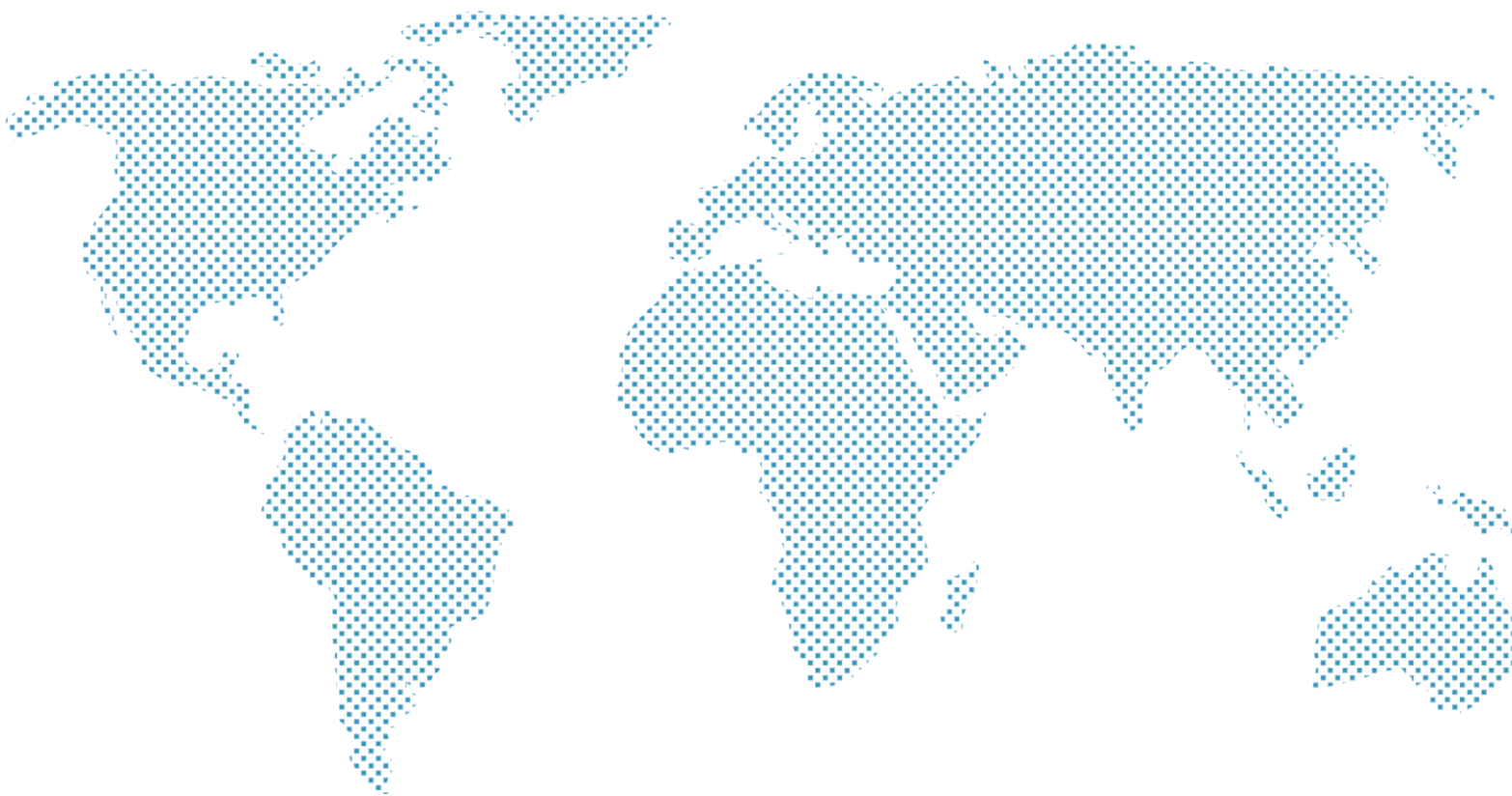


CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Economía del Comportamiento para Administraciones Tributarias, una Aproximación.



Autor: Lic. Andrés Greaven

Observatorio de Innovación y Transformación Digital. ObInT-CEAT



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria
Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

“Es evidente que la base de la política económica, y en general de todas las ciencias sociales, es la psicología. Llegará un día en el que podamos deducir las leyes de las ciencias sociales a partir de los principios de la psicología.”

Vilfredo Pareto, 1906

1- Introducción

En los últimos años, los avances registrados en disciplinas como la Psicología, la Sociología y la Neurociencia, entre otras, han permitido ahondar en el análisis sobre **cómo los seres humanos tomamos nuestras decisiones**.

Particularmente, la Economía ha tenido un desarrollo importante en este terreno a partir de los aportes brindados por la rama conocida como **Economía del Comportamiento** (en adelante: EDC), con exponentes de la talla de Daniel Kahneman y Richard Thaler, ambos galardonados con el Premio Nobel de Economía (en 2002 y 2017, respectivamente).

Uno de los aportes más importantes de esta rama del conocimiento es el hallazgo de que **los seres humanos estamos sujetos a determinados comportamientos sistémicos que nos alejan de las decisiones puramente racionales**.

Este simple argumento erosionó el corpus teórico tradicional, que siempre consideró que los seres humanos respondemos de manera infalible a los incentivos económicos que tenemos delante al momento de tomar una decisión y, con ello, **mostró las falencias de los diseños de políticas públicas que, para la consecución de sus objetivos, solo tienen en cuenta los incentivos tradicionales**.

De hecho, **los diseños de políticas públicas que incorporan los aportes de la EDC han probado ser más eficaces** en el logro de sus objetivos, en terrenos tales como la salud pública, la educación y, especialmente, la administración tributaria.

2- Comportamientos sistémicos “no racionales”

Existe una multiplicidad de comportamientos verificados por la EDC como sistémicos en el proceso de toma de decisiones y con el avance de la disciplina se suman nuevos cada día. Veamos algunos ejemplos:

- **Sobrecarga cognitiva**

Tomar decisiones es un proceso mentalmente costoso. La carga cognitiva es la cantidad de esfuerzo mental y de memoria utilizados en un momento de tiempo dado. La sobrecarga ocurre cuando el volumen de información a la que nos enfrentamos excede a la capacidad que tenemos para procesar dicha información.

Puesto que tenemos atención y memoria limitadas, no podemos procesar toda la información disponible y **en muchos casos buscamos atajos mentales** (lo que en EDC se conoce con el nombre de “heurísticas”).

En este sentido, se debe **prestar mucha atención a las opciones que se brindan por defecto cuando diseñamos un formulario.** Tomando un ejemplo de política de salud pública, una intervención muy simple logró incrementar notoriamente la tasa de donación de órganos en varios países: simplemente cambiando la opción por defecto de “no donante” por la de “donante”.

La sobrecarga cognitiva hace que las personas tiendan a elegir la opción por defecto con mayor frecuencia que las demás, especialmente cuando la decisión es compleja o no intuitiva. Por eso, las opciones por defecto deben estar bien alineadas a los objetivos perseguidos.

- **Atención imperfecta**

Los individuos **tendemos a enfocarnos en los puntos o en la información que sobresale** y a ignorar aquella que no. Se reconoce también como el sesgo de lo que brilla.

Por este motivo, en EDC se utiliza mucho la herramienta llamada **“priming”** que consiste en **poner de relieve la parte importante del mensaje que se quiere transmitir, en términos de contenido y de diseño.**

Ubicar el mensaje en un lugar saliente del párrafo y **marcarlo en negrita** puede resultar muy útil a la hora de neutralizar el efecto de la atención imperfecta.

- **Normas sociales**

Como seres humanos somos seres sociales que prestamos atención a lo que hacen los demás y realizamos grandes esfuerzos para coincidir con nuestros pares.

Muchas veces desconocemos o tenemos mala información acerca de la norma social de nuestro grupo de pertenencia. En este sentido, tal como apunta el psicólogo social Robert Cialdini, **brindar a una persona información sobre la norma social de su grupo de pertenencia puede resultar muy útil para incidir en el sentido buscado.**

En los siguientes dos acápites desarrollaremos algunas intervenciones llevadas a cabo por administraciones tributarias nacionales e internacionales con este marco de referencia.

Es importante destacar que los comportamientos apuntados, así como el resto de los analizados por esta disciplina, constituyen comportamientos sistémicos. Si los patrones de conducta fueran erráticos, en cambio, no habría posibilidad de basarse en ellos para conseguir objetivos de implementación de políticas públicas. **Es justamente su carácter sistémico lo que hace de la EDC una herramienta útil para incidir en el mapa de decisiones de las personas en pos de los objetivos buscados.**

3- Experiencias en agencias tributarias internacionales

Si tomamos, por caso, **los incentivos que tiene un contribuyente al momento de decidir si cancela una deuda con el Fisco o no**, el enfoque tradicional apuntará que el contribuyente tomará esta decisión basado exclusivamente en las **multas en que incurrirá por el saldo impago.**

Pero, tal como adelantáramos, el enfoque basado en la Economía del Comportamiento, en cambio, arroja luz sobre un esquema de incentivos nuevo: la **incidencia de las normas sociales.**

Un caso paradigmático en este sentido fue llevado a cabo en 2011 por la agencia tributaria del Reino Unido. Allí, un grupo de investigadores condujo un **experimento de campo** sobre un grupo de algo más de **100 mil contribuyentes** que mantenían una deuda con el Fisco en el impuesto a la renta.

La acción consistió en la **asignación aleatoria de los contribuyentes a cinco grupos de tratamiento y a un sexto grupo de control** (necesario, este último, para evaluar los resultados).

Los contribuyentes del grupo de control recibieron la carta recordatoria tradicional que enviaba el Fisco ante estas situaciones de mora antes del inicio de las acciones legales de cobro.

Los contribuyentes de los **grupos de tratamiento**, por otro lado, **recibieron la misma carta, con un párrafo adicional distinto en cada caso. Tres de estos modelos¹ incluyeron la referencia a una norma social:**

1. **Norma básica:** “Nueve de cada diez Ciudadanos paga sus impuestos a tiempo.”
2. **Norma del país:** “Nueve de cada diez Ciudadanos en el Reino Unido paga sus impuestos a tiempo.”
3. **Norma minoritaria:** “Nueve de cada diez Ciudadanos en el Reino Unido paga sus impuestos a tiempo. Ud se encuentra actualmente en la pequeña minoría que aún no pagó.”

Es de notar que los tres mensajes marcaban **variantes en la “distancia psicológica” del contribuyente respecto de la norma social.**

Como resultado del estudio se observó que **la sola inclusión de la norma social en las cartas recordatorias tuvo un impacto positivo en las tasas de cancelación de deuda de cada grupo, sobre todo en el caso de la norma minoritaria².**

El monto de deuda cancelado gracias a la intervención de la EDC ascendió a £3.2 millones, pero probablemente el punto más fuerte a destacar sea que **el costo de implementación de la medida fue prácticamente nulo.**

En nuestra región, las administraciones tributarias de Uruguay³ y Colombia⁴, por citar solo algunos casos, han realizado intervenciones de este tipo en sus respectivos países.

¹ Los otros dos modelos hacían referencia a los bienes y servicios públicos ganados (o perdidos, respectivamente) gracias a lo recaudado (o dejado de recaudar) por el Fisco. Para un estudio exhaustivo del caso ver: *“The Behavioralist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance”* (Hallsworth, M. et al.; 2014).

² Tasas de pago por sobre el grupo de control: Norma básica: +1.2%; Norma del país: +1.7%; Norma minoritaria: +4.9%.

4- Experiencias locales

Tomando como punto de partida la experiencia británica, en Argentina la **Administración Federal de Ingresos Públicos a través del Centro de Innovación AFIP llevó a cabo en 2019 una prueba piloto en el marco de la EDC.**

Se habían detectado contribuyentes que llegaban a una instancia judicial de embargo de sus cuentas bancarias como consecuencia de su deuda acumulada con el Fisco que **parecían desconocer su situación previamente al momento en que el embargo se hacía efectivo.**

Si bien el proceso de notificación formal se había cumplido, la existencia de estos casos dejaba la puerta abierta a una intervención de diseño basado en la EDC. Se decidió entonces realizar una prueba piloto en una dependencia de AFIP.

El proceso comenzaba seleccionando a los contribuyentes en situación de riesgo de caer en una instancia judicial y asignándolos aleatoriamente a uno de los dos grupos: tratamiento y control.

A los contribuyentes del grupo de tratamiento se les envió una carta de inducción, entregada personalmente por un agente de la AFIP, en la que se le recordaba su situación de mora y el inminente inicio de las acciones judiciales de cobro.

Al igual que en la experiencia británica, **se incluyó también un párrafo marcando la norma social:**

Los contribuyentes del grupo de control recibieron la carta recordatoria tradicional que enviaba el Fisco ante estas situaciones de mora antes del inicio de las acciones legales de cobro:

“Tené en cuenta que en tu Agencia el 98% de los contribuyentes paga antes de llegar a la instancia judicial. Todavía estás a tiempo de no entrar en el 2% restante.”

³ Véase: “Tax Audits as Scarecrows: Evidence from a Large-Scale Field Experiment”. El estudio muestra cómo el hecho de brindar a los contribuyentes información sobre la posibilidad de ser auditados disminuye los niveles de subdeclaración de ingresos.

⁴ La agencia tributaria de Colombia realizó en los últimos años por lo menos dos estudios: uno sobre los mejores medios de contacto con los contribuyentes que favorecían el cumplimiento tributario. [Véase: “Don’t Blame the Messenger. A Field Experiment on Delivery Methods for Increasing Tax Compliance” (Ortega, D. & Scartascini, C.; 2015)]; y otro sobre la incidencia del lenguaje claro en el proceso de notificación de deuda. [Ver: “Programa de Lenguaje Claro: Evidencia en la Reducción de la Carga Administrativa en Colombia” (Cuesta, A. et al.; 2019)].

La prueba piloto se implementó durante cuatro meses, alcanzando en total algo más de 300 contribuyentes. **El resultado mostró que el grupo de tratamiento tuvo un nivel de cancelación de deuda 26% superior al grupo de control.**

También en nuestro país, en administraciones subnacionales, se realizaron experiencias basadas en la EDC.

En el Municipio de Junín⁵, en el año 2011, se llevó a cabo una medida de intervención destinada a incrementar los niveles de cumplimiento en el pago del impuesto municipal. La medida abarcaba una **estrategia de lenguaje claro para revertir los efectos de la sobrecarga cognitiva, y otra de inclusión de información sobre normas sociales.**

Se rediseñaron entonces las boletas del impuesto municipal con elementos aportados por el “*priming*” y se incluyeron tres modelos de mensaje, uno por cada grupo de tratamiento:

1. **Disuasión:** *“¿Sabía Usted que si no paga a tiempo el CVP para una deuda de, por ejemplo, 1.000 pesos deberá pagar 268 pesos adicionales a fin de año, y el municipio puede llegar a intimarlo administrativa y hasta judicialmente?”*
2. **Legitimidad:** *“La recaudación del CVP en los primeros 6 meses de este año contribuyó a colocar 28 luminarias y 248 luces colgantes, a instalar conexiones de agua en 29 calles, y cloacas en 21 cuadras de Junín.”*
3. **Equidad:** *“Sabía Usted que solo el 30% de los contribuyentes de Junín no paga el CVP? ¿Y Usted?”*

También, por supuesto, se incluyó un cuarto grupo de control para la evaluación de resultados.

El brazo de tratamiento que incluyó la comunicación clara de las penalidades en las que incurrían los contribuyentes por los saldos impagos logró un incremento de 4 puntos porcentuales en los niveles de cumplimiento por sobre el grupo de control, en tanto que los otros dos brazos de tratamiento no fueron efectivos.

Cabe apuntar, en cambio, **que la notificación de la norma social, en este caso, tuvo un efecto ambiguo** sobre los contribuyentes alcanzados: no en todos

⁵ Para un análisis completo véase: “Tax Compliance and Enforcement in the Pampas. Evidence from a Field Experiment” (Castro, L. & Scartascini, C.; 2013).

repercutió en el mismo sentido, sino que **algunos acomodaron sus creencias “a la baja”**. Un porcentaje de incumplimiento del 30% puede resultar sorprendentemente alto para algunos contribuyentes cumplidores y, por ende, afectar su disposición al pago negativamente.

Se desprende de lo anterior una lección importante: **la comunicación de la norma social es efectiva únicamente si está indiscutiblemente alineada a los objetivos perseguidos.**


Al menos otras dos intervenciones de EDC se llevaron a cabo en la ciudad de Santa Fe^{6 7}.

5- Palabras finales

- Un punto que conviene señalar es que la EDC no niega la incidencia de los incentivos económicos tradicionales en el proceso de toma de decisiones, sino que adiciona otros vinculados a conductas “no racionales” - y también más humanas - de las personas.
- Gran parte del atractivo de las intervenciones diseñadas sobre la base de la EDC radica en que suelen tener costos de implementación reducidos (a veces prácticamente nulos), lo que facilita enormemente sus posibilidades de aplicación en agencias tributarias que no disponen de grandes recursos para su gestión.
- No se puede minimizar la importancia del correcto desarrollo de la metodología, incorporando una instancia de prueba piloto antes de una intervención a gran escala. Este paso permitirá al equipo de trabajo neutralizar efectos contrarios a los esperados.

⁶ “*Imperfect Attention in Public Policy. A Field Experiment During a Tax Amnesty in Argentina*” (Castro, L. & Scartascini, C.; 2019) trata sobre la intervención diseñada utilizando la estrategia de “*priming*” para morigerar los efectos de la atención imperfecta y de la sobrecarga cognitiva e incrementar así los niveles de adhesión a una moratoria en el impuesto municipal.

⁷ “*Do Rewards Work? Evidence from the Randomization of Public Works*” (Carrillo, P. et al.; 2017) analiza los efectos del esquema de recompensas a los contribuyentes cumplidores diseñado por el Municipio.

- 
- Finalmente, **los hacedores de política pública tienen en sus manos un enorme poder. Con ese poder, viene una gran responsabilidad.** En palabras de Richard Thaler: *“Las empresas y los Gobiernos con malas intenciones pueden muy bien usar también en su beneficio los descubrimientos de las ciencias conductuales a expensas de la gente [...] Utilicemos esa sabiduría escogiendo con cuidado las intervenciones basados en la ciencia, y sometiendo estas intervenciones a rigurosas pruebas.”*⁸

⁸ “Portarse mal. El comportamiento irracional en la vida económica” (Thaler, R.; 2017).