

BERNARDO D. OLIVARES OLIVARES
JOSÉ OLIVARES RODRÍGUEZ

EL (IN)CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

RESULTADOS DE SU INVESTIGACIÓN E IMPLICACIONES
PARA EL DERECHO TRIBUTARIO

Prólogo de ERICH KIRCHLER

Universidad de Viena e IHS-Institute for Advanced Studies


tecnos

ÍNDICE

ABREVIATURAS	Pág.	13
PRÓLOGO		15
INTRODUCCIÓN		29
CAPÍTULO I. EL CONCEPTO DE INCUMPLIMIENTO Y SU INVESTIGACIÓN		39
1. EL CONCEPTO DE INCUMPLIMIENTO Y SUS PRINCIPALES IMPLICACIONES		39
2. LA INVESTIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL (IN)CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO		42
CAPÍTULO II. LAS CIRCUNSTANCIAS O VARIABLES EXTERNAS AL CONTRIBUYENTE ASOCIADAS CON EL (IN)CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO		49
1. INTRODUCCIÓN		49
2. LA CULTURA TRIBUTARIA COMO PRODUCTO, SOSTÉN Y FUENTE DE ESTÍMULOS PARA EL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO		56
2.1. Delimitación		57
2.2. Cultura, instituciones sociales y comportamiento tributario		63
2.3. La investigación del efecto de la cultura en la tributación		68
3. LAS NORMAS SOCIALES		75
3.1. Su inicio y desarrollo		75
3.2. Concepto		76
3.3. La investigación de su efecto en el (in)cumplimiento tributario		80
3.4. Conclusiones		89
4. CAPITAL SOCIAL FINANCIERO, COHESIÓN SOCIAL TRIBUTARIA Y «PRESIÓN DE GRUPO» ..		90
4.1. Capital social y cohesión social		90
4.1.1. Delimitación conceptual e implicaciones tributarias		91
4.1.2. Resultados de la investigación sobre sus defectos en el ámbito tributario		98
4.2. La presión del grupo y el cumplimiento de la norma tributaria		100
4.2.1. Introducción		100
4.2.2. Concepto		103
4.2.3. Circunstancias o variables implicadas en la presión de grupo		104
4.2.4. La investigación del efecto de la presión de grupo en el contexto tributario		106
4.3. La educación en Derecho Financiero		112
4.3.1. La educación		112
4.3.2. La educación financiera		114
4.3.3. La educación tributaria		118
4.3.4. El efecto de la educación en la tributación		122
4.4. El papel de los asesores fiscales en el (in)cumplimiento		128
4.5. Los procedimientos tributarios de comprobación e investigación		137

4.6.	<i>El castigo o las sanciones de orden económico y social</i>	143
4.7.	<i>El comportamiento institucional</i>	153
4.7.1.	<i>La relevancia del modo de comunicarse con el obligado tributario</i>	154
4.7.1.1.	Introducción	154
4.7.1.2.	Investigaciones sobre el efecto del contenido de la comunicación y el modo de presentarlo	157
4.7.1.2.1.	Los resultados del <i>Behavioural Insights Team</i> y colaboradores	157
4.7.1.2.2.	Los preliminares de la investigación: persuadiendo para intensificar el pago de las deudas	157
4.7.1.2.3.	La primera investigación para incrementar el pago de las deudas tributarias	157
4.7.1.2.4.	La validación transcultural. Los resultados de la aplicación en países hispanoamericanos	167
4.7.1.3.	El efecto del método de entrega del mensaje	171
4.7.2.	La implicación del contribuyente en la toma de decisiones	173
4.7.3.	El refuerzo positivo del comportamiento tributario	177
4.7.3.1.	Introducción	177
4.7.3.2.	Los resultados de la investigación	180
4.7.3.2.1.	El efecto de las variaciones de la cuantía, la incertidumbre y el contexto de aplicación del refuerzo ...	180
4.7.3.2.2.	Los efectos asociados a la contingencia del refuerzo pecuniario	184
4.7.3.2.3.	El efecto del refuerzo pecuniario positivo tras la comprobación tributaria	188
4.7.3.2.4.	El efecto informado ante la posibilidad de refuerzo	193
4.7.3.2.5.	Los efectos del refuerzo positivo concreto frente al incierto y el papel modulador del sexo	194
4.7.4.	Las circunstancias o variables sociodemográficas	199
CAPÍTULO III. LAS CIRCUNSTANCIAS O VARIABLES PRINCIPALMENTE INDIVIDUALES ASOCIADAS CON EL (IN)CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO		
1. INTRODUCCIÓN		
2. EL CONTENIDO COGNITIVO: LAS REPRESENTACIONES INDIVIDUALES DEL CONCEPTO SOCIAL DE TRIBUTO		
3. LA PERCEPCIÓN DE JUSTICIA Y LA CONFIANZA		
4. LA ACTITUD TRIBUTARIA		
4.1. <i>En el ámbito individual</i>		
4.2. <i>En el marco empresarial</i>		
5. LAS EMOCIONES		
5.1. <i>Concepto y clasificación de las emociones</i>		
5.2. <i>Las implicaciones de las emociones en el cumplimiento tributario</i>		
5.2.1. El vínculo entre las percepciones de equidad y las decisiones de cumplimiento		
5.2.2. El componente social de las emociones en el cumplimiento tributario ...		
5.2.3. Otros correlatos de las emociones en el cumplimiento tributario		
5.3. <i>Hacia una perspectiva multidisciplinar y diferente</i>		
6. LAS HEURÍSTICAS Y LOS SEGOS COGNITIVOS		
6.1. <i>La heurística de la disponibilidad</i>		
6.2. <i>La heurística de la representatividad</i>		
6.3. <i>La heurística del efecto de anclaje</i>		

