reclamar sus aportes porque se tienen que jubilar, por ejemplo. Eso es un cambio cultural muy importante [...] Pensar en términos utilitarios sería pensar que nosotros somos una empresa que tenemos que maximizar el beneficio y minimizar los costos. Nosotros somos el Estado, y ese despreciable contribuyente chiquitito es el ciudadano, que es el que nos paga el sueldo. Me parece que es un problema cultural interno de la organización. Yo no tengo que pensar todo en función de cuánto me deja ese tipo, porque para eso, podríamos cerrar la AFIP y sus 22 mil empleados, [y manejarnos] con [la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales -que la pueden manejar 100 tipos con la computadora- [...] ¿Para qué perder el tiempo en tener un distrito en Caleta Olivia, en donde encima hace frío? Bueno, pero parece ser que hay gente, que son ciudadanos y son soberanos y que los tengo que atender.”

Por su parte, el informante 14 también destacó que si el fin único de las AT fuera la recaudación, ésta sólo debería focalizarse en el concentrado grupo de Grandes Contribuyentes que aportan la mayor proporción de recaudación e ignorar al resto. Sin embargo, el informante rescata que la AT es un organismo que también debe bregar por la inclusión social, y de ahí se explica que haya ideado planes (como el monotributo) que no tienen un fin específicamente recaudatorio sino de formalización del trabajo. Esto apunta, en última instancia, a mejorar la inclusión social:

“[Con el monotributo], la idea tampoco es la recaudación. Es facilitarle el cumplimiento y la formalización. Quiere decir que ahí tenés otro objetivo en la facilitación. No la recaudación, sino la inclusión social. El monotributo, la idea que tuvimos en 1998, fue la inclusión social, no recaudar. Porque en el último segmento, la idea no es recaudar. Es inclusión social y formalidad económica, para así controlar a las cadenas anteriores, que son las que nos dan mayor ingreso tributario. Yo creo que tiene un elemento que va más allá de la recaudación. Por eso, la gente que trabaja en la AT, les cuesta entender el tema de la inclusión social, porque sólo ven el tema de la recaudación. Están criados o preparados para ver cuánto recaudamos. Por eso, muchos países sólo se centran en los Grandes Contribuyentes, que le dan el 80% o 90% de la recaudación, y al resto de los contribuyentes, los dejan librados. Por eso hay grandes magnitudes de informalidad. Los dejan al azar. El monotributo y toda esta serie de regímenes que va a los pequeños contribuyentes, ya no tienen como objetivo la recaudación, sino facilitar el cumplimiento pero con la finalidad, no de aumentar la recaudación, sino la formalidad. Estando registrado él, controlamos a los proveedores que lo nutren.”

Coincidiendo con dicha visión, el informante 12, afirmó que las AT no tienen como fin único la recaudación, como usualmente se menciona, sino que también tiene otras funciones como la fiscalización y el control o la prevención, y el logro de una cultura tributaria que tienda en la mayor medida posible al cumplimiento voluntario:

“[La importancia de la cultura tributaria] no es sólo para recaudar. Buscar el cumplimiento voluntario del contribuyente, es para lograr armonizar el comportamiento del ciudadano en el Estado, pero el fin último no es la recaudación. [...] El fin último de la AT no es recaudar [...] si sólo tuviera que recaudar, sería un banco. Entonces, cerremos las AT, abramos más bancos. Si la AT sólo se tuviera que encargar de prestarle servicios al contribuyente, con la concepción de ‘el contribuyente es mi mejor cliente’, entonces, la verdad que la AT también tendría una función sesgada: ‘cerremos las AT y abramos más call centers’. Y si la AT sólo tiene que perseguir al que

no me pagó, es una AT que está trabajando retrasada, porque está actuando cuando ya se produjo el hecho. Entonces, ya no hay prevención, y tengo que salir a cobrarle. Vamos a estar en un continuo litigio, tengo que salir a cobrar al que no me pagó. Entonces, yo digo ‘cerremos las AT y démosle todo esto a grandes estudios de abogados’. Entonces, ninguna de esas tres visiones aisladas es una AT, que es una organización compleja que tiene todas esas funciones. Cuando uno habla de lograr el cumplimiento voluntario como fin último, si llegáramos a ese fin último, y si ese estado ideal se mantuviera en el tiempo, esa sería la única función de la AT -recaudar-. Entonces, logrado el cumplimiento voluntario total, lo único que nos queda es recaudar. Pero mientras no se logra esto, nosotros tenemos que tender a eso. Como no podemos lograrlo, ejercemos otras funciones, que son las de fiscalización, las de cobranza [...] desdoblando ésta última en muchas etapas, dándole mucha importancia a la cobranza persuasiva, y dejando para última instancia, la cobranza coactiva. La veo así, como una etapa de recaudación muy apoyada por nuevas tecnologías, como una etapa de fiscalización muy apoyada por nuevas tecnologías.”

El informante 10 mencionó que muchos de los servicios que brinda la AFIP, no tienen necesariamente una motivación recaudatoria, sino más bien cumplir con la obligación de la AT de facilitar el cumplimiento en todas las maneras posibles. La idea de una mayor democratización en la relación Fisco-contribuyente se vincula, de acuerdo a su punto de vista, con la cuestión de la igualdad ante la ley. A pesar de que económicamente hablando, lo más conveniente sería focalizarse únicamente en los Grandes Contribuyentes, es una obligación del Estado asegurar el acceso a toda la ciudadanía:

“Entonces, todas las nuevas técnicas y metodologías, formas, canales y lo que se te ocurra que se está desarrollando, tienen diferentes matices. Uno, es que hay que llegar a todos. Y todos tienen que tener las mismas posibilidades. ¿Por qué se abrieron los centros de servicios? Y porque todos tienen la obligación de conocerte, cuando tenés que cumplir y cuando no, quien tiene que pagar, donde tenés que pagar. Por eso llegan los centros de servicios, la página web, Internet, todas esas cosas. Ahora, hasta dónde es el límite para seguir avanzando con eso, no se sabe. Otros, es más una cuestión publicitaria. Vamos a un ejemplo. Lo que vos podés sacar el ITI o el COTI con mensaje de texto, es más para la televisión. Porque hasta fines del año pasado, había no más de 50 presentaciones. Pero con eso, se hicieron muchísimas campañas publicitarias. Ahora, como servicio, no hace mucho. [Tiene que ver con un contexto de] modernidad, avance, no tenés ninguna limitación para llegar a mí [...] Pero por lo menos me pongo en agenda [...] Yo lo asocio con que somos parte de un Estado y tenemos que cumplir ciertas leyes, por ejemplo, la de igualdad ante la ley. Entonces, nosotros tenemos que brindarles las mismas posibilidades a todos ¿Qué no es conveniente? Seguro que no es conveniente. En un análisis de costo-beneficio, me conviene sacar a todos los demás y atiendo solamente a 60 mil tipos y la recaudación cae quizás un 5%. Ahora, esos tipos, van a poner todo lo que tengan que poner. Entonces, todas las nuevas técnicas y metodologías, formas, canales y lo que se te ocurra que se está desarrollando, tienen diferentes matices. Uno, es que hay que llegar a todos. Y todos tienen que tener las mismas posibilidades. ¿Por qué se abrieron los centros de servicios? Y porque todos tienen la obligación de conocerte, cuando tenés que cumplir y cuando no, quien tiene que pagar, donde tenés que pagar”

De lo expuesto, se desprende que existe consenso entre varios entrevistados en torno a la idea de que la AT posee un papel más amplio que el meramente recaudatorio, en la medida que se trata de un organismo público con responsabilidad hacia la ciudadanía. En sintonía con ello, a continuación se procederá a revisar las percepciones de los informantes con respecto a la informalidad laboral y el rol que le cabe a AT en ese sentido.

7.5.2. La inclusión social: El rol de la AT frente a las poblaciones excluidas del trabajo formal

Surge claramente del testimonio de los informantes, que la AT excede la tarea recaudatoria, ya que parte de su misión es fomentar la formalización del trabajo; especialmente, en las clases marginadas, que son también las que mayor desprotección social sufren.

En relación a ello, el informante 15 destacó que es una visión generalizada en la AT la idea de que con retener en la fuente alcanza para que ésta cumpla su misión. Si bien la retención a la fuente alcanza para que el dinero entre a la AT, el trabajo de ésta debe ser, además de las tareas recaudatorias, bregar por la inclusión de la ciudadanía en el círculo formal y por la generación de responsabilidad tributaria. La retención en la fuente no alcanza para que el cumplimiento sea generalizado, con los costos que esto acarrea para el bienestar de la sociedad:

“Lo que sí, hubo un cambio en el sistema tributario en los últimos 15 años, el de cobrar los impuestos en la fuente, en las primeras cadenas de producción. Entonces controlando grandes contribuyentes que actúan como agentes de retención, yo tengo asegurado una parte importante del cumplimiento. Pero después, el resto de la población puede seguir incumpliendo. La plata ya entró, pero no es bueno descuidar del todo a la masividad. Uno ve en el comercio minorista que abonaste con factura, o que hay empleados en negro y la recaudación igual sube. Sube porque se cobró en otra etapa.”

En sintonía con ello, el informante 5 consideró que la AT, además de su papel técnico, también influye en el desarrollo social. Ilustró su argumento con dos ejemplos en los cuales la AT puede intervenir favoreciendo la formalización de poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas del beneficio que trae el empleo formal. En primer lugar, el caso del empleo doméstico²⁴. En segundo lugar, aludió a la formalización del circuito económico de los cartoneros. En ambos casos, sería visible la motivación de inclusión social:

“[Si los impuestos no se convierten] en obstáculo, contribuyen al desarrollo. Vos fijate que si vos ponés trabas reglamentarias para tomar empleo en blanco, evidentemente, estás de alguna manera influyendo negativamente en el desarrollo social de ese lugar. Entonces, la parte reglamentaria de la AFIP, si bien no tiene decisión política, sí tiene incidencia a la hora de materializar las políticas. Desde esa perspectiva, influir en el desarrollo social, tiene un componente político y un componente técnico [...] Eso influye en el desarrollo social, porque estás desarrollando a una persona, estás ayudándole, dándole herramientas para que se desarrolle de forma individual [...] Y si el empleo está formalizado, ganamos en calidad de empleo, ganamos en aportes a las instituciones que se financian con ese origen de fondo. Es decir, las obras sociales van a estar bien financiadas. La parte jubilatoria va a estar bien financiada. La

²⁴ Cfr. Nota 18.

aseguradora de riesgos de trabajo no va a tener problemas para cubrir los riesgos cuando ocurran los siniestros, y forma un combo que se retroalimenta positivamente [En este contexto surge el plan de formalización de los empleados domésticos, que] no tiene el más mínimo interés recaudatorio y si tiene un profundo interés social: salvar de la marginalidad a cierto sector de la actividad económica, que no estaba reconocido con la dignidad de un trabajador, con un mecanismo que no se basa en la fiscalización, sino simplemente en el cómputo de la deducción y en una campaña comunicacional. Eso fue lo mejor. La posibilidad de tomarte como deducción el costo de blanquear a la empleada y una fuerte campaña publicitaria de concientización. Esas dos cosas, hicieron que hoy haya más de 380 mil empleadas domésticas regularizadas, cuando en el origen había 50 mil con mucha suerte. Y no me vas a decir que si dejamos de recaudar domésticas, la AFIP o el Estado van a dejar de financiarse. Ese es un caso muy importante [...] Los cartoneros otro caso. La actividad del cartonero [...] tiene interés fiscal por el blanqueo de la cadena, porque ahí incluso hay hechos delictivos. Pero en realidad, el interés fiscal no es sólo recaudación. Blanquear la cadena, le da dignidad al cartonero y permitís que aquellos que están en el negocio en blanco, puedan competir en las mismas condiciones que el resto. Porque la verdad que es una cadena bastante bastardeada. Quien más debe ganar dinero, es aquél que *negrea* más, evidentemente. El *negro* de uno que hace que se beneficie, no sólo se beneficia él, sino que perjudica al resto de la cadena hacia abajo y hacia adentro.”

En concordancia, el informante 6 explicitó los aspectos positivos del programa de formalización del empleo doméstico, en términos de fiscalización:

“[a las empleadas domésticas] las blanqueaste, les diste obra social, les diste posible jubilación, derechos laborales [...] Con una ayuda, un descuento en impuesto en las ganancias, vos lograste un blanqueo. [El programa de formalización del servicio doméstico] muestra cómo haciendo una política de fiscalización y de blanqueo, hiciste una política social tremenda, con 370 mil empleados domésticos en blanco. Hiciste una exención tributaria, donde vos metiste a 370 mil personas que estaban en negro, que no existían [...] Es una política paradigmática del ciclo 2002 hasta la actualidad, lo que se abrió en esto”

A modo de ilustración, el informante 14 remarca también la tarea de la AT de fomentar el rol que tiene en la inclusión social, por medio del monotributo:

“Lo que se quiso hacer en el pequeño contribuyente, fue generarle un incentivo, porque está la jubilación y la seguridad social. Él, al pagar monotributo, lo que está pagando es la jubilación. Porque le sale más barato el monotributo, que pagar por autónomo la jubilación. Entonces, le dimos un beneficio más que otra cosa. La motivación del monotributo, del pequeño contribuyente, fue el beneficio de tener la jubilación -la inclusión social-, y no la percepción de riesgo porque, en definitiva, él estaba entre millones de personas.

Habiendo repasado las percepciones de los entrevistados con respecto al rol que le cabe a la AT frente a la informalidad laboral, a continuación se verterán las ideas aportadas en torno a la misión docente de la AFIP frente a la ciudadanía.

7.5.3. El rol docente de la AT: La creación y formación de ciudadanía fiscal

En sintonía con lo expuesto en el acápite anterior, lo expresado por el informante 9 también es recurrente con respecto a la idea de que se debe prestar atención a los contribuyentes pequeños, a pesar de que esto no implique cambios significativos en el

uento final de la recaudación o que, incluso, traiga más costos que lo que éstos aportan. El motivo que expresa el entrevistado, es que aplicar control a dichos grupos es una forma de enseñar a toda la ciudadanía la importancia de pagar impuestos. Consecuentemente, él expresa que vale la pena invertir en controlar esos grupos por los aprendizajes culturales y sociales que eso implica, aunque no lo sea en términos económicos:

“...yo invertiría en fiscalizar al monotributista ¿Qué pasa con eso? Vos tenés una nómina o un padrón de monotributistas gigantesco. Y una fiscalización de ese padrón demandaría recursos muy grandes que no están a la altura de los recursos que se obtienen con esa fiscalización. Entonces, si uno lo mide en términos económicos, no controla ni fiscaliza ese aspecto, ese grupo de contribuyentes. Ahora, si vos lo medís por los efectos sociales y culturales que tiene el cumplimiento y el pago de impuestos, esa plata que se invierte [en fiscalización] se gana en un avance cultural. Todos debemos pagar y todos podemos ser pasibles de control.”

Por su parte, el informante 5 destacó que a partir de la crisis de 2001, uno de los aprendizajes de AFIP ha sido la meta del desarrollo social, superando la visión tradicional de que es sólo recaudatoria. Asimismo, el entrevistado destaca que las nuevas estrategias de la AT para inducir el cumplimiento voluntario, se fundamenten en acciones como la educación tributaria y la facilitación, siendo éstas novedosas con respecto al paradigma tradicional de AT, entre otras:

“[Pero] es después de 2002, donde después de ese conglomerado de temas, se le agrega el desarrollo social como mecanismo de influencia de la AFIP. Por ejemplo, [el programa] de ‘Educación Tributaria’ empezó antes; sería una forma de influir en el contexto [...] Si el contribuyente viene y yo determino que es un cliente omiso ¿Cuál es la estrategia de la institución? Tratar de inducirlo al cumplimiento. Le venderé planes de pago, le comentaré facilidades que tiene para reorganizar, etc. etc. Si el que viene es cumplidor, le trataré de dar todo el servicio que pueda. Y si el que viene es un evasor, le diré ‘momentito, hay que solucionar todo eso y después hablamos’.”

En relación a ello, el informante 8 destacó que las AT actuales dedican atención a temas como la concientización acerca de la importancia del impuesto, como uno de los fundamentos del cumplimiento voluntario. Asimismo, esos cambios tienen como contrapartida el desarrollo de facilidades para el cumplimiento, como así también estrategias de control basadas en la explotación de la información, para fomentar entre los contribuyentes la percepción de los riesgos que implica incumplir:

“...una cultura de acercamiento al contribuyente, o de concientización de la importancia del impuesto. Por un lado, hubo un cambio de la imagen agresiva de la AFIP respecto de la imagen de convencimiento más inductiva al pago. Después, consistentemente, hubo un mayor desarrollo de las facilidades del pago [...] en la medida que la información empieza a estar disponible, se publicita el uso de la información. En la acepción del contribuyente queda claro que las maniobras para eludir son más difíciles y, por lo tanto, más riesgosas.”

A su turno, el informante 4 destaca la importancia que el logro del cumplimiento voluntario ha ocupado a partir de 2002, aunque no opina positivamente sobre dicha cuestión:

“[La AFIP] nació con ese proyecto [de mejorar la recaudación, pero] toma en 2002 un barniz vinculado al tema de la cultura tributaria, sin alterar el proyecto y llega así hasta el presente. No ha habido otro proyecto para la AFIP, que el mismo que le dio origen, barnizado o edulcorado con el tema de la cultura tributaria, a partir de la crisis en adelante. Que, en definitiva, lo que hace es posicionar en la ciudadanía, o tratar de introducir el tema del cumplimiento tributario, etc. Que me parece, absolutamente, una cosa vacía, *light* [...] y edulcorada. Porque no alude a ninguna cuestión sustantiva. Hay que cumplir porque hay que cumplir. Hay que cumplir porque está la ley, porque es bueno cumplir.”

Según el informante 15, la responsabilidad de la AT en la formación de una cultura orientada al cumplimiento, debe ser entendida dentro de una cuestión mayor, que es la inclusión social. Si bien los pequeños contribuyentes no aportan significativamente a la recaudación, este entrevistado (en sintonía con lo ya expresado), considera que sí es una forma de incluirlos socialmente, a partir de que en función del cumplimiento tributario acceden a la seguridad social, entre otros beneficios:

“[La creación de una cultura tributaria] tiene sentido no sólo por una cuestión docente [del Fisco], sino una cuestión de inclusión social. No nos olvidemos que el pequeño contribuyente, sobre todo el segmento del monotributo, no tiene una importancia estratégica en la recaudación, pero son ciudadanos que tienen que tener acceso a las coberturas de la seguridad social, por ejemplo. Y ahí está el problema cultural.”

El informante 13, destaca nuevamente que es una visión generalizada el hecho de que como la AFIP solamente debería ocuparse de la recaudación, su foco debería centrarse sólo en los Grandes Contribuyentes, ignorando a los pequeños, que no son relevantes en el monto final recaudado. Ante ese argumento, el entrevistado destacó que esos Grandes Contribuyentes también están dirigidos por individuos, a los cuales es importante educar para que reconozcan sus obligaciones tributarias frente al Estado y la sociedad:

“Hay que trabajar por un lado, en esta cuestión de hacer ver su importancia [por el impuesto]. Que la sociedad empiece a ver la contribución como algo que se debe hacer. Y después, facilitar la contribución. Y, al mismo tiempo, que muestre por ahí un escarmiento ejemplificador, para ver que en todos los sectores te pueden ubicar. Ése es el punto [...] Me imagino que esa objeción partirá de quienes manejan bien los números globales [...] ¿de qué te sirve la educación tributaria si el 65 ó 75% de la recaudación tributaria son empresas? Esto es una buena observación [...] Si la educación tributaria busca impactar sobre individuos y yo tengo que los individuos solamente me aportan el 25% de la recaudación o menos, estos esfuerzos no me van a impactar en el otro 75% de la recaudación. Esto es totalmente real, pero habría dos cuestiones a tener en cuenta. Estas 3000 empresas o Grandes Contribuyentes, son personas [...] Por lo tanto, ya una educación de las personas podría mejorar el ambiente o el clima que hay dentro de las empresas”

En sintonía con ello, el informante 11 destacó nuevamente la importancia de la educación tributaria, ya que difícilmente pueda generarse una mayor conciencia con respecto a las obligaciones impositivas si la ciudadanía no internaliza el concepto del impuesto como forma de solventar la existencia de la sociedad política:

“...para mí, lo que falta es la conexión, a la gente le falta la conexión de que los impuestos se usan para el gasto social. O sea, la vinculación que hay entre ‘yo pago, pero lo que yo pago se

va a utilizar para esto [...] Me parece que esa falta de vinculación hace que pagar impuestos es cumplir con algo [...] O sea, en la medida en que realmente, que eso me parece que es la función de la educación tributaria, el tema de vincular el ‘yo pago impuestos pero por qué pago impuestos y para qué?’”

Hasta aquí, se han revisado las percepciones de los entrevistados en torno a la misión de la AT de formar ciudadanos responsables. En sintonía con ello, a continuación se revisarán las principales opiniones vertidas sobre la democratización que actualmente comienza a percibirse entre ciudadanos y AT.

7.5.4. Democratización del vínculo entre ciudadanía y AT

Ya se ha mencionado que, tradicionalmente, las AT han tenido la imagen de ser organizaciones poderosas, autoritarias y hasta abusivas (Aberbach & Christensen, 2007; Job *et al.*, 2007; CIAT; 2000a). Sin embargo, dicho perfil ha cambiado paulatinamente, hacia un nuevo paradigma donde la asimetría se moderaría. A continuación, se presentan las percepciones de los entrevistados con respecto a ese tema.

En relación a dicha cuestión, el informante 1, mencionó que la mentalidad de los funcionarios de la AT ha ido evolucionando, a tono con la democratización política. Si durante los gobiernos militares, se generalizó la imagen del funcionario en superioridad jerárquica por sobre el contribuyente, de acuerdo al entrevistado, esa idea ha ido cambiando, a pesar de que debería institucionalizarse aún más. El encuestado también resaltó que la inclusión de técnicas de atención al contribuyente es un síntoma de dicho cambio en las actitudes de los funcionarios:

“Lo primero que hay que hacer es cambiar la cabeza de los funcionarios públicos. Más en Argentina, que vienen de regímenes autoritarios durante décadas, los funcionarios públicos sienten que tienen una especie de derecho a ser funcionarios públicos y que estaban primero ellos que los contribuyentes. Cambiar esa actitud requiere de un proceso de cambio cultural al interior de la organización. Las técnicas de atención al contribuyente o el servicio es una consecuencia natural de un proceso de mejora en la gestión al interior de la organización. Ahora, es cierto que esa actitud fue mejorando por parte de los funcionarios”

En concordancia, el informante 15 mencionó también que la cultura de los organismos de control era profundamente imperativa con respecto a su público, aunque dicha mentalidad ha cedido paulatinamente frente a la mayor conciencia del respeto hacia el contribuyente. Según él, la democratización del vínculo Fisco-contribuyente se explica por el aprendizaje de la seguridad social. Al haber incluido en la AFIP la tarea de recaudar estos últimos, entra en juego una figura diferente a la del contribuyente impositivo tradicional. Asimismo, destaca que la facilitación de los trámites permitió que el ciudadano se vincule

cara a cara con la AT, sin la necesidad de un gestor, lo que elevó la legitimidad de este organismo frente a la ciudadanía:

"[La AFIP] se volcó mucho al servicio al contribuyente y a tratar al contribuyente como cliente. Creo que ése fue un cambio importante, porque la cultura de los organismos de control era más bien de tipo inquisitiva, de dar órdenes y el contribuyente o el ciudadano tenía que obedecer. Estos últimos años, surgió esa idea, de servicio al ciudadano, que es el que nos paga el sueldo. Eso es otro que es importante [...] Sí, yo creo que si [se democratizó la relación entre ciudadanos y AT], y mucho le deben a la Seguridad Social. Porque, además, apareció el ciudadano, que antes no estaba [...] Nunca se trataba del ser humano concreto, de carne y hueso. En Seguridad Social, apareció el autónomo que se quería jubilar, el *ama de casa* que tiene que comprar años de servicios para jubilarse en el SICAM²⁵, eso fue maravilloso. Antes, era imposible jubilarse sin caer en un gestor. En *Mis Aportes*, puedo ver los aportes que me hicieron, si mi patrón está pagando, y esa contraposición de intereses es fundamental. Porque legitima los sistemas, porque hace que la gente esté aliada de la AFIP, porque yo te estoy defendiendo la plata. Entonces ¿cómo no va a ser importante atenderlos? Además si queremos generar cultura hay que decirle a la gente 'no le tenga miedo'."

Por su parte, el informante 2 explicó que el respetar más al contribuyente, trajo aparejado un mayor respeto hacia la AT:

"Respetando más al contribuyente, se generó respeto del otro lado. Porque respetar más al contribuyente no significa darle la razón. Sino discutir y llegar la verdad independientemente. Y cuando tiene la razón, dársela. No ser sensibles indebidamente, ni perdonar lo que no podemos perdonar, porque no es nuestro sino del Estado. La plata propia, si querés la regalás. Lo que no es de uno, no. Eso va generando un mayor respeto del otro lado."

A modo de ejemplo, el informante 12, señaló que el cambio que la relación Fisco-contribuyente atravesó desde los gobiernos militares en adelante, por medio de la pauta publicitaria, enfatizando el traspaso desde publicidades del estilo "policías y ladrones" (Kirchler *et al.*, 2008), a otro modelo más centrado en la rendición de cuentas y la simplificación, lo cual terminó por acercar el organismo a la gente:

"Una cuestión interesante es cómo fue cambiando la pauta publicitaria [...] para comunicarse con el contribuyente. Es increíble como se ve el contexto político del país, marcado en la administración. En la época del gobierno militar [...] avisos de un contribuyente atrás de rejas, un tanquecito persiguiéndolo, frases durísimas tipo 'Ud. es culpable'. O una mesa familiar donde está toda la familia y el padre de familia tiene un cartel abajo que decía 'Ud. no se merece compartir esta mesa porque es un evasor'. O avisos dirigidos a las mujeres, que decían 'su marido será perseguido y encontrado al fin'. Que, en ese momento y contexto político, referido a la AT, eran muy duros. Unos años más tarde, con la venida de la democracia, todavía con un mensaje no muy aceptado [...] pero ya fue cambiando un poco la temática y fue cuando cambiamos un poco del tanque al perrito sabueso, mucho más simpático que husmeaba y ya no era tan dura la visión. Empezaron a aparecer palabras que eran diferentes en el trato con el contribuyente. Se dejó un poco de lado la sanción y se empezó a hablar de 'la DGI le informa', 'la DGI le ofrece un régimen simplificado'. Y, después, empezaron a venir otros mensajes como, por ejemplo, la extensión de los horarios de atención, alguna forma de unirse tecnológicamente -que era muy rudimentaria, porque en esa época lo que era la tecnología de punta era el fax, era novedoso-. Pero bueno, es interesante ir viendo la evolución. Hasta que después, bastante más adentrado a la DGI/AFIP, con el concepto de Agencia, fue donde nace un poco más este otro concepto de atención al contribuyente [...] que me parece que fue una buena época, que acercó el organismo a la gente y la gente al organismo..."

²⁵ La sigla SICAM significa Sistema de Información para Contribuyentes Autónomos y Monotributistas.

En forma coincidente, el informante 13 también destacó la diferencia entre la pauta publicitaria de la época de los gobiernos militares, centrada en la percepción de riesgo y el miedo, a la que se contrapone un nuevo estilo de comunicación, focalizado en la educación tributaria y la conciencia sobre la importancia de los impuestos. De todas formas, el entrevistado reconoce que aún hoy sobrevive un discurso que posiciona al contribuyente en la posición de enemigo, persistiendo el imaginario del viejo modelo (Kirchler *et al.*, 2008):

“Otra cuestión que es también importante, fue el cambio de cómo posicionar al organismo frente a la sociedad. Son muy fuertes tres hitos. Uno en la época del proceso militar, con connotaciones más propias, justamente, de esa época, las alusiones al tanquecito, etc. Después una cuestión de fuerza, pero ‘ténganos más miedo’, con el sabueso de la DGI. Luego, a pasar a un tercer hito, que tiene que ver con esto muy desarrollado en la gestión [del ex Administrador Federal Alberto] Abad, con esto de la educación tributaria, con explicarle, hacer una teoría más docente, con chicos, qué es esto de la AT; para qué son los impuestos, meter esto en los chicos, en primaria y secundaria. Nunca se había hecho de esta forma. Y, fundamentalmente, haciendo ver la importancia que tiene el impuesto, el tributo en cualquiera de sus formas, para solventar la sociedad en común [...] En América Latina hubo un gran debate desde hace tres décadas. En los 70 y 80, se decía que el contribuyente era el enemigo. Por lo tanto, era un potencial evasor, había que hacer toda una gestión de ataque. Por eso el ‘enemigo’, el ‘combate’, acá en Argentina era el ‘tanquecito’. Era toda simbología del ‘combate contra la evasión’. Hasta quedó una prosapia militarista”

A razón de esta cuestión, el informante 5 expresó que la relación entre Fisco y contribuyente, naturalmente, plantea situaciones de asimetría a favor del primero. La solución a eso, fue diseñar mecanismos que formaran al funcionario como servidor público, haciéndole entender que el contribuyente merece un trato justo y transparente, además de satisfactorio:

“Pero, acá hay un componente humano que es lo que estamos tratando de recalificar para poder recomponer la situación. Porque partimos nosotros de una realidad en donde hay una asimetría en el vínculo. El administrado, el ciudadano que se presenta tiene la sensación del poder que tiene la AFIP sobre él. Porque tiene un sello o porque tiene él la decisión de ‘te recibo esto, no te recibo, te resuelvo, no te resuelvo, cómo te resuelvo tu solicitud’ o lo que fuere. Entonces, también tuvimos que poner mecanismos que ya no son tecnológicos, sino de control y de motivación interna, para que esa asimetría se equilibre. No hay alguien puesto en un pedestal, sino un ciudadano y un servidor. Hubo que trabajar mucho emocionalmente, identificarlo como un servidor público. Que el que atiende al público, se identifique como servidor y no como el que tiene poder de decisión sobre alguien [...] O sea, como la relación tributaria, es una relación de tensión en donde yo te quiero cobrar y vos no querés pagar normalmente, o vos querés pagar menos de lo que yo te quiero cobrar [...] Entonces, en el trabajo de implementar técnicas, mucho tiempo también se tiene que trabajar en cambiar la cabeza internamente. Entonces, reconocernos servidores, darles herramientas y darles contención y capacitación permanente, que eso fue otro punto importante. Hay que estar siempre arriba de las personas que atienden al público, para que tengan la formación necesaria para poder dar satisfacción en los estándares que uno pretende en materia de servicio.”

En sintonía con lo expuesto, el informante 7 mencionó nuevamente que las políticas de los gobiernos militares eran mucho más imperativas, en contraposición a los mecanismos actuales que, a pesar de la necesidad patente de recaudar fondos, son más “amigables”:

“También tiene que ver con los tiempos políticos. El gobierno militar, es más imperativo y la política tributaria es más imperativa. Con gobiernos democráticos, por más que haya necesidades de recaudar fondos, existe un mecanismo mucho más amigable para cobrar. Y creo que se han utilizado esos mecanismos.”

Los informantes consideraron que hay menor verticalidad entre los ciudadanos y la AT. Como contracara de dicho aspecto, a continuación se presentarán las percepciones de los entrevistados con respecto a la evolución positiva de la imagen de AFIP en la sociedad.

7.5.5. La mejora en la imagen de la AFIP frente a la opinión pública

Continuando con lo expuesto en el acápite anterior, los entrevistados consideran que la imagen de AFIP ha evolucionado positivamente en la ciudadanía, hecho que se ha visto favorecido por una mayor orientación al contribuyente.

Dicha cuestión es explicada por el Informante 4 en los siguientes términos:

“La etapa de creación de AFIP hasta la crisis [1997-2001], es una etapa de penuria. La etapa posterior [a 2001], es una etapa de cierta holgura. Entonces, hay un logro político. Uno, es eficacia. Dos, es imagen. Fuertemente, se posiciona la AFIP como organismo eficaz, no corrupto, no vulnerable y hasta abierto. Las dos caras de ese logro político”.

Entre varios aspectos, el informante 6 también enfatizó el cambio de imagen, en torno al logro de una mayor eficiencia, neutralidad política y capacidad técnica:

“Yo te diría que los impuestos y la Aduana eran herramientas estrictamente políticas, donde la función recaudatoria era bastante secundaria. En la DGI, el dicho de que está para ‘perseguir a los enemigos y ayudar a los amigos’, era bastante orden del día. El Estado se financiaba con emisión monetaria. Y la Aduana era, básicamente, un mecanismo de ‘trabar’ determinadas cosas [...] Y después, otra de las reformas que yo creo que fue sustancial es que hubo un cambio de percepción colectiva de la sociedad hacia la DGI y la AFIP en general. [...] eso de que ‘todo es *coimeable*, todo se arregla’, empezó a cambiar [...] La percepción de la AFIP como muy fuerte. Y en Aduana, venir de ‘la Aduana es un colador, es una mugre, pasa todo...’ [...] Y en esto también hubo un excelente trabajo mediático en este período. Antes vos eras noticia porque habían corrompido tal cosa, porque había habido un negocio por tal cosa, porque la subfacturación y, ahora, todas las cosas que el organismo hacía mejor o peor, empezaron a ser publicadas. Se encuentra droga, se encuentra droga, fraude marcario, a la gente le impactó. Me parece que esos fueron los principales cambios hacia la percepción de afuera.”

Por otro lado, el informante 8, con respecto al tema de la imagen de la AFIP frente a la sociedad, introdujo una cuestión central para las AT en general, que es la profunda incidencia que tienen las percepciones en torno al gasto público sobre los contribuyentes:

“Para el convencimiento de que pagar está bien, no alcanza con la gestión de la AFIP sino de todo el gobierno. Para que vos estés contento de pagar, tenés que ver el resultado de lo que pagaste y eso es otro tema. Por lo cual, el efecto que puede tener la AT es inducirte al pago por las buenas. Pero no que estés contento salvo que veas el resultado.”

Con respecto a esta cuestión, el informante 13, indicó que la AT no define la política impositiva ni influye sobre el gasto público, que son cuestiones de gran influencia sobre la

cultura tributaria, a tono con lo ya explicitado por Feld y Frey (2007): Por lo cual, es posible que la tarea de la recaudación, se vea dificultada por contribuyentes desconfiados del gasto público. Sin embargo, lo que el entrevistado resalta, es que la AT puede mejorar su imagen frente a la sociedad, asegurando un proceso de recaudación transparente y justa, pero que necesariamente, requiere de una decisión política que supera a la AFIP. Por otra parte, el informante explicó que la imagen de la AFIP frente a la sociedad mejoró, porque la idea de neutralidad e independencia política favorece, opuestamente a una AT que se percibe como una herramienta del poder político de turno:

“Una de las cuestiones que se quería hacer, pero siempre ha habido limitaciones, es transparentar más o mostrar más la relación entre el ingreso y el servicio [...] Esto, recién se está haciendo ahora. Pero la AFIP, en ese sentido, tiene ciertas limitaciones al no ser un organismo que maneja todo el proceso. Porque hay ciertas políticas que se definen afuera y hay ciertas decisiones que se toman afuera, por tanto, a AFIP le costaría por sí misma dar cuenta de todo el proceso. ‘Nosotros tratamos de recaudar bien’, dice la AFIP. Hemos avanzado en todo esto, pero cuando tratamos de mostrar la aplicación, hace falta ya un compromiso o decisión política que excede a la AFIP. Aunque ha habido un cierto voluntarismo en tratar de superarlo, tiene sus límites, como cualquier cuestión [...] Parece ser -uno diría-, que el organismo que tiene una mayor imagen, mayor neutralidad, una mayor imagen de independencia, y que explique bien las cosas, tiene más posibilidad de cumplir su misión que uno que explica poco, que va a servir a los fines de la administración de turno y que es nada más que una fuerza ejecutora. Creo yo que una AT, al estilo de lo que algunos han pensado, tiene más posibilidades de obtener los resultados que en definitiva, es mejorar el nivel de evasión, mejorar la recaudación. Y creo que, en esto, hay que seguir buscando elementos novedosos para inducir.”

A su turno, el informante 2 refuerza esa visión, cuando dice es común que los contribuyentes interpongan como excusa para no cumplir con sus obligaciones, temas que son externos a la AFIP. Así también, destaca que medidas como la moratoria impositiva desgastarán la imagen de la AT frente a la ciudadanía:

“Mucha gente tiende a poner de excusa [al incumplimiento] la falta de servicios que vuelven. Nosotros nos ocupamos de la recolección, no de la aplicación del gasto [...] Medidas como la que están ahora [por el blanqueo y la moratoria de la Ley Anticrisis de 2008], van a destruir [...] ese trabajo de muchísimos años [...] Con un blanqueo o con una condonación de sanciones, reitero, no es que hay que beneficiar al que cumple. El que cumple, cumple. Ahora, no podés no castigar al que incumple. Porque el costo que tiene eso para una organización nadie se lo ha puesto a medir, cuantos miles de millones de dólares puso el Estado en tener hoy bases de datos más potentes a todos los servicios de seguridad del país. Nosotros tenemos datos que nadie tiene y los están prendiendo fuego con esto.”

Habiendo presentado las opiniones de los entrevistados sobre la evolución de la imagen de la AFIP, se procederá a establecer una serie de conclusiones parciales acerca del nuevo rol de la AT en la sociedad.

7.5.6. Conclusiones parciales acerca del nuevo rol de la AT en la sociedad

En términos generales, los entrevistados mostraron un amplio acuerdo con respecto a la idea de que la tarea de la AT no es únicamente la de recaudar, a pesar de que así lo dicte las visiones tradicionales de AT (CIAT, 2000a). A la par de ello, el Fisco tiene que insertarse en un contexto social, por el que también es responsable, en tanto organismo de servicio a la comunidad. La evolución hacia esta visión “ampliada” de la misión de la AT en la sociedad, coincide también con el cambio de paradigma (ya descrito en el Marco Teórico), de un clima de “policías y ladrones” (Kirchler *et al.*, 2008), hacia un sujeto al que es necesario educar, asistir y, en el caso de que la situación lo amerite, aplicársele con total justicia la ley (Braithwaite, 2003). Esta visión se ha visto reforzada, de acuerdo a lo expresado, luego de la crisis de 2001, donde se coloca en el centro de la escena el debate por lograr otras fuentes de financiación estatal basadas en impuestos, en contraposición a las décadas anteriores.

De esta manera, en forma análoga a lo ya expresado en el Marco Teórico, comienza a posicionarse como un hecho de importancia el “clima fiscal” o el ánimo de los contribuyentes hacia la AT (Kirchler *et al.*, 2008), en la medida que ello también influye sobre la voluntad de cumplimiento. Esto, también como un fruto de la evolución hacia un nuevo paradigma de AT (CIAT, 2000a).

De la evidencia empírica analizada, surgieron varios núcleos conceptuales.

En primer lugar, la AT es un organismo que, en tanto institución pública, debe entender su misión como un eslabón en la cadena del desarrollo social del país. Esto no implica un cambio menor, ya que se reconoce que la tributación no es sólo una tarea técnica o tecnocrática; es un fenómeno socioeconómico de amplio impacto sobre el bienestar de la comunidad.

En segundo lugar, un proceso análogo marca la creación de la agencia única. La fusión de la DGI y la Aduana, implica que a la tarea de la recaudación, se le suman otras. Por ejemplo, del lado aduanero, la cuestión del control, ya no focalizada en la lucha contra el fraude impositivo, sino la seguridad de las fronteras y, por ende, de la ciudadanía. Por la parte de la Seguridad Social, se rescató el cambió completamente el perfil del interlocutor de la AT. Se pasó de una organización que privilegiaba la relación con los Grandes

Contribuyentes (que son quienes concentran la mayor proporción de la recaudación), a un organismo que, lentamente, debe comenzar a velar por los intereses de los más desprotegidos, que son quienes más necesidad tienen de la seguridad social.

En este sentido, si la única meta de la AT fuera la recaudación, argumentaron dos entrevistados, sería más valioso que la misma funcionara como un banco o una empresa, homologando la idea de “mejores clientes” a la de “Grandes Contribuyentes”. No obstante, los entrevistados mostraron acuerdo en torno a la idea de que todos los contribuyentes, en tanto ciudadanos, tienen derecho a recibir un trato igualitario, justo y transparente por parte de la AT. Ésta debe también garantizar la existencia de todas las herramientas posibles para incluir a los pequeños y medianos contribuyentes, incluso cuando el cumplimiento de estos no genere un impacto significativo en la recaudación, ya que otra de sus tareas es aplicar la normativa tributaria con justicia.

En tercer lugar, si bien los entrevistados estuvieron de acuerdo en que la AFIP no tiene potestad alguna sobre el diseño de la política tributaria (y por ende no puede alterar la regresividad del sistema tributario argentino), si puede cooperar a través del desempeño de sus funciones, en pos del bienestar de la sociedad. Por ejemplo, luchar contra la evasión es una forma de hacer cumplir la ley, además de contribuir con recursos para que el gobierno pueda implementar políticas sociales.

En sintonía con ello, otro de los aspectos destacados por los entrevistados, es la lucha contra el empleo informal que permite que la población excluida alcance los beneficios de la seguridad social, jubilaciones, atención médica, etc. Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que la AFIP ya ha asumido en buena medida este mandato. Los casos más destacados, son el programa de formalización del empleo doméstico, el monotributo y la formalización de la cadena de *cartoneo*. La inclusión de estas poblaciones, tradicionalmente excluidas, no sólo les permite acceder a los beneficios del empleo en blanco, sino que también los pone en contacto con la tarea cívica del pago de impuestos.

Cuarto, otra de las cuestiones que surgió claramente, es que la AT debe ocuparse también de la educación del contribuyente, en miras a lograr una ciudadanía responsable y comprometida con sus deberes tributarios. En esto, se refuerza aún más la idea de superar la recaudación como meta central de la AT, ya que formar ciudadanos es destinar recursos a los pequeños y medianos contribuyentes, cuyo aporte no impactaría significativamente en la recaudación.

En relación también a la creación de ciudadanía, buena parte de los entrevistados, también mencionó que en la actualidad podría observarse una democratización del vínculo entre Fisco y contribuyentes. Tradicionalmente, al tratarse de una agencia de control, el paradigma clásico se centra en una relación de tipo “policías y ladrones”. Si bien podría reconocerse entre los entrevistados algunos rasgos de ese modelo que aún hoy sobreviven, también es cierto que a partir de los relatos puede verse una evolución hacia un paradigma de mejor clima fiscal (Kirchler *et al.*, 2008; Braithwaite, 2003; CIAT, 2000a; Job *et al.*, 2007). Los aspectos centrales de este nuevo paradigma de AT, serían la facilitación y la asistencia al contribuyente, la educación tributaria, el uso intensivo de tecnologías (que favorecen la estandarización de los procedimientos y, por ende, la mayor transparencia, a la vez que un acceso más amplio), la mayor profesionalización de los funcionarios de la AT (específicamente, aquellos vinculados a la atención al público).

Por último, los entrevistados asintieron con respecto al tema de que, desde la creación de la agencia única, la AFIP ha logrado posicionarse como una organización con tecnología y servicio de vanguardia, no sólo con respecto al sector público sino también al privado. Asimismo, la mayor profesionalización y atención al contribuyente, han logrado una mejor imagen frente a los contribuyentes. Estrictamente considerando lo político, los entrevistados expresaron que AFIP también había logrado una imagen de neutralidad política, no sujeta a la administración de turno. Sin embargo, a tono con lo expuesto previamente, hubo entrevistados que se manifestaron preocupados por los efectos indeseados que la moratoria impositiva puede llegar a tener sobre la subjetividad de los contribuyentes, en relación a lo ya explicitado en el Marco Teórico, por Torgler y Schaltegger (2005) y Torgler *et al.* (2003).

TABLA 9 Conclusiones parciales acerca del nuevo rol de la AT

- Para buena parte de los entrevistados, en contra de la visión tradicional, la AT ha dejado de tener como misión única la recaudación. Si ello fuese así, los “mejores clientes” serían los “grandes contribuyentes”, que son los que mayor peso tienen en la recaudación.
- Ello da cuenta de la evolución, aunque incompleta, hacia el nuevo paradigma de AT, donde ya no es sólo “policías y ladrones”, sino la búsqueda de un mejor clima fiscal (Kirchler *et al.*, 2008) con el contribuyente.
- Se reconoce a la tributación como algo más que una tarea técnica o tecnocrática; es un fenómeno más amplio, de carácter socioeconómico.
- Es también tarea de la AT, la formación de ciudadanos responsables, que compartan una conciencia tributaria.
- En este sentido, tareas como la creación de una ciudadanía fiscal responsable por medio de la educación tributaria, la aplicación de la ley en forma justa e igualitaria, la formalización del trabajo en negro (incluso cuando esto no necesariamente impacte en la recaudación), constituyen una responsabilidad para la AT, de tanta relevancia como la recaudación misma.

7.6. PERCEPCIONES ACERCA LA SUBJETIVIDAD TRIBUTARIA ARGENTINA

En sintonía con la idea de que el comportamiento tributario está moldeado por los valores que los individuos construyen en torno a la fiscalidad (Mittone, 2006; Kirchler *et al.*, 2008), se buscó conocer cuáles perciben los operadores clave de la AT, que son los valores que moldean la voluntad de cumplimiento de la ciudadanía argentina.

A continuación se presentan sus percepciones, organizadas en torno a los núcleos conceptuales más recurrentes durante el análisis de la evidencia empírica.

7.6.1. Bajo nivel de apego a la ley

Con respecto a este tema, el informante 5 consideró que el argentino es informal con respecto a las normas, lo cual se ve fomentado por el profundo individualismo y la marcada desconfianza hacia el Estado. El argentino se percibe a sí mismo como incumplidor:

“Somos esencialmente informales [ya] que somos bastante individualistas. Al ser individualistas, nos cuesta aceptar las reglas y ser formales. Porque, digamos, la formalidad viene asociada al cumplimiento de la norma. Y en lugar de promocionar un cambio en las reglas para poder favorecer la formalidad, nosotros optamos por incumplir las reglas por decisión propia. Es decir, desconfiamos del Estado como administrador del destino de la ciudadanía que, justificado o no, no importa, yo quiero decir el efecto”

Coincidientemente, el informante 13 también mencionó el incumplimiento normativo como una de las características centrales del argentino; ese incumplimiento es aún más

marcado cuando implica un costo en términos de dinero. Sin embargo, de acuerdo al entrevistado, lo que define el cumplimiento tributario es la percepción de riesgo:

“[Los argentinos] ven una carga y tratan de evitarlo de todas maneras. El argentino, evidentemente, por naturaleza es incumplidor de reglas. Y, por lo tanto, si esa regla conlleva un pago dinerario, es más incumplidor. [En lo tributario], se potencia más, porque implica un costo económico. Si incumple reglas que no le traen ninguna consecuencia económica ¿Cómo no va a incumplir lo que implica un detrimiento de su patrimonio? [...] En Argentina, tenemos un incumplimiento masivo a cualquier regla, por una cuestión de naturaleza de conductas, en el cumplimiento vial, que lo asemeja mucho [al tributario].”

Por su parte, el informante 12, explica el bajo nivel de apego a la norma, en el caso argentino, por las extremas complejidad e inestabilidad normativas del sistema tributario. Además de favorecer la desinformación, estas cuestiones pueden generar incentivos perversos a incumplir:

“...desde el sistema tributario, es que somos tan complejos, le pedimos tanta carga administrativa que, a veces, me parece que los desborda [...] A veces, es obligatorio evadir. A veces el contribuyente incumple, pero no tiene una clara noción de que está incumpliendo. Por ahí, está cumpliendo mal porque interpretó de cualquier forma. Muchas cuestiones son grises, en los impuestos nacionales y mucho más en los impuestos provinciales.”

Con respecto a dicha cuestión, el informante 2 coincidió con los anteriores, cuando mencionó que, desde sus orígenes, la ciudadanía se caracterizó por un bajo nivel de apego a la norma. El entrevistado, si bien reconoció la importancia de la educación tributaria, reconoció que dichas iniciativas tienen una limitación estructural por enfrentar:

“Argentina no es un país que tenga un gran cumplimiento de la ley en general. Y la ley tributaria es una especie dentro de un general. Si se quiere, incluso, una de las especies menos amadas y menos valoradas [...] La Argentina es un país con muy poca cultura del cumplimiento de las leyes. En lo que respecta a las normas de tránsito, en particular en ruta. Y esa falta de cultura del cumplimiento de la ley, se traduce, en general, en que somos mucho más parecidos a los italianos que a los españoles. Si se quiere [aludir] también algunos rasgos distintivos de la argentinitud, en la Primera Junta de Gobierno, los que no eran clérigos o montaban las armas, eran contrabandistas. Y esto es así. No es que uno se tiene que flagelar por eso. Es el escenario del cual partimos. Si el ejemplo no va a venir de los de arriba hacia los de abajo, aunque se invierta en cultura o en educación tributaria, estaremos haciendo nuestra parte, pero nada más.”

A su turno, el informante 14 también expresó que el rol que juega la AT en la sociedad es imprescindible para hacer cumplir las normas, ya que una organización que no aplica efectivamente la ley, probablemente fomente el incumplimiento:

“La percepción de riesgo se basa en la sanción ejemplificatoria [...] el efecto-contagio está, pero con una AT que es eficaz, eficiente, y aplica las sanciones en forma efectiva. No que hace determinaciones de impuestos que nunca cobra. Esa AT no es creíble.”

En términos generales, puede afirmarse que los informantes clave no consideran que los argentinos tengan un alto nivel de respeto por la ley. A continuación, en sintonía con lo expuesto, se presentarán las percepciones de los mismos en torno a si la ciudadanía es

indulgente con quienes incumplen con sus responsabilidades tributarias. O sí, por el contrario, existe el castigo social.

7.6.2. Indulgencia frente al incumplimiento tributario

Algunos entrevistados enfatizaron la idea de que, en muchas oportunidades, los contribuyentes toleran el incumplimiento, aduciendo que no debería ser juzgado como un delito. Es decir, se lo considera una forma legítima de ajustar las injusticias de un sistema que, de por sí, es inequitativo.

Por su parte, el entrevistado 6 explicó que dicha indulgencia es una consecuencia de la alta percepción de corrupción de la sociedad y el Estado. Si éste último no cumple con su parte del pacto, entonces, es socialmente legítimo que el ciudadano tampoco lo haga:

"...cumplimiento o no de impuestos no es, solamente, el amor o el desamor que se tiene hacia el organismo. Me parece que es hacia el Estado, hacia la sociedad en sí. Podés decir que la AFIP trabaja muy bien, pero los políticos se lo roban [...] El Estado es el enemigo, es la dominación. Entonces, como a mí el Estado me *chupa la sangre* [...] todas la trampas que yo haga al Estado, están legitimadas socialmente."

En forma coincidente, el informante 15 expresó que buena parte de los contribuyentes no perciben que el esfuerzo del pago de impuestos se vea compensado por los bienes y servicios públicos. Ellos encontrarían en eso una justificación. Si el ciudadano no considera que su esfuerzo se ve compensado, se siente habilitado a no cumplir con sus obligaciones:

"Básicamente, la gente cree que el tema famoso de la doble vía: 'yo pago para recibir'. La gente cree que el Estado no cumple con la parte que le corresponde, y que eso les habilita a incumplir: 'Si vos no cumplís, yo no cumplio' [...] Y paga sólo si estoy obligado a pagar porque al empleado se lo retienen [...] Entonces ¿estoy yo habilitado a decir no pago porque el Estado lo administra mal?'

El entrevistado 7 también mencionó que en muchas oportunidades, hay contribuyentes directamente decididos a no cumplir. En esos casos, por más acciones que la AT tome para inducirlos al cumplimiento, buscarán la forma de escapar. Asimismo, expresó que la baja calidad de los bienes y servicios públicos, se convierte en una justificación para legitimar el incumplimiento tributario. Sin embargo, el informante rescató que los sistemas (al estandarizar el proceso y desligar al funcionario como intermediario en la relación entre Fisco y contribuyentes) han favorecido una mayor confianza por parte de la sociedad:

"Vas a tener el contribuyente que nunca va a querer cumplir y siempre le va a encontrar la vuelta, siempre: '¡Ah! ¿Internet? pero yo no tengo computadora' o 'no me interesa'. Pero para aquel que no lo usaba como excusa, realmente, es un beneficio. El que es un evasor o un

incumplidor recalcitrante, podés ir a la casa, convidarle un café y no te va a pagar. Va a buscar la vuelta, te va a decir que tiene acidez, es la realidad [...] Todavía hay una percepción, que no está claro cuál es el destino de los fondos. Es una excusa, pero también es una realidad. O sea, esa excusa tiene un asidero ¿Por qué voy a pagar si las calles están rotas, si no tengo luz en las calles, si no hay seguridad, la escuela no sirve? Sí incide, pero me parece que hay una percepción de corrupción un poco menor que unos años atrás. Básicamente, por los sistemas. Veo que la gente confía más en los sistemas que en las personas, y tiene razón.”

La postura de indulgencia hacia los incumplidores también fue mencionada por el informante 3, quien expresó:

“Y, en promedio, hay una postura de ‘para qué pagar si son todos chorros y se roban la plata’ o ‘o soy piola, mirá como evado’. O sea, para mucha gente, todavía, esa postura más recalcitrante, sigue estando.”

Habiendo establecido que los informantes consideran que los argentinos tienen un bajo nivel de apego a la norma y son indulgentes con quienes incumplen con sus deberes fiscales, se revisarán las percepciones en torno a la deficiente internalización en la ciudadanía de la obligación política de tributar.

7.6.3. La inexistencia del concepto de “lo público” como síntoma de la ciudadanía fiscal deficiente

Como ya se mencionó, en aquellos Estados en los que no existe una internalización del deber de tributar, la táctica de inducir al cumplimiento voluntario como forma de acercar el cumplimiento real al deseable, enfrenta serias limitaciones (Estévez, 2008).

A razón de ello, un grupo de entrevistados se refirió a que las obligaciones impositivas, en muchas oportunidades, no suelen ser reconocidas como una obligación política. Esta idea refrendaría la cuestión de la “escisión” entre la ciudadanía política y la ciudadanía fiscal (Botana, 2006), anteriormente comentada.

En términos del informante 8, el argentino no considera que el impuesto tenga validez en sí mismo. Consecuentemente, es mejor que, con ese peso, carguen “otros”:

“[Para el argentino, el impuesto] es plata tirada *prima facie*, salvo que le demuestren lo contrario. Es como la presunción de inocencia. Y eso esconde un poco la idea universal de que el buen impuesto es el que paga el ‘otro’”

Por su parte, el informante 9 destacó que el argentino no reconoce el sentido del pago de impuestos ni percibe ningún fruto en hacerlo. Asimismo, la percepción de que no todos cumplen con sus deberes tributarios (la existencia de *free-riders*), actúa en detrimento del cumplimiento:

“...por ejemplo, desde el sentido común ‘¿Pago impuestos para qué? ¿Adónde está el fruto de esos impuestos? ¿Adónde está la inversión de esos impuestos? ¿Qué me devuelve el Estado?’. Eso es un aspecto. Pero otro aspecto, es también que ‘yo pago impuestos pero el de al lado, mi vecino, no paga’.”

En relación a dicha cuestión, el informante 6 destacó que existe un gran individualismo en el contribuyente argentino, que lo impulsa a no sentir la necesidad de tener que aportar al colectivo de la sociedad. Asimismo, destacó que el ciudadano medio ni siquiera reconoce el pago de impuestos como una obligación que impone la condición de ciudadanía:

“El argentino medio no quiere pagar impuestos. Primero, por egoísmo. Es un tema puramente económico. Lo principal del argentino, la frase es ‘me meten la mano en el bolsillo’. El argentino no siente que deba aportar al Estado. No siente que sea su obligación aportar [...] siente que hay corrupción, que se lo roban, etc. etc., creo que suma. Pero yo creo que el argentino medio no siente que sea parte de su obligación de ciudadano pagar impuestos. Eso es del americano que dice ‘yo pago mis impuestos’. Pero ningún argentino va a decir ‘yo soy ciudadano porque pago mis impuestos’.”

Tomando como ejemplo la economía informal, el informante 12 indicó que el ciudadano no se percibe a sí mismo como contribuyente, dado que existe una percepción de “contrato roto” entre ciudadanía y Estado. Asimismo, mencionó que en una sociedad en la cual hay un alto nivel de exclusión, no existen incentivos para operar formalmente, ya que ese contribuyente no se siente “parte”. De igual modo, el entrevistado también resalta los límites que la AT experimenta, en el intento por lograr una ciudadanía fiscal de calidad:

“Entonces, hay un montón de economía muy pequeña que es de subsistencia y se ve en todo el mundo. En los países desarrollados, se nota menos y, en los países no desarrollados, se nota más. En esa economía, el contribuyente no se siente contribuyente, ni tiene que contribuir [...] Yo creo que lo que le pasa a la cultura tributaria argentina es que el argentino medio notó que ese contrato se quebró. Independientemente de la parte tributaria, que se quebró el contrato con el Estado [...] el Estado empezó a mentirle, sucesivamente. Al final, tanto te mienten, que vos también empezás a mentir. Y te sentís que está bien que mientas, porque total, te están mintiendo. Y eso creo que afecta mucho la cultura tributaria. Pero que no es una cuestión de la AT, sino del Estado en general, y no creo que una AT sola, lo pueda solucionar [...] Y después están los que están por fuera del sistema y que, en este momento, alimentan una economía de subsistencia. Salgo de la AFIP, hago una cuadra y me compro unos lentes truchos por \$20 en la calle, después está el otro que vende. Entonces, hay un montón de economía muy pequeña que es de subsistencia y se ve en todo el mundo. En los países desarrollados, se nota menos y, en los países no desarrollados, se nota más. En esa economía, el contribuyente no se siente contribuyente, ni tiene que contribuir...”

El encuestado 13, explicó que el comportamiento tributario argentino, probablemente pueda explicarse por la falta de conciencia con respecto al impuesto como forma de financiamiento del Estado. Ello no permitió que se creara una idea de lo “público”, sino que ese espacio “no le importe a la gente”. Además, el Estado es visto como una “beca” que hay que aprovechar. Así, el entrevistado reafirma la importancia de que la AT trabaje en la formación de una conciencia cívica sobre el espacio público y, consecuentemente, sobre la relevancia del impuesto para la vida en sociedad:

“La gente consideraba que el Estado se financiaba mágicamente [...] La mayor parte no le preocupaba y no había una conciencia. En cambio, ahora, más allá de que la evasión sigue siendo importante, se están instalando algunas ideas que no existían, que yo no las observaba hace 30 años atrás. Ese es un tema importante, porque es un primer punto firme para seguir avanzando. Si no tenés conciencia de la importancia de algo, no lo cuidás, no lo valorás, tratás de quedar muy lejos de eso [...] Hay que trabajar por un lado, en esta cuestión de hacer ver su importancia [por el impuesto]. Que la sociedad empiece a ver la contribución como algo que se debe hacer. Y después, facilitar la contribución. Y, al mismo tiempo, que muestre por ahí un escarmiento ejemplificador, para ver que en todos los sectores te pueden ubicar. Ése es el punto [...] El ciudadano argentino ve al Estado como una beca. Es servirse del Estado y no servir al Estado [...] En cambio, nosotros luchamos contra esa realidad. Por lo tanto, el cambio cultural que es necesario, es un cambio duro, que requiere de muchísima imaginación, muchísimas vías alternativas. Que [el contribuyente] tiene que tener temor, es cierto. Pero solamente el temor, no ayuda a que se cumplan las leyes. Si tiene solamente eso, es contraproducente. Tiene que ser un mix. Como casi todas las cosas de la vida. [...] Y el tema de los bienes públicos, la desconsideración del bien público, no es porque se considera que es de todos, sino que es de nadie. Que hay una diferencia en que ‘esto es de todos’, o ‘esto es de nadie’”

Asimismo, el informante 15, insiste en la idea de que el ciudadano argentino no tiene conciencia sobre cómo se financia el Estado, ya que homologa el concepto de “lo público” a “lo gratuito”. Al considerar que los bienes y servicios públicos (que son legítima contraprestación esperable de los tributos), son vistos como una dádiva (lo “gratis”), el entrevistado insiste en que nunca habrá respeto por el espacio público ni por el pago de impuestos, porque nunca será “lo propio” ni “lo que es de todos”, sino el lugar de lo “gratis”:

“Vivir en sociedad y esta idea de que el Estado es gratis, un filántropo que nos da servicios, no. Todo sale. Tener el fútbol gratis, cuesta. De algún lado, alguien tiene que pagar las ‘expensas’. Eso es parte de la cultura. Pero creo que si abandonamos la idea de la percepción de riesgo, no camina la cultura sola. La gente es buena, pero controlada es mejor [...] Yo creo que los grandes problemas que tiene la cultura cívica argentina es la idea de que el Estado es de nadie. Entonces, eso te habilita a apropiarte de lo que sea, y si voy a la función pública, lo mismo, porque es de nadie. Y la idea de la gratuidad, es una cosa muy perversa [...] Entonces, esta idea de que las cosas son gratis, la gratuidad de la enseñanza, pero gratuidad ¿Para quién? ¿Quién la paga? Alguien la paga.”

Por su parte, el informante 1 consideró que la cultura tributaria no debe escindirse de la cultura de una Nación en general y que, en Argentina, existe una gran degradación cultural en todos los planos, por lo que difícilmente lo que haga la AT pueda mejorar eso. Asimismo, reafirma las limitaciones de la AT que, en efecto, sólo ejecutan la política tributaria, no la definen (Feld & Frey, 2007):

“Yo creo que en el caso de la Argentina no se puede hablar de cultura tributaria. Lo que no hay es una cultura [...] Argentina tiene una degradación cultural espectacular, por distintas causas que no vienen al caso [...] Si los chicos ven que los padres no trabajan, no tienen oportunidades de educarlos, están marginados o el colegio público es un desastre ¿Cómo, montando un kiosco en la playa con el cartel de la AFIP, vamos cambiar la cultura de esta sociedad? Es una cosa que va contra el sentido.”

A modo de ilustración, el informante 4 mencionó la laxa conciencia tributaria por medio de la idea de que, en muchas oportunidades, el Fisco es un mecanismo de financiación, lo

cual se vería alentado por la misma conducta de la AT (a tono con lo expuesto por Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003):

“Es muy típico, cultural, del empresario nuestro, financiarse con el Fisco. Lo tiene como una opción en su cartera de alternativas. Está el capital propio, está el banco y está el Fisco. Usa eso. Incluso, el Fisco a veces alienta eso, porque en ciertos estadios del ciclo, las tasas o las carencias de crédito hacen que ésta sea una alternativa relativamente barata de crédito.”

Simultáneamente, el informante 9 insistió en la idea de que el argentino no considera que los impuestos tengan una contraprestación de calidad, lo que se ve fomentado por la idea de que los pares no necesariamente cumplen responsablemente.

“...desde el sentido común ‘¿Pago impuestos para qué? ¿Adónde está el fruto de esos impuestos? ¿Adónde está la inversión de esos impuestos? ¿Qué me devuelve el Estado?’ Eso es un aspecto. Pero otro aspecto, es también que ‘yo pago impuestos pero el de al lado, mi vecino, no paga’. Y, el control, para que eso sea equitativo y paguemos todos, no se hace porque eso trae más costos que beneficios económicos.”

De lo expuesto por los informantes clave, se interpreta que la ciudadanía argentina es deficiente el nivel de internalización de la obligación política de tributar, se analizarán las percepciones de los mismos en la búsqueda por explicaciones de dicho fenómeno como, por ejemplo, el alto nivel de desconfianza en la política.

7.6.4. ‘Sálvese quien pueda’: ¿Cómo influye el individualismo extremo en el comportamiento tributario?

En relación a cómo los factores sociales moldean el cumplimiento tributario, un grupo de entrevistados destacó que el individualismo extremo que caracteriza a los argentinos, puede ser identificado como una cuestión que actúa en detrimento de la voluntad de cumplimiento.

En sintonía, el informante 5 acentuó en el profundo individualismo del argentino, que lo lleva a ser informal con respecto a las normas. Ello sesgaría la subjetividad tributaria hacia el incumplimiento. El ejercicio de la solidaridad, por otra parte, es “cara a cara”, de lo que se desprende que, en general, la dimensión redistributiva del sistema tributario argentino no es realmente asumida o tenida en cuenta por la ciudadanía:

"...somos individualistas y eso deriva en que somos informales. No nos gusta que otro nos maneje nuestras cuestiones. Y el ejercicio de los impuestos es, de alguna manera, poner los valores que tenemos de individuales en colectivo y dejar que alguien maneje por mí parte de mis recursos. Cuando yo doy parte de mis ingresos pagando un impuesto, estoy dejando que el Estado administre eso, en aras del bien común [...] para cumplir con su rol esencial de distribución del ingreso, de prestación de servicios, de administración de la justicia, la salud, etc. [...] Entonces, nos cuesta mucho ese ejercicio colectivo de los valores. Quizás, si nos tomás individualmente, los argentinos somos solidarios. Individualmente, somos compañeros. Individualmente, nos gusta

compartir. Individualmente, cumplimos nuestras obligaciones, como cumpleaños, bancamos a un amigo, al vecino, lo ayudamos, no le invadimos la propiedad. Ahora, el ejercicio de valores colectivos, nos cuesta. Y lamentablemente, el pago de los impuestos es eso.”

Coincidiendo, el informante 6, mencionó que el ejercicio de la “ciudadanía” no pasa, para el argentino, por el pago de impuestos. El ciudadano asocia la solidaridad a ayudar a quien está a su lado, a quien es visible, en contraposición a otras sociedades que sí comparten el ideal de la contribución hacia el conjunto de la sociedad:

“[El comportamiento tributario] tiene que ver, por un lado, con lo político y, por otro lado, con que el argentino tiene una cultura del ‘sálvese quien pueda’. No tenemos una noción comunitarista o social [...] Acá no entendemos que la solidaridad con el prójimo, no es con la sociedad en la que vivimos. Es con el vecino, no con los conciudadanos, es con los amigos y los conocidos. El mismo que evade impuestos y que puede ser tremadamente perverso con el Estado, puede llegar a estar ayudando a un amigo o un vecino en una situación de necesidad y poniendo mucha plata de su bolsillo. Esto, en las culturas más anglosajonas, o los nórdicos, la obligación es contribuir con mi sociedad y no mi vecino.”

Es el informante 9, quien caracterizó de “esquizofrénica” a la subjetividad tributaria argentina, en la medida que si bien se reconoce que el incumplimiento es un delito, individualmente, se busca actuar de esa manera:

“Yo creo que se piensa una cosa y se actúa de otra. Es una actitud un poco esquizofrénica la que tenemos los argentinos. Porque si vos le preguntás a cualquiera qué piensa de los impuestos y del Fisco y, hasta en los últimos años, de la AFIP misma, creo que hay una opinión positiva y hay una opinión favorable a que son obligaciones que no se discuten. Existen y debemos contribuir. Incluso, vos fijate cuando hay alguna causa sonada de evasión tributaria, la gente no aplaude al evasor públicamente. Sin embargo, en la conducta cotidiana, de todos los días, no se condice con lo que piensa: El tipo que piensa que está bien pagar impuestos, siempre que puede, no los paga.”

Como contracara al individualismo extremo, a continuación se revisarán las percepciones de los entrevistados en torno a la solidaridad, como valor de la ciudadanía argentina.

7.6.5. La solidaridad, elemento constitutivo de la ciudadanía fiscal

El individualismo extremo, consecuentemente, atenta contra la idea de solidaridad, que debería ser uno de los pilares del sistema tributario, en tanto herramienta redistributiva.

Opuestamente, el informante 9 expresó que el cumplimiento debería explicarse más por la percepción de riesgo que por un sentido de solidaridad. La solidaridad, más bien, se canalizaría a través del trabajo en la comunidad:

“Yo creo que, desde mi particular punto de vista, pesa más la percepción de riesgo. Creo que uno por frivolidad o por valores éticos o sociales, se mueve por otros planes en la sociedad pero no en el tema impositivo. Por ahí, actúa, trabaja, en el barrio.”

Coincidio el informante 15, al explicar el déficit cívico del comportamiento tributario y atribuyendo la solidaridad al comportamiento “cara a cara”:

“Yo creo que [los argentinos] se comportan peor con el Estado que con los vecinos. Tenemos un terrible problema de cultura cívica, de civismo. Y no concebimos lo colectivo como algo propio, es de nadie. Entre nosotros somos mejores, más solidarios, en el cara a cara con la familia”

A modo de ilustración, el informante 13 ejemplificó la falta de solidaridad con la exención en el impuesto a las ganancias de la que gozan los Jueces. Ello alimentaría, según el entrevistado, una situación de impunidad, ya que afirma que los Jueces no juzgan como deberían los casos de evasión, a razón del privilegio del que gozan:

“Los Jueces tienen *cola de paja* en este terreno, porque son los únicos ciudadanos que no pagan [impuesto a las] ganancias. Con una interpretación forzada, corporativa, muy desgraciada, no pagan ganancias. Entonces, ellos son muy laxos a la hora de juzgar situaciones de evasión. Porque son ellos los principales evasores, porque han logrado una *manganeta*, porque dictaminan entre ellos, por lo que la corporación judicial, no paga ganancias. Yo todos los años pago el 35% del total que gano, en ganancias. Los jueces, no. Entonces, los tipos, como tienen esa *cola de paja*, a la hora de juzgar casos de evasión, son muy laxos, porque son conscientes que ellos mismos están haciendo la trampa.”

Otro elemento destacado por el informante 6, es la idea del impuesto como esfuerzo compartido. Si no se percibe que el “otro” paga impuestos tal cual corresponde, probablemente, merme la voluntad de cumplimiento en general:

“Yo te digo que hay un elemento que pesa mucho también, que es que paguen los iguales [...] nadie se ubica del lado ‘yo debería pagar más’, nadie se ubica del lado del 10% más rico de la población. En la discusión son ganancias, todos te dicen ‘yo que gano poco ¿por qué tengo que pagar ganancias?’. Por lo menos en la percepción colectiva eso está. Pero la justicia ésta: a operaciones iguales ¿porqué uno paga más y otro paga menos? Esa sensación de injusticia es terrible”

Luego de haber revisado los principales aspectos estructurantes de la subjetividad tributaria argentina, se procederá a analizar las percepciones de los entrevistados en torno a los cambios ya logrados en la misma.

7.6.6. Cambios ya logrados en la búsqueda por una subjetividad tributaria orientada al cumplimiento

Desde su punto de vista, el informante 5 expresó que, el año 2002 enfrentó a la ciudadanía con una profunda crisis económica. En ese momento, él dijo haber percibido, contra todo diagnóstico (por ser un momento de retracción del estadio económico) que surgió una conciencia sobre el deber de cumplir. El entrevistado lo atribuye a una idea de recomposición del Estado, demostrando la faceta cívica del cumplimiento tributario:

“...del 2002 para adelante, donde hubo una profunda crisis, en donde había un desempleo importante, en donde el nivel del producto bruto había bajado desastrosamente, la gente empezó a cumplir. Y nosotros no habíamos hecho un cambio en los mecanismos de control. Nadie me puede decir que fue la percepción de riesgo. Sino que hubo una voluntad de recomponer social,

económica e institucionalmente el país. Y eso se transformó, entre otras cosas de cumplimiento cívico, en el pago de los impuestos.”

El informante 9 consideró que en la actualidad se registran muestras de un cierto aprendizaje por parte de la sociedad con respecto al tema tributario, ejemplo del cual ha sido el programa de formalización del empleo doméstico y la emisión de facturas, en comercios donde tradicionalmente no se hacía:

“...la campaña de registrar al empleado doméstico, que eso fue un gran acierto en cuanto al desarrollo cultural. Fue algo muy positivo. Se encontró una veta donde había incentivos para las dos partes y fue todo beneficio. A veces, por ahí, no es todo beneficio pero, en términos de cultura tributaria, que vos vayas a un bar, y pidás un café y te den un ticket y sea lo más natural del mundo, podemos hablar que estamos avanzando.”

En sintonía, el informante 13 explicó que, lentamente, comienza a formarse algún tipo de conciencia con respecto a la importancia de contribuir con el Estado, en relación a una década atrás. Nuevamente, se mencionó el caso del empleo doméstico. Por último, destacó la importancia de la conciencia tributaria de la ciudadanía, en la medida que explicitó la importancia del castigo social de los pares como forma de inducir el cumplimiento:

“Creo que hay un cierto aprendizaje hacia la sociedad, que hace que se pague algo. Como antes que, prácticamente, la meta era pagar 0, ahora se trata de pagar menos. No de no pagar nada. Todo el mundo algo paga. Paga, no necesariamente por el tema del temor, sino ‘tiro algunas monedas’ al saco estatal [El rechazo al trabajo en negro] en este momento se aprendió, pero te digo que hace diez años, no. Son procesos lentos. Para poder utilizar algunas herramientas para los grandes grupos, tengo que tener un ambiente social que me acompañe a condensar cierta cantidad de cosas. Si vos no tenés eso ¿qué vas a condensar? [...] vos lo que tenés que lograr es que la gente rechace ciertos comportamientos. A partir de esto, vos vas a estar legitimado para hacer un montón de cosas.”

Consecuentemente, podría concluirse, a partir de lo expresado por los entrevistados que, a pesar de la baja voluntad de cumplimiento, comienzan a percibirse señales de cambio en la conducta tributaria del argentino.

7.6.7. Conclusiones parciales sobre la subjetividad tributaria argentina

Como primer rasgo de la subjetividad tributaria argentina, los entrevistados expresaron la informalidad y la falta de respeto hacia a las normas. El mismo no constituye un problema que se presente sólo en relación a lo tributario, sino en un espectro normativo general. En la cuestión impositiva, además, la reticencia bien podría ser mayor ya que, a la par, del costo del cumplimiento de la ley, existe otro en términos económicos.

Por otra parte, los entrevistados indicaron que el ciudadano argentino no considera el pago de impuestos dentro de las obligaciones que conlleva la vida en sociedad. Como

contraparte, es claro un efecto-contagio contra el cumplimiento, en la medida que “si nadie paga, porqué alguien habría de hacerlo”. El individualismo es un elemento que también influye en el comportamiento tributario argentino, en la medida que quiebra la idea de solidaridad (que es la que daría sentido a la redistribución por la vía impositiva). Más que cumplir con las obligaciones tributarias, “debería salvarse quien pueda hacerlo por sus propios medios”. El individualismo extremo, por otra parte, impide que los ciudadanos perciban la dimensión redistributiva (y, por ende, solidaria) del impuesto, negando su legitimidad y, consecuentemente, no condenando el incumplimiento (Tokman, 2007; Ferroni, 2005; Ashby & Webley, 2008).

En tercer lugar, y frente a este contexto, el espacio público también surge como una idea deformada; lo público no es entendido como aquello que “es de todos”, sino que lo público es “de nadie”. Por ende, tampoco hay alguien que se responsabilice por éste. Otro tema vinculado al espacio público es, de acuerdo a los entrevistados, el concepto de gratuidad. Los bienes y servicios públicos, en muchas oportunidades, son erróneamente considerados como “gratis”, sin existir conciencia de que son la legítima contrapartida de los impuestos. Al ser visto como “gratis”, la conducta por parte del ciudadano es predatoria. Un ejemplo claro de ello, lo da uno de los entrevistados, cuando menciona que las oportunidades que da el Fisco para regularizar deudas, en oportunidades, son tomadas directamente como una forma de financiación, a tono con lo expuesto en el Marco Teórico (Torgler & Schaltegger, 2005; Torgler *et al.*, 2003).

Cuarto, los entrevistados dijeron percibir la existencia de una especie de “autoindulgencia” (como explican Ashby & Webley, 2008), con respecto al incumplimiento fiscal. Si bien no se dudaría de que el incumplimiento fiscal es un delito, por otra parte, reconocieron que, al no sentirse satisfechos con los bienes y servicios públicos que se reciben a cambio, el incumplimiento sería una herramienta legítima para equilibrar las injusticias de un sistema que, de por sí, es percibido como altamente injusto e inequitativo. Esta “autoindulgencia”, nacería entonces de percepciones profundamente arraigadas, entre las que destacan la percepción de corrupción, la idea de que los impuestos no están compensados por los bienes y servicios públicos, la percepción generalizada de que “todos” incumplen, etc. En buena medida, la autoindulgencia viene motivada por un profundo nivel de desconfianza de la política; la percepción del “contrato roto” entre ciudadanía y Estado favorece que el pago de impuestos no sea visto como una obligación legítima (Estévez, 2008).

TABLA 10 Conclusiones parciales acerca de la subjetividad tributaria argentina

- En primer lugar, los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el argentino es, comúnmente, informal, al tener bajo nivel de respeto por las normas.
- Asimismo, otro rasgo es el extremo individualismo hacia la sociedad en su conjunto, por lo que la solidaridad quizás se manifieste a través de la ayuda a un familiar/ vecino/ conocido, pero no hacia la sociedad en su conjunto, por medio del aspecto redistributivo del sistema tributario.
- “Lo público” no es concebido como un espacio financiado por la comunidad; más bien, los servicios públicos constituyen la dimensión de lo “gratis”. Así, se entiende la conducta predatoria del ciudadano hacia el Estado. Existe, asimismo, una desconfianza marcada hacia “lo público” y hacia la política en general, lo que retroalimenta el círculo vicioso de una subjetividad orientada al incumplimiento (McGee, 2006).
- El sistema tributario, la AT y las normativas son vistas como injustas. En ese contexto, el incumplimiento es “legítimo”, ya que es la forma de ajustar las injusticias de un sistema que, de por sí, es inequitativo. Surge así una “autoindulgencia” hacia el incumplidor, que disminuye el impacto del castigo social.

8. CONCLUSIONES

El presente estudio ha intentado describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT, el papel que la AFIP ha desempeñado (desde su surgimiento en 1997), en la creación de una subjetividad orientada al cumplimiento entre los ciudadanos argentinos. La inquietud por el cumplimiento voluntario es de extrema relevancia, desde que las estrategias tradicionales (como la fiscalización y el control) presentan limitaciones al momento de achicar la brecha entre el cumplimiento real y el deseable (Torgler, 2003; Avilés, 2006; Braithwaite, 2003).

Frente a ello, se vuelve preciso dilucidar cómo el tipo de relación que se establezca entre AT y contribuyentes puede influir sobre aquellos valores y percepciones que moldean el comportamiento tributario de los ciudadanos (Feld & Frey, 2002 y 2007; Torgler, 2003 y 2005; Nicholas, 2002). Dadá la ausencia de trabajos en la materia, la presente posee un carácter exploratorio, centrado en un caso de estudio particular. A pesar de esa limitación, se trata de una investigación en profundidad que permite construir una imagen fiel de la situación que estudia, por lo que aporta al esclarecimiento del tema y a investigaciones futuras.

Con el objetivo de responder a la pregunta que motivó la investigación, en un inicio se planteó que el principal cambio ocurrido en la relación Fisco-contribuyentes en las últimas décadas, ha sido la evolución de estas organizaciones del viejo paradigma de “comando y control” (basado en las estrategias de fiscalización y la generación de percepción de riesgo), a otro modelo más centrado en la inducción al cumplimiento voluntario de los contribuyentes y la gestión a través de tecnologías (CIAT, 2000a y 2000b; Job et al., 2007). Si el primero se caracterizaba por ser un modelo “antagónico”, donde ambas partes se reconocían mutuamente como “policías y ladrones” (Kirchler et al., 2008), el segundo busca lograr un clima más sinérgico, de manera de alcanzar el cumplimiento voluntario de la mayor parte de los contribuyentes, y así focalizar las estrategias de fiscalización en las poblaciones que más riesgo potencial representan (Job et al., 2007; Braithwaite, 2003; Aberbach & Christensen, 2007). Para el caso de estudio que aquí se trata, ya se han descrito las medidas que la AFIP ha implementado (puntos 5.7 y 5.8), lo que permite estudiar el organismo bajo las premisas ya expuestas.

Por otra parte, se decidió investigar de qué manera un grupo en particular (los operadores clave de la AT), perciben e interpretan el fenómeno bajo estudio; rescatar sus *insights* (la mirada introspectiva) en la medida que su *know-how* constituye un conocimiento valioso para el diseño de políticas públicas (Carlsson, 2000; Mukherjee & Ekanayake, 2009).

A este punto, vale destacar que, específicamente, para la realización de la presente investigación, se tomó el período que se extiende entre 1997 (año de creación del organismo) y 2008. Asimismo, es pertinente indicar que, debido a la naturaleza cualitativa de la pregunta de la investigación, se recurrió a la TE, que presenta varias ventajas a la hora de aproximarse a la realización de estudios de comportamiento y cultura organizacional, a la vez que estudiar los patrones comportamentales de un grupo determinado (Strauss & Corbin, 1999; Martin & Turner, 1986; McCallin, 2003). Al haber utilizado una metodología cualitativa, los datos se presentarán en torno a las categorías emergentes que han surgido a lo largo del proceso de investigación (Suddaby, 2006); dado lo propuesto en los puntos 6.11, 6.12 y 6.13. El mapa conceptual que permitió articular las conclusiones que aquí se explicitan, puede consultarse en el Anexo.

¿Qué valores moldean la subjetividad tributaria de los ciudadanos argentinos?

Emerge de la evidencia empírica analizada, que los entrevistados, en tanto comunidad epistémica (Carlsson, 2000; Mukherjee & Ekanayake, 2009), comparten la idea de que los cambios atravesados por la AFIP desde su creación, han venido a afectar directamente el conjunto de valores, ideas y percepciones que los ciudadanos argentinos han construido frente al fenómeno tributario. A este punto, vale preguntarse ¿Cómo es hoy, para los operadores tributarios clave, dicha subjetividad? Los informantes estuvieron de acuerdo en torno a ciertos valores que orientan y explican el accionar de los contribuyentes frente a la obligación impositiva.

En primer lugar, los contribuyentes argentinos son descritos como informales (en términos de poco apego a las normas), a la vez que parecería que su profunda desconfianza en el sistema (y en la sociedad en general) alimenta un marcado individualismo, donde los matices “solidarios” que podría llegar a tener un sistema tributario, pierden sentido por completo.

Por otra parte, los informantes indicaron que el concepto del “espacio público” no existiría para los ciudadanos argentinos. Más bien, “lo público” se homologa a “lo gratis”, por lo

cual, lo más conveniente, sería depredarlo. El sistema es percibido como injusto en sí mismo. Esto engendra, para los informantes, un círculo vicioso: el incumplimiento tributario se vuelve un mecanismo que permite “ajustar” o “equilibrar” las injusticias de un sistema que, de por sí, es ilegítimo e injusto, dando lugar a una subjetividad “indulgente” hacia el incumplidor. Consecuentemente, el ciudadano fiscal argentino posee, desde la perspectiva de los operadores clave de la AT, una subjetividad orientada al incumplimiento, tal como lo indican McGee y Rossi (2006).

¿Cómo evolucionó la voluntad de cumplimiento desde la creación de la AFIP?

No obstante, hubo consenso entre los entrevistados en torno a la idea que, lentamente, esta mentalidad está cambiando. Si bien ya se ha mencionado que los factores que inciden sobre la subjetividad tributaria son múltiples (Cfr. punto 4.5), en el presente estudio, se focalizó en la naturaleza de la relación entre AT y contribuyentes. En relación a ello, los entrevistados indicaron que, en los últimos años, han tenido lugar una serie de cambios que podrían haber orientado a los contribuyentes hacia un mayor cumplimiento.

Dicho aumento podría explicarse a partir de dos tipos de factores. En primer lugar, se indicaron factores externos o exógenos a la AFIP en sí misma; por ejemplo, el crecimiento económico que trajo aparejado la poscrisis. En otro orden de cosas, se identificó una segunda serie de factores, internos o endógenos a la AFIP, y directamente vinculados al cambio de paradigma atravesado por ésta en los últimos años. A modo de ilustración, baste mencionar que los entrevistados priorizaron cambios como la orientación al contribuyente (en vistas a lograr mayor cumplimiento voluntario) y los avances tecnológicos; siendo ambas medidas concordantes al ya descrito “nuevo paradigma de AT”, con impacto directo sobre la voluntad de cumplimiento (CIAT, 2000a).

Cabe indagar, entonces, como es que dichos cambios influyeron sobre la subjetividad tributaria de los ciudadanos fiscales argentinos, de acuerdo a la percepción de los informantes.

¿Favoreció la introducción de tecnología el cumplimiento voluntario?

Espontáneamente, la totalidad de los entrevistados indicó que la introducción de tecnologías ha sido uno de los principales cambios atravesados por la AFIP, desde su creación.

De acuerdo a lo explicitado por ellos, y en sintonía con lo que explican Franko (2004) y Estévez (2010), dicha evolución es más amplia que sólo su dimensión procedural o burocrática; es concebir nuevamente la lógica con la que funcionan las AT. De ésta forma, la tecnología deviene en uno de los agentes del cambio organizacional; a su vez, viene a alterar diametralmente la relación entre Fisco y contribuyentes. De acuerdo a ellos, las tecnologías permitieron una mejor atención a los contribuyentes, a la vez que el aumento en la capacidad de control y auditoría del Fisco habría generado una mayor percepción de riesgo en la ciudadanía. De esta manera, mejor control y atención al contribuyente, constituyen dos caras de una misma moneda.

Además, los sistemas “estandarizaron” los procedimientos, reduciendo el margen de discrecionalidad y limitando la relación “cara a cara” entre contribuyentes y funcionarios. Ello aumentaría la imagen de transparencia de la AT, en detrimento del viejo modelo de organización autoritaria y abusiva (Job et al., 2007).

De acuerdo a los entrevistados, estos hechos podrían dar cuenta, al menos parcialmente, de un paulatino corrimiento de los contribuyentes argentinos desde una subjetividad orientada al incumplimiento, a una más orientada al cumplimiento.

Ya en lo estrictamente organizacional, las tecnologías supieron la ausencia de un plan definido para institucionalizar la fusión de los organismos recaudatorios; especialmente, si se toma en cuenta que se trataba de tres organismos con entidad y culturas propias. A carencia de objetivos claros sobre hacia dónde ir, las tecnologías permitieron homologar rutinas y metas bajo el pretexto de compartir una misma plataforma digital (Oszlak, 1999a; Estévez, 2010). Hacia dentro del organismo, además, aumentaron la eficiencia y eficacia de la gestión, como así también facilitaron la tarea de control y fiscalización.

A pesar de que fueron identificadas como un elemento que incide favorablemente sobre la subjetividad de los contribuyentes, el efecto no deseado de los sistemas es que, si bien permiten un horario de atención y un alcance geográfico más extendidos, son expulsivos de aquellas poblaciones a quienes no llega la tecnología o que no están en posibilidad de hacer uso de ella. Podría tratarse como de una especie de “flexibilización” del principio de informalidad a favor del administrado.

¿Favorecieron las técnicas de atención al contribuyente el cumplimiento voluntario?

Otro de los cambios que espontáneamente mencionaron los entrevistados, fue la evolución hacia una AT más orientada al contribuyente, en coincidencia con lo expresado en el marco teórico (CIAT, 2000a). El rasgo más claro de este cambio, probablemente, sea la prioridad que la atención al contribuyente implicó para la gestión del organismo. Sin embargo, a diferencia de la variable anterior (tecnología), donde la visión positiva era unánimemente compartida por toda la comunidad epistémica, en este caso, las opiniones estaban divididas.

Por un lado, un grupo de entrevistados indicó, de acuerdo con lo expuesto en el marco teórico (Braithwaite, 2003; CIAT, 2000a), que la mejor atención moldea favorablemente la voluntad del ciudadano momento de cumplir con sus obligaciones tributarias (así, el cambio organizacional podría ser interpretado como otra forma de actuar sobre la subjetividad, de modo de acercarla al cumplimiento). Para esta mentalidad, la atención respetuosa y eficiente es un deber de la AT, en tanto organismo estatal, hacia el ciudadano. Ello, incluso cuando el aporte de estos últimos no incida sustantivamente sobre el monto final de la recaudación.

Por oposición, sobrevive otra mentalidad, más vinculada al viejo paradigma de Administración, con el foco en el contribuyente como sospechoso. Para esa mentalidad, toda iniciativa orientada a la atención al contribuyente no posee realmente valor en sí misma: si la totalidad de la recaudación nacional se dirime entre un grupo reducido de Grandes Contribuyentes que, a su vez, cuentan con asesores especializados (por lo que no deben asistir al “mostrador” en busca de ayuda), los mecanismos de atención no tienen un valor intrínseco.

Así, podría decirse que coexisten las visiones inherentes a ambos modelos de AT. La convivencia entre ambas mentalidades, probablemente, sea síntoma de que la evolución hacia el nuevo paradigma no está completa, a pesar de haber avances claros.

¿Una misión ampliada de la AT?

Con las salvedades mencionadas, emergió claramente, a tono con la existencia de un nuevo modelo de AT, de que la recaudación ya no es la misión única de los Fiscos. Desde el punto de vista de buena parte de los entrevistados, las AT deben mostrar un perfil mucho más activo y comprometido con el bienestar de la sociedad, asumiendo tareas

como la recaudación, la educación al contribuyente y la formación de ciudadanos responsables, la inclusión social de las poblaciones desprotegidas (a través de la formalización de mercados en “negro”) y la atención al contribuyente (que acarrearía una democratización del vínculo entre Administración y administrados). Esto, incluso, cuando no acarreen un impacto positivo e inmediato en términos recaudatorios o cuantitativos de corto plazo.

Por supuesto, surgieron voces en contra de esta visión ampliada. Se adujo, por ejemplo, que el concepto de “cumplimiento voluntario” no posee entidad en sí mismo, ya que la mayor proporción de la recaudación, en Argentina, descansa sobre el mecanismo de retención en la fuente, y no sobre la voluntad de los contribuyentes. Sin embargo, a esa posición se contrapone la visión de otros entrevistados, quienes reconocieron que si bien este mecanismo es eficiente para ingresar dinero al Fisco, no lo es para asegurar que el cumplimiento se mantenga a lo largo de todo el ciclo, con todas desventajas que implica la economía en negro para el bienestar de la sociedad. Recaudar, consecuentemente, deja de ser sólo una tarea técnica; por el contrario, comienzan a entrar en juego consideraciones sobre el impacto socioeconómico de la tributación y el bienestar de la sociedad en la cual la AFIP incursiona.

¿Qué sobrevive del viejo paradigma y qué existe del nuevo? Como ya se mencionó, el nuevo paradigma impacta directamente sobre la relación Fisco-contribuyentes. Si el viejo modelo se caracterizaba por una relación de “policías y ladrones”, de marcada verticalidad, los entrevistados mantuvieron acuerdo en torno a la idea de que dicho vínculo comienza a dar signos claros de democratización. El administrado comienza a ser concebido como un ciudadano ante quien hay que responder con justicia, calidad y respeto, en busca de facilitar lo más posible el cumplimiento tributario. Ello, de todas maneras, sin caer en la simplificación de la noción del cliente: probablemente, si se tuviese que identificar el mejor “cliente” de la AT, habría que marcar a los Grandes Contribuyentes, que aportan la mayor proporción de la recaudación.

Una muestra de que esa visión está condenada a ser superada es que, como se mencionó, la atención al contribuyente no está dirigida a esos grupos, sino al ciudadano común (a pesar de que su aporte a la recaudación sea ínfimo) quien, imposibilitado de contratar asesores que lo asistan en sus obligaciones hacia el Fisco, debe asumir individualmente el costo del cumplimiento. Asistir y buscar incluir a los pequeños y medianos contribuyentes

es, claramente, uno de los ejes centrales por donde el cambio en la AFIP ha pasado, de acuerdo a las percepciones de los operadores clave de la AT.

¿Cómo explicar esta evolución en la misión de la AT? De acuerdo a aquello que los entrevistados indicaron, en el caso particular de la AFIP, esta nueva visión superadora del modelo tradicional, probablemente, pueda explicarse por la fusión y la adquisición de nuevos roles. Otras dimensiones comienzan a ser prioridad, al exceder el componente recaudatorio impositivo. Ello otorga complejidad al accionar de la AT, pero también una mirada más amplia sobre los ingresos públicos. Si antes el objetivo era recaudar y luchar contra el fraude tributario, con la anexión de la Aduana, entra en juego la protección de las fronteras (y de la ciudadanía). La Seguridad Social quiebra la imagen típica del contribuyente: el sujeto comienza a ser visto como alguien con cara y nombre propio, ya que probablemente quien más necesite de la seguridad social, sea el más desprotegido.

La educación tributaria, asimismo, constituye otro síntoma de ese cambio. El Fisco asume la responsabilidad de formar ciudadanos responsables y concientes de sus deberes hacia la sociedad. Si, en parte, se atribuye el cumplimiento voluntario a la subjetividad que los ciudadanos han construido con respecto al fenómeno impositivo, la educación tributaria se convierte en una herramienta central para el Fisco, al momento de intentar disminuir la brecha entre el cumplimiento real y el deseable. Probablemente, se vincule esto a una evolución de la vieja visión cortoplacista de la recaudación, ya que formar ciudadanos, sin lugar a dudas, constituye un objetivo cuyos frutos se percibirán en el largo plazo. Por otra parte, es cierto también que sobreviven visiones más asociadas al viejo paradigma; especialmente, entre quienes aducen que toda actividad formativa no debería depender de la AT (sino de las instituciones educativas) o, incluso, que la educación tributaria no tiene sentido en la sociedad argentina, en la que no existiría respeto a la ley en general ¿por qué habría de haberlo hacia la impositiva?

No es que aquí se pretenda desconocer los límites políticos, culturales e institucionales que construyen el accionar de la AT y, consecuentemente, marcan fronteras insoslayables en la relación de ésta con los contribuyentes. Sin embargo, es convicción de quien aquí reflexiona, que más allá de la tarea técnica de la recaudación, las AT son depositarias de una misión a desempeñar en la construcción de una ciudadanía fiscal.

No existe organización independiente de su contexto, con lo cual, negar la existencia de este vínculo, constituye una visión de corto alcance. Recuperando la sentencia de Joseph

A. Schumpeter (1982), nada muestra tan claramente el carácter de una civilización como su idiosincrasia fiscal. De esta manera, el hecho impositivo no puede escindirse de su dimensión política. Así, educar al contribuyente, es comprometerse con el desafío de la ciudadanía fiscal.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, Alberto; Jorge ETKIN y Alejandro M. ESTEVEZ (2007) “Una aproximación al índice de clima fiscal”, *Revista IR01 del Instituto AFIP*, Buenos Aires, págs. 100-109.
- ABERBACH, Joel y Tom CHRISTENSEN (2007), “The challenges of modernizing tax administrations: Putting customers first in coercive public organizations”, en: *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 2, 155-182.
- ABRITTÁ, Silvia; DARSAUT, Ariel; DEVOTO, Eliseo; GIORDANO, Horacio; Pozzo, Osvaldo; RAMÍREZ, Guillermo y Pedro TADDEI (2010), *El modelo de Agencia Única y su relación con los recursos de la seguridad social*, Cuadernos del Instituto AFIP, Nro. 13, Buenos Aires.
- ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (2010), *Boletín Impositivo*, Errepar, Nro. 158, septiembre.
- AHMED, Eliza y Valerie BRAITHWAITE (2007), “Higher education loans and tax evasion: A response to perceived unfairness”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 121-136.
- ALINK, Matthijs (2008), “La evaluación y control de las actividades de fiscalización”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 1-17. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- ALLINGHAM, Michael G. y Agnar SANDMO (1972), “Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis”, en: *Journal of Public Economics*, Nro. 1, págs. 323-338.
- AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (2009), *Publication Manual*, APA, Washington DC, 6ta edición.
- ARDUZ Campero, Mario (2008), “La evaluación integral de resultados de las acciones de fiscalización”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 47-62. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- ASHBY, Julie S. y Paul WEBLEY (2008), “But everyone else is doing it’: A closer look to the occupational taxpaying culture of one business sector”, en: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, Nro. 18, págs. 194-210.
- AVILÉS, Miguel (2006), “Retos actuales para el control del cumplimiento - experiencia ecuatoriana”, en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- BACKHAUS, Jurgen (2002) “Fiscal Sociology: What for?”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol 61 No 1.
- BARCLAY, Neil (2008), “El análisis de riesgo para la fiscalización”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 75-91. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- BARZELAY, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

BAZART, Cecile (2002), “Le comportements de fraude fiscal: Le face à face contribuables-administration fiscale”, en: *Revue Française d'economie*, Vol. 16, Nro. 4, págs. 171-212.

BEHN, Robert D. (1998), “The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability”, en: *International Public Management Journal*, Nro. 1, Vol. 2, págs. 131 – 164.

BERGER, Peter L. y Thomas LUCKMANN (2005), La construcción social de la realidad, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

BESSELINK, Franz (2008), “Evaluación y control de las acciones de fiscalización: caso práctico”, en: Serie Temática Tributaria CIAT, Nro. 1, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Septiembre, págs. 63-74. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

BOTANA, Natalio (2002), *La república vacilante: Entre la furia y la razón*, Taurus, Buenos Aires.

BOTANA, Natalio (2006a), “La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos”, en: FUKUYAMA, Francis [comp.], *La brecha entre América Latina y Estados Unidos: Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica – Fundación Grupo Mayán, Buenos Aires.

BOTANA, Natalio (2006b), *Poder y Hegemonía: El régimen político después de la crisis*, Ed. Emecé, Buenos Aires.

BRAITHWAITE, Valerie (2003), *Taxing democracy*, Ashgate Eds., England.

BRINGER, Joy D.; JOHNSTON, Lynne Halley y Celia BRACKENRIDGE (2006), “Using computer-assisted qualitative data analysis software to develop a grounded theory project”, en: *Field Methods*, VOL. 18, Nro. 3, págs. 245-266.

BROUSSARD, Lisa (2007), “Empowerment in School Nursing Practice: A Grounded Theory Approach”, en: *The Journal of School Nursing*, Vol. 23, Nro. 6, págs. 322-328.

BRYANT, Antony y Kathy CHARMAZ (2010), “Grounded theory research: Methods and practice”, en su: *The SAGE handbook of grounded theory*, SAGE EDS., UK.

BURRELL, Gibson y Gareth MORGAN (1979), *Sociological paradigms and organizational analysis*, Ed. Heineman, Londres.

CARLSSON, Lars (2000), “Policy Networks as Collective Action”, en: *Policy Studies Journal*, Vol. 28, Nro. 3, págs. 502-520.

CATTERBERG, Edgardo (1989), *Los argentinos frente a la política*, Ed. Planeta, Buenos Aires.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT (2000a), Resultados del Análisis Comparado de las Administraciones Tributarias, en: *Revista de Administración Tributaria*, No.19, julio. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT (2000b), *Manual de Administración Tributaria: Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias*, Países Bajos. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

- CHERNOBILSKY, Lilia (2007), “El uso de la computadora como auxiliar en el análisis de datos cualitativos”, en: Vasilachis de Gialdino, Irene [Comp.], *Estrategias de investigación cualitativa*, Ed. Gedisa, Buenos Aires.
- CLEMENS, Jason y Milagros PALACIOS (2007), “Tax compliance and administrative costs in Canada”, en: *Fraser Forum*, págs. 13-17.
- CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos (2000), “Estrategias educativas para el desarrollo de una ‘cultura tributaria’ en América Latina: Experiencias y líneas de acción”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 17, Junio, Caracas.
- COSTA, Marcelo (2006), “Lucha contra la evasión tributaria”, en: en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- COSTA, Marcelo (2008), “Normas y mecanismos para el combate a la evasión tributaria”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 52-69. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- CRESSWELL, J. (1999), *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*, Ed. Sage, UK.
- CRESSWELL, John (2009), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*, SAGE Eds., USA. Tercera Edición.
- CUTCLIFFE, John (2000), “Methodological issues in grounded theory”, en: *Journal of Advanced Nursing*, Vol. 31, Nro. 6, págs. 1476-1484.
- DE CROUY CHANNEL, Emmanuel (2008), “La construcción de la ciudadanía fiscal: El caso francés”, en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 3, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 8-31.
- DE CROUY CHANNEL, Emmanuel (2004), “La citoyenneté fiscale”, en: *Revista Internazionale di filosofia del Diritto*, Vol. I, págs. 79-118.
- DELGADO LOBO, Ma. Luisa y María GOENAGA (2007), “Del tributo al impuesto: La legitimación de la fiscalidad”, en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 2, págs. 32-59. Disponible en formato digital en <http://www.afip.gov.ar/instituto>
- DENZIN, N. y LINCOLN, Y. (2008), “The discipline and practice of qualitative research”, en su: *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, USA.
- DENZIN, Norman (2001), “The reflexive interview and a performative social science”, en: *Qualitative Research*, Vol. 1, págs. 23-46.
- DEVAS, N.; DELAY, S. y M. HUBBARD (2001), “Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration?”, en: *Public Administration and Development*, Nro. 21, págs. 211-222.
- DÍAZ SAAVEDRA, Néstor (2006), “Las competencias y organización de la administración tributaria en la cobranza”, en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 32-21. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- DÍAZ YUBERO, Fernando (2003), “Aspectos más avanzados de las Administraciones Tributarias”, en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 23, págs. 9-36.

- DOMÍNGUEZ, Alejandro (2007), “El servicio al ciudadano en la Administración Federal de Ingresos Públicos”, tesis de grado presentada en la Universidad Nacional de La Matanza, mimeo.
- DRAUCKER, C. B.; MARTSOLF, R. R. y T. B. RUSK (2007), “Theoretical sampling and category development in grounded theory”, en: *Qualitative Health Research*, Vol. 17, Nro. 8, págs. 1137-1148.
- DUFF, David (2005), “Private property and tax policy in a libertarian world: a critical review”, en: *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. XVIII, Nro. 1, págs. 23 – 45.
- DURKHEIM, Emile ([1897]2004), *El suicidio*, Losada.
- EISENHARDT, Kathleen y Melissa GRAEBNER (2007), “Theory building from cases: Opportunities and challenges”, en: *Academy of Management Journal*, Vol. 50, Nro. 1, págs. 25-32.
- ESCOBAR, Ricardo (2008), “Las estrategias integrales de control y prevención”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*, Noviembre, págs. 1-33. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- ESTEVEZ, Alejandro (2010), “L’institutionnalisation des réformes en Argentine : Le cas de l’AFIP (*Dministracion Federal de Ingresos Públicos- Administration Federale des Revenus Publics*)”, Tesis doctoral, Ecole Nationale d’Administration Publique-Université du Québec, Québec, Canadá. Disponible vía ProQuest Dissertations and Theses database.
- ESTÉVEZ, Alejandro (2008), “La ciudadanía fiscal: Un marco teórico”, en: Alejandro Estévez [comp.], *La ciudadanía fiscal: Sus factores estructurantes*, Cuadernos del Instituto AFIP, Nro. 2, noviembre.
- ESTÉVEZ, Alejandro (2006), “Una genealogía de la tecnocracia”, en: OCHOA ENRÍQUEZ, Haydeé y Alejandro ESTÉVEZ [comp.], *El Poder de los Expertos: para comprender a la tecnocracia*, Centro de Estudios de la Empresa – Universidad del Zulia, Venezuela.
- ESTÉVEZ, A. M. (2001), “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la gestión de la Calidad Total”. En su: *La reforma managerialista del Estado*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2001.
- ESTÉVEZ, Alejandro y Guillermo MARINI (2004), *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*, Ed. Centro de Investigaciones en Administración Pública, FCE, Buenos Aires. Disponible en formato digital en <http://www.polipub.org>
- FARÍAS, Guillermo (2005), “Viabilidad de los modelos de recaudación. Descentralizados, agencia única, públicos y privados”, paper presentado en el Seminario Internacional sobre Afiliación y Cobranza de Cotizaciones, realizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Montevideo, Uruguay, 16-18 de noviembre de 2005
- FARÍAS, Guillermo y Pedro TADDEI (2007), “La AFIP como agencia única: Relaciones con organismos e instituciones del trabajo y de la seguridad social”, en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 72-81.

FARIAS, Levy y Maritza MONTERO (2005), “De la transcripción y otros aspectos artesanales de la investigación cualitativa”, en: *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 4; Nro. 1.

FEIGENBAUM, Harvey; HENIG, Jeffrey y Chris HAMNETT (1998), *Shrinking the State: The political underpinnings of privatization*, Cambridge University Press.

FELD, Lars P. y Bruno FREY (2002), “*Trust breeds trust: How taxpayers are treated*”, en: *Economics of Governance*, Nro. 3, págs. 87-99.

FELD, Lars P. y Bruno FREY (2007), “*Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation*”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, Enero.

FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

FERRONI, Mauro (2005), “*Social cohesion in Latin America: The public finance dimension*”, *IDB Statement prepared for the international policy dialogue on Democracy and Social Cohesion in Latin America and Europe*, Berlin, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.

FLICK, Uwe (2002), “Qualitative research: State of the art”, en: *Social Science Information*, Nro. 41, Vol. 5, págs. 5-24.

FONTANA, A. y J. FREY (2008), “The interview: From neutral stance to political involvement”, en: Denzin, N. y Lincoln, Y. [Eds.], *Collecting and interpreting qualitative materials*, Sage, USA.

FRANKO, Charles (2004), “La conduite du changement par les TIC: L'exemple de l'administration des impôts”, en: *Revue française d'administration publique-ENA*, Vol. 2, Nro. 110, págs. 327-336.

GERSICK, Connie (1994), “Pacing strategic change: The case of a new venture”, en: *The Academy of Management Journal*, Nro. 37, Nro. 1, págs. 9-45.

GONZÁLEZ, Noel (2008), “Normas y mecanismos para el combate a la evasión tributaria: Plan evasión cero”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 95-103. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

GOODIN, Robert (2003) “Las instituciones y su diseño”, en su: *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.

GOULDING, Christina (2009), “Grounded theory perspectives in organizational research”, en: *The SAGE handbook of organizational research methods*, UK.

GUBA, Egon G. y LINCOLN, Yvonna S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Sage Eds., USA.

GUTIÉRREZ, Néstor (2002), “El apoyo informático al control de gestión”, en: CIAT – DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

HASPERUÉ, Gustavo (2002), “Valores y cultura política argentina en 60 y en los 90”, en: AAVV, *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado*

argentino, Programa “La deuda social argentina”, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

HINKELAMMERT, Franz (2002), *El retorno del sujeto reprimido*, UNC, Bogotá.

HUISMAN, Ans (2006), “Desafíos actuales del control del cumplimiento”, en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 32-21. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

JEPPERSON, Ronald L. (1999), “Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo”, en: POWELL, Walter W. & Paul J. Di MAGGIO [comp.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.

JOB, Jenny; Andrew STOUT y Rachel SMITH (2007), “Cultura changes in three taxation administrations: From command-and-control to responsive regulation”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 84-101.

KALMANOVITZ, Salomon (2003) “el neoinstitucionalismo como escuela”, Revista de Economía Institucional, Vol. 5 Nro. 9, Segundo Semestre, Bogotá.

KASTLUNGER, Barbara; KIRCHLER, Erich; MITTONE, Luigi y Julia PITTERS (2009), “Sequences of audits, tax compliance, and taxpaying strategies”, en: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 30, págs. 405–418.

KIRCHLER, E., HOELZL, E., y WAHL, I. (2008). “Enforced versus voluntary tax compliance: The 'slippery slope' framework”. *Journal of Economic Psychology* , 29, 210-225.

KIRCHLER, Erich; MACIEJOVSKY, Boris y Friedrich SCHNEIDER (2003), “Everyday representations of tax avoidance, tax evasion, and tax flight: Do legal differences matter?”, en: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 24, Nro. 4, págs. 535-553.

KRISHNA, Vern (2007), “Le prix de la citoyenneté”, en: *CGA Magazine*, mayo-junio, pág. 54.

KUMAR, V.; MUKERJI, B; Butt, I. y A. PERSAUD (2007), “Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework”, en: *The Electronic Journal of e-Government*, Volume 5 Issue 1, pp 63 – 76.

LAMOCA Pérez, Carlos (2003), “Los instrumentos de apoyo a la fiscalización”, en: CIAT-Dirección General de Impuestos de Portugal, *Aspectos Claves en las Acciones de Control de las Administraciones Tributarias*, Lisboa. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

LEROY, Marc (2008), “La ‘modenisation’ de la bureaucratie fiscale”, en: *Réseau d'Enseignants, Chercheurs, et Experts en Management Public*, REGEMAP.

LOCKE, John ([1690] 1997), *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Ed. Alba, España.

MAISL, Herbert y Bertrand DU MARAIS (2004), “L’administration électronique”, en: *Revue française d’administration publique-ENA*, Vol. 2, Nro. 110, págs. 211-216.

MARSHALL, M. (1996), “The key informant technique”, en: *Family Practice Journal*, Vol. 13, Nro. 1, págs. 92-97.

MARTIN, Patricia Y. y Barry A. TURNER (1986), “Grounded theory and organizational research”, en: *Journal of Applied Behavioural Science*, Vol. 22, Nro. 2, 141-157.

- McCALLIN, Antoinette (2003), “Designing a grounded theory study: Some practicalities”, en: *Nursing in critical care*, Vol. 8, Nro. 5, págs. 203-208.
- MCGEE, Robert W. (2006), “Three views on the Ethics of Tax Evasion”, en: *Journal of Business Ethics*, Vol. 67, págs. 15-35.
- MCGEE, Robert W. y Marcelo ROSSI (2006), “The ethics of tax evasion: a survey of law and business students in Argentina”, *paper* presentado en la *Sixth Annual International Business Research Conference*, FLA., Febrero de 2006. Mimeo.
- MEIER, Katja y Eric KIRCHLER (1998), “Social representation of the Euro in Asia”, en: *Journal of Economic Psychology*, Vol. 19, Nro. 6, págs. 755-774.
- MENDIZÁBAL, Nora (2007), “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”, en: Vasilachis de Gialdino, Irene [Comp.], *Estrategias de investigación cualitativa*, Ed. Gedisa, Buenos Aires.
- MILLER, David (2002), “Las nuevas tecnologías de apoyo a la gerencia de la administración tributaria y para mejorar la relación fisco-contribuyente”, en: CIAT-DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- MINTZBERG, Henry y James WATERS (1982), “Tracking strategy in an entrepreneurial firm”, en: *The Academy of Management Journal*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 465-499.
- MITTONE, L. (2006). "Dynamic behaviour in tax evasion: An experimental approach". *The Journal of Socio-Economics*, 35, 813-835. MOORE, M. (2004), “Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries”, en: *International Politic Science Review*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 297–319.
- MOORE, M. (2004), “Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries”, en: *International Politic Science Review*, Vol. 25, Nro. 3, págs. 297–319.
- MORSE, Janice (2010), “Sampling in grounded theory”, in: Bryant, Anthony y Kathy Charmaz [Eds.], *The SAGE handbook of grounded theory*, Sage Eds, UK.
- MUKHERJEE, Amit y E. M. EKANAYAKE (2009), “Epistemic communities and the global alliance against tobacco marketing”, en: *Thunderbird International Business Review*, Vol. 51, No. 3, págs. 207-218.
- MUMFORD, Michael D; FRIEDRICH, Tamara; CAUGHRON, Jay y Alison ANTES (2009), “Leadership research: Traditions, developments, and current directions”, en: *The SAGE handbook of organizational research methods*, UK.
- NERRÉ, Birger (2001), “The emergence of a tax culture in Russia”, *paper* presentado en el 57th Congress of the International Institute of Public Finance, Linz, Austria, 27-30 de agosto de 2001.
- NERRÉ, Birger (2008), “Tax Culture: A basic concept for tax politics”, en: *Economic Analysis & Policy*, Vol. 38, Nro. 1, Marzo, págs. 153-167.
- NICHOLAS, Clive (2002), “El acompañamiento de la gerencia de los recursos (humanos y financieros) de la administración tributaria”, en: CIAT – DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*,

- Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- NINO, C. (1992), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- NOLAN, Deborah (2006), “Una estrategia integral para la reducción de la brecha tributaria”, en: CIAT-AEAT, *Un enfoque integral para la prevención y el combate de la evasión tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- O'DONNELL, Guillermo (1996), “Otra institucionalización”, en: *Ágora*, Nro. 5, págs. 5-28.
- O'DONNELL, Guillermo (2004), “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, Revista Española de Ciencia Política, Nro. 11, págs. 11-31.
- OSZLAK, Oscar (1999a), “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en: *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Nro. 14, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1999b). “De Menor a Mejor: El Desafío de la ‘Segunda’ Reforma del Estado”, en: *Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, Caracas.
- OSZLAK, Oscar (1997), “Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas del juego?”, en: Revista Reforma y Democracia del CLAD, Caracas, Nro. 9.
- OSZLAK, Oscar (1994), “Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras”, en: KLIKSBERG, B. [comp.], *El rediseño del Estado: Una perspectiva internacional*, INAP – FCE, México.
- OTERO, Alejandro (2009), “El federalismo fiscal y sus fatigas”, en *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 5, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 162-178.
- OTERO, Alejandro (2008), “La Administración Tributaria en Argentina y sus desafíos: Hacia la Red Federal de Administraciones Tributarias”, en *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 3, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 172-191.
- OTERO, Alejandro (2007), “Red Federal: Experiencias y perspectivas”, en *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 153-157.
- OZGEN, Ferhat Baskan y Aikut Hamir TURAN (2007), “Usage and adoption of online tax filing and payment system in tax management: An Empirical Assessment with Technology Acceptance Model in Turkey (TAM)”, paper presentado en la 9th International Scientific Conference “Management Horizons: Visions and Challenges”, Kaunas, Septiembre de 2007
- PAGLIUCA, Francisco (2008), “La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio”, en: Alejandro Estévez [comp.], *La ciudadanía fiscal: Sus factores estructurantes*, Cuadernos del Instituto AFIP, Nro. 2, noviembre.
- PARUK, Ighsaan (2008), “El uso de la información en la lucha contra la evasión tributaria”, en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 129-152. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

PATTERSON, Eric (2004), "Different religions, different politics? Religión and political attitudes in Argentina and Chile", en: *Journal for the Scientific Study of Religion*, Nro. 43, Vol. 3, págs. 345-362.

PEARCE. Nick (2007), "Fair Rules: Rethinking Fairness", en: *Public Policy Research*, Marzo- Mayo, págs. 11-22.

PEDROCHE Y ROJO, Luis (2008), "Marco del actual sistema tributario español: La reforma fiscal y el plan de prevención del fraude fiscal", en: *Serie Temática Tributaria CIAT*, Nro. 2, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Noviembre, págs. 70-93. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

PILARISSETTI, J. R. (2003). "World income distribution and tax reform: What tax systems do low-income countries need?". *Development Policy Review*, 21 (3), 301-317. ROBSON, Colin (2002), *Real World Research*, Blackwell Publishing, UK.

PITA, Claudino (2007), "Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria", en: Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, Nro. 26, págs. 3-23.

POGGI, Eduardo y Flavio Riverti (2008), "Innovación al servicio del ciudadano: La experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos", en: *Revista IR del Instituto AFIP*, Nro. IV, págs. 28-51, Buenos Aires. Disponible en formato digital en <http://www.afip.gov.ar/instituto>

POWELL, Walter W. & Paul J. Di MAGGIO (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.

RAMIO MATAS, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 21, Caracas.

RIVERTI, Flavio (2009), "el Gobierno Electrónico y la Administración Tributaria: Génesis del fenómeno, situación presente y posibilidades futuras", en: Alejandro Estévez [comp.], *La Administración Tributaria frente al cambio tecnológico*, Cuadernos del Instituto AFIP, Nro. 8.

ROBSON, Colin (2002), *Real World Research*, Blackwell Publishing, UK.

ROMERO, José Luis (2001), *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

ROMERO FLORES, Mónica Ángela (2008), "Política, Estructural e Instrumentos para la Asistencia al contribuyente: El caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT en Perú", en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 27, págs. 99-129.

ROSELLÓ, Mario (2002), "Oportunidades y riesgos del 'outsourcing' en la administración tributaria", en: CIAT – DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>

ROUSSEAU, Jean Jacques ([1762]2001), *El contrato social*, Ed. El Ateneo, España.

SAINT-MARTIN, Denis (2000), *Building the new managerial state: Consultants and the politics of the public sector reform in comparative perspective*, Oxford, UK.

SALTALAMACCHIA, Homero Rodolfo (2005), *Del proyecto al análisis: Aportes para a una investigación socialmente útil*, 1ed., Buenos Aires, El Artesano.

SANDMO, Agnar (2002), “*Globalization and the Welfare State: More Inequality – Less Redistribution?*”, ponencia presentada en la XIV Conferencia de la *Società Italiana di Economia Publicca*, Pavia, 4-5 de octubre de 2002.

SEVILLA, José V. (2007), “La cooperación interjurisdiccional en la Administración Tributaria”, en: Revista IR del Instituto AFIP, Nro. 1, Administración Federal de Ingresos Públicos, págs. 82-99.

SCHROEDER, P. (2006), *Nueva Gestión Pública: Aportes para un buen gobierno*, Fundación Friedrich Naumann, México D.F.

SCHUMPETER, Joseph A. (1982), *Historia del Análisis Económico*, Ed. Ariel, España.

SONEIRA, Abelardo J. (2007), “La ‘teoría fundamentada en los datos’ (*grounded theory*) de Glaser y Strauss”, en: Vasilachis de Gialdino, Irene [Comp.], *Estrategias de investigación cualitativa*, Ed. Gedisa, Buenos Aires.

SPEKTOROWSKI, Alberto (2000), “Nationalism and democratic construction: The origins of Argentina and Uruguay’s political cultures in comparative perspectives”, en: *Bulletin of Latin American Research*, Nro. 19, págs. 81-99.

STAKE, R. (1999), “Case Studies”, en: Denzin, N.K y Y. Lincoln [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.

STAKE, R. (2008), *Multiple Case Study Analysis*, The Guilford Press, USA.

STRAUSS, Anselm & Juliet CORBIN (1999), “Grounded theory methodology”, en: Denzin, N.K y Y. Lincoln [Eds.], *Handbook of Qualitative Research*, Ed Sage, UK.

SUDDABY, Roy (2006), “From the editors: What grounded theory is not”, en: *Academy of Management Journal*, Vol. 49, Nro. 4, págs. 633-642.

SZTOMPKA, Piotr (1996), “Trust and emerging democracy: Lessons from Poland”, en: *International Sociology*, 1996, Vol. 11, Págs. 37-62.

SZTOMPKA, Piotr (1998), “Trust, distrust and two paradoxes of Democracy”, en: *European Journal of Social Theory*, Vol. I, págs. 19-32.

TOKMAN, Víctor E. (2007), “The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America”, en: *International Labour Review*, Vol. 146, Nro. 1-2, págs. 81-107.

TORGLER, Benno (2003), “*Tax morale, Rule – Governed Behaviour and Trust*”, en: *Constitutional Political Economy*, Nro. 14, págs. 119–140.

TORGLER, Benno (2005), “*Tax Morale and direct democracy*”, en: *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, págs. 525–531.

TORGLER, Benno y Friedrich SCHNEIDER (2007), “*What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries*”, en: *Social Science Quarterly*, Vol. 88, Nro. 2, págs. 443-470.

TORGLER, Benno y Kristina MURPHY (2004), “*Tax morale in Australia: What shapes it and has it changed over time*”, CREMA Working Paper Nro. 2004-04, Basilea. Versión digital disponible en: <http://www.crema-research.ch>

- TORGLER, Benno y Christoph SCHALTEGGER (2005), "Tax Amnesties and Political Participation", en: *Public Finance Review*, Nro. 33, págs. 403-431.
- TORGLER, Benno; SCHALTEGGER, Christoph y Markus SCHAFFNER (2003), "Is Forgiveness Divine? A Cross-Culture Comparison of Tax Amnesties", en: *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 139, Nro. 3, 375-396,
- VILLEROY DE GALHAU, François (2002), "La función gerencial de la administración tributaria en el mundo contemporáneo", en: CIAT-DGI France, *La gerencia de la Administración Tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Disponible en formato digital en <http://www.ciat.org>
- WALDMANN, Peter (2003), *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- WEBER, Max ([1922] 1969), *Economía y Sociedad – Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WENZEL, Michael (2007), "The multiplicity of taxpayer identities and their implications for tax ethics", en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 31-50.
- WILLIAMSON, John (1998), "Revisión del consenso de Washington", en: Emmeriji, L. y J. Núñez de Arco [comps.], *El Desarrollo Económico en los Umbrales del Siglo XXI*, Washington D.C.
- WINPENNY, Peter y John Gass (2000), "Interviewing in phenomenology and grounded theory: Is there a difference?", en: *Journal of advanced nursing*, Vol. 31, Nro. 6, págs. 1485-1492.
- YIN, R. (1994), *Case Study Research, Design and Methods*, Ed. Sage, USA.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Decreto del PEN 1156/96
- Decreto del PEN 618/97
- Decreto del PEN 1399/01
- Decreto del PEN 898/05

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Plan Estratégico AFIP 2007-2010

10. ANEXOS

10.1. DESCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ESTUDIO

- **Entrevistados en las Subdirecciones Generales (AFIP Central):** 8 entrevistados, pertenecientes a la Subdirección General de Fiscalización, la Subdirección General de Atención al Contribuyente, la Subdirección General de Asuntos Jurídicos, la Subdirección General de Telecomunicaciones, la Subdirección General de Planificación y la Subdirección General de Recursos Humanos.
- **Entrevistados en las Direcciones Generales:** 6 entrevistados, pertenecientes a la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.
- **Entrevistados en el Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP):** 1 entrevistado.

10.2. RED DE CÓDIGOS