6.4.	<i>La heurística de la «contabilidad mental»</i>	292
6.5.	<i>La heurística de nuestra preferencia por el presente</i>	293
6.6.	<i>Circunstancias moduladoras del sesgo por el presente</i>	295
6.7.	<i>Otras heurísticas</i>	296
CAPÍTULO IV. MODELOS EXPLICATIVOS DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO ..		
1. LA PERSPECTIVA INDIVIDUAL		
1.1. <i>Explicaciones surgidas en el contexto de la teoría de la utilidad esperada</i>		
1.1.1. El modelo de Becker (1968), la reformulación de Allingham y Sandmo (1972) y la mejora de Yitzhaki (1974)		
1.1.2. Limitaciones del modelo de ASY		
1.1.3. Complementos desarrollados al amparo de la teoría de la utilidad inesperada. Mejoras introducidas en el modelo ASY		
2. PROPUESTAS CENTRADAS EN LA INTERACCIÓN SOCIAL		
2.1. <i>Desde la perspectiva económica</i>		
2.2. <i>Desde la perspectiva psicológica</i>		
2.2.1. El modelo de la «regularización sensible» del comportamiento tributario		
2.2.2. El modelo del poder y la confianza		
2.3. <i>Desde la perspectiva integradora</i>		
2.3.1. <i>La propuesta de Dan Ariely</i>		
2.3.2. <i>El modelo de cumplimiento tributario del Banco Mundial</i>		
2.4. <i>Otros modelos que quieren facilitar nuestra comprensión del comportamiento tributario</i>		
2.4.1. Regímenes de expectativas: un modelo de inferencia activa de la conformidad social y de la toma de decisiones		
2.4.2. Modelos de base informática		
CAPÍTULO V. CUESTIONES PENDIENTES Y PROPUESTAS DE MEJORA		
1. CUESTIONES PENDIENTES: HACIA UN NUEVO MODELO DE INVESTIGACIÓN		
2. CONSIDERACIONES Y SUGERENCIAS		
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		

ABREVIATURAS

AEAFT	Asociación Española de Asesores Financieros y Tributarios.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AGE	Administración General del Estado.
AN	Audiencia Nacional.
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
APA	Asociación Americana de Psicología.
ASEFIGET	Asociación Española de Asesores Fiscales y Gestores Tributarios.
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting.
BIT	Behavioural Insights Team.
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i> .
CA.	Comunidad Autónoma.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CC.SS.	Ciencias Sociales y Jurídicas.
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CDI	Convenio para evitar la doble imposición.
CE	Comisión Europea.
CEDH	Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
Dir.	Director.
DT	Desviación Típica.
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos.
ECA	Estudios Controlados Aleatorizados.
EMN	Empresas multinacionales.
ETVE	Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros.
FILAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
Fj.	Fundamento jurídico.
GRD	Base de Datos sobre Ingresos Públicos.
HF	Banda de alta frecuencia de la respuesta cardiaca.
ICTD-WIDER	Centro Internacional de Impuestos y Desarrollo - Instituto Mundial de Investigaciones de la Economía del Desarrollo.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IRMF	Resonancia Magnética Funcional.
IRS	Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos de Norteamérica.
LF	Banda de baja frecuencia de la respuesta cardiaca.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
M	Media aritmética.
Ob. cit.	Obra citada.
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

OM	Orden Ministerial.
P./pp.	Página/s.
PYME	Empresas pequeñas y medianas.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SNA	Sistema Nervioso Autónomo.
SNAP	Rama Simpática del Sistema Nervioso Autónomo.
SNAS	Rama Parasimpática del Sistema Nervioso Autónomo.
Ss.	Siguientes.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
VFC	Variabilidad del ritmo de la frecuencia de la respuesta cardíaca.
Vol.	Volumen.
VV.AA.	Varios autores.

PRÓLOGO

PSICOLOGÍA DEL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO¹

Erich KIRCHLER
 Universidad de Viena e IHS
 Instituto de Estudios Avanzados
 Viena, Austria

Nos esforzamos por obtener beneficios y tratamos de evitar los costes. Maximizar los beneficios y ahorrar en costes es razonable, dadas nuestras múltiples necesidades y nuestros limitados recursos de tiempo, energía y dinero. Sin embargo, en los contextos sociales, optimizar nuestro propio beneficio puede ir en detrimento de los demás. Cuando los miembros de una comunidad han acordado trabajar juntos para lograr un objetivo común, todos están llamados a contribuir y a no tomar de los bienes comunes más de lo que justamente les corresponde.

El dar y recibir en una comunidad crea un dilema social. Los dilemas sociales se caracterizan por el conflicto entre la optimización del beneficio individual y el beneficio de la comunidad en su conjunto. La optimización del beneficio individual a través de la falta de cooperación reduce el beneficio de la comunidad, desafía la voluntad de cooperar de otros miembros y, en última instancia, produce el deterioro progresivo del sistema social.

La responsabilidad tributaria y la resistencia individual a cumplir la ley pueden conceptualizarse como un dilema social: los contribuyentes que incumplen sus obligaciones tributarias estarán mejor si y solo si la mayoría cumple con la normativa y coopera en el sostenimiento del Estado de bienestar; en cambio, todos estarán peor cuando prevalezca la optimización del beneficio individual sobre el bienestar colectivo y se ponga en riesgo la financiación y la provisión de los servicios públicos. En consecuencia, todos los contribuyentes deberían comportarse honestamente con el

¹ Nota de los traductores. Incluimos la traducción al español que hemos realizado del original en inglés que ha redactado para esta monografía el profesor Erich KIRCHLER, el cual también figura a continuación. Hemos traducido el sintagma inglés «Economic Psychology of Tax Behaviour» atendiendo, por una parte, al significado de «Economic Psychology» y por otra al de «Tax Behaviour» (Comportamiento tributario).

Para «Economic Psychology» hemos optado por uno de los significados que la RAE recoge para el término «financiero» (perteneciente o relativo a la Hacienda Pública), habida cuenta de que aquí este sintagma («Economic Psychology» —Psicología del comportamiento económico—) está referido a una parcela específica del comportamiento relacionado con el contexto económico, la que se incluye en la relación del contribuyente con la Hacienda Pública.

pago de los tributos si quieren asegurar su propio beneficio y el de los demás en el largo plazo.

Citando a Noam Chomsky (2013, p. 159), en una democracia, el día «en que se pagan los impuestos debería de ser un día de celebración. Ese es un día en el que nos reunimos para contribuir a la aplicación de las políticas que hemos decidido». Pero también señala que no es así como se ve en Estados Unidos, sino que se vive como «un día de luto». Es un día en el que una fuerza extranjera [el Estado] viene a robarte el dinero que tanto te ha costado ganar». Del mismo modo, Peter Sloterdijk (2010) describe el Estado del bienestar como una «cleptocracia», y ya en la Edad Media, Tomás de Aquino (1225-1274) habría dicho que los impuestos son un «robo legal». En consecuencia, es cuestionable que la moral tributaria sea alta, a menos que se obligue a los contribuyentes a cumplir.

Según la teoría económica clásica (por ejemplo, Allingham y Sandmo, 1972) los contribuyentes consideran los costes y los beneficios de pagar o no pagar su parte. En función de la probabilidad de que se produzca un procedimiento y de la magnitud de las sanciones, en caso de que se detecte el incumplimiento, toman una decisión racional sobre cómo optimizar su propio beneficio. Si el inicio del procedimiento es probable y los castigos son severos, entonces el riesgo por defraudar puede no compensar los beneficios que produciría el incumplimiento, es decir, puede resultar más costoso evadir que cumplir con la normativa. De ahí que los procedimientos tributarios y las sanciones sean las herramientas para imponer el cumplimiento.

La investigación proporciona pruebas convincentes de que los procedimientos tributarios dirigidos a la regularización y las sanciones son eficaces. Sin embargo, algunas salvedades son difícilmente compatibles con la teoría económica clásica. Por término medio, la probabilidad de que se inicie un procedimiento tributario es baja en la mayoría de los países y las sanciones (pecuniarias) son en la práctica mucho más bajas de lo que sería legalmente posible (IRS, 2022). Además, los procedimientos y las sanciones pueden ser contraproducentes: Mendoza, Wielhouwer y Kirchler (2017) analizaron el cumplimiento a nivel estatal y descubrieron que tanto su defecto (pocos procedimientos tributarios) como su exceso (demasiados procedimientos tributarios) se asocian con una evasión elevada. Los procedimientos tributarios de comprobación e investigación frecuentes pueden desplazar el cumplimiento voluntario, especialmente cuando se realizan a contribuyentes honestos y estos la perciben como muestra de desconfianza (Beer, Kasper, Kirchler y Erard, 2015 y 2017). Gemmell y Ratto (2012) descubrieron que la cuantía de la declaración posterior a ser sometido aleatoriamente a un procedimiento de comprobación e investigación muestra que el cumplimiento tributario se reduce entre quienes se consideran cumplidores. Es decir, además de sentir que no gozan de la confianza de la autoridad, lo que repercute en la motivación para cooperar, los contribuyentes investigados que fueron encontrados cumplidores asumen también que el riesgo de futuros procedimientos es bajo, lo que incrementa la probabilidad futura del incumplimiento (Kastlunger, Kirchler, Mittone y Pitters, 2009). Estos resultados sugieren que el comportamiento tributario es más complejo de lo que suponen los modelos económicos.

De hecho, Allingham y Sandmo (1972) reconocieron la importancia de los factores no económicos hace ya medio siglo, pero durante mucho tiempo la investigación los ha ignorado. En su artículo escriben que su propuesta:

«[...] puede ser criticada [su teoría] por prestar muy poca atención a los factores no pecuniarios en la decisión del contribuyente de evadir o no impuestos. No es necesario subrayar que, además de la pérdida de ingresos, puede haber otros factores que afecten a la utilidad si se detecta el intento de evasión fiscal. Estos factores podrían caracterizarse sumariamente como que afectan negativamente a la reputación de uno como ciudadano de la comunidad [...]» (p. 326).

La investigación del comportamiento tributario desafía el supuesto de que los contribuyentes se mueven generalmente por la maximización de la utilidad y se dedican a evitar los impuestos explotando agresivamente las lagunas jurídicas o la evasión. De hecho, la mayoría de los contribuyentes se comprometen a contribuir. Es decir, como afirma Hen Elffers (2000, p.184): «[...] la sombría imagen de que nadie paga un céntimo en impuestos es una imagen fantasma, que no se observa en la realidad».

Tras la publicación de modelos económicos sobre el comportamiento tributario —principalmente en la tradición de la teoría del delito (Becker, 1968)—, los científicos sociales empezaron a estudiar en el cumplimiento de las obligaciones tributarias el impacto de los factores que no eran económicos: las actitudes y la moral tributaria, el conocimiento y la comprensión de la legislación tributaria, la percepción de la justicia procesal y distributiva, así como la retributiva, las normas sociales y de la sociedad, etc. También comenzó a interesar la investigación de los efectos diferenciales que tenían en el comportamiento tributario factores como los sociodemográficos (por ejemplo, Kastlunger, Dressler, Kirchler, Mittone y Voracek, 2010), los diferentes patrones de motivación (Braithwaite, 2003) o las diferentes respuestas tras las distintas experiencias con las autoridades. Además, en lugar de concentrarse únicamente en los contribuyentes, se ha hecho evidente que es necesario tener en cuenta a todos los actores del ámbito tributario —contribuyentes, asesores, autoridades, el gobierno— y la calidad de su interacción porque esta resulta esencial para comprender la disposición a cooperar entre sí (Alm, Kirchler y Muehlbacher, 2012).

El esfuerzo por combinar los conocimientos del ámbito jurídico, económico y los psicológicos dio lugar a una delimitación o marco conceptual, acuñado como «marco de la pendiente resbaladiza», que agrega (a) la probabilidad de comprobación e investigación y las sanciones a la dimensión del poder de las autoridades para imponer el cumplimiento, y (b) los factores psicológicos sociales a la dimensión de la confianza de los contribuyentes en las autoridades. Esta delimitación conceptual sostiene que el cumplimiento resulta de la interacción entre el poder y la confianza. Dependiendo de los niveles de poder y confianza, es probable que se produzca el cumplimiento voluntario, el forzoso o el incumplimiento. Cuando la confianza es alta, se supone que el cumplimiento voluntario es alto. Si aumenta el poder, aumenta el cumplimiento forzoso de los impuestos (Kirchler, 2007; Kirchler, Hoelzl y Wahl, 2008).

Los experimentos de laboratorio y de campo, así como los estudios de encuestas, apoyan en parte los supuestos de la delimitación conceptual que se contienen en «el marco de la pendiente resbaladiza», a la vez que sugieren una dinámica más compleja entre el poder y la confianza. Es necesario distinguir entre dos «caras» del poder: la legitimación y la experiencia frente a la coerción y el castigo. Mientras que el poder «blando» está correlacionado positivamente con la confianza, las formas «duras» no correlacionan necesariamente de forma negativa. El poder «duro» puede corroborar la confianza si se ejerce frente a los que van por libre y no se aplica al azar. En otras palabras, si las autoridades son capaces de centrarse en los contribuyentes que no están dis-

puestos a cooperar, el uso del poder en forma de procedimientos efectivos y castigos severos puede señalar a la mayoría cooperadora que las autoridades son capaces de detectar a los evasores y obligarles a cumplir. Así, la aplicación de la ley sirve para proteger a la mayoría que coopera cumpliendo sus obligaciones de ser explotada por una minoría que las incumple y que no coopera.

Los conocimientos derivados de la investigación realizada en los ámbitos de la «Economic Psychology» y del «Behavioral Economics» han llevado a la Administración pública a reconsiderar sus estrategias para mejorar la cooperación. La «buena gobernanza pública» reconoce explícitamente la importancia de las relaciones de cooperación. El Foro de la OCDE sobre Administración Tributaria (OCDE, 2008 y 2013) presentó el concepto de «cumplimiento cooperativo», que sugiere que hay que cambiar la relación «vertical» entre autoridades y contribuyentes por la de cooperación en igualdad de condiciones (Siglé, 2019). El concepto se basa en siete pilares: conciencia comercial, imparcialidad, proporcionalidad y capacidad de respuesta por parte de las autoridades tributarias, y transparencia por parte de los contribuyentes, así como la promoción de la confianza mutua y la cooperación voluntaria entre todos.

La importancia del conocimiento sobre el comportamiento para entender y dar forma al cumplimiento de las obligaciones tributarias es indiscutible. Poco después de la publicación del influyente libro *Nudge* de Richard H. Thaler y Cass Sunstein², las Administraciones públicas se dedicaron a hacer referencia a los conocimientos conductuales y a desarrollar estrategias para «empujar» a los contribuyentes a cumplir, además de aplicar la ley.

Según las ideas derivadas de la Psicología conductual, además de la cuantía de los impuestos, la forma en que se perciben estos influye en el cumplimiento de los contribuyentes. Los empleados que reciben su salario neto, con los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social pagados por el empleador, perciben los impuestos de forma menos negativa que los autónomos que tienen que declarar sus ingresos brutos. Mientras que los asalariados ven los impuestos como una ganancia no percibida, porque al tributar en origen toman como referencia sus ingresos netos, en cambio los autónomos, al tener que hacer su declaración a partir de sus ingresos brutos, perciben los impuestos como una pérdida porque tienen que pagarlos «de su bolsillo». El esfuerzo por evitar o reducir las pérdidas alimenta la búsqueda de riesgos y la intención de evitar el pago de impuestos. El fenómeno de las retenciones también puede observarse cuando tras finalizar el periodo impositivo los contribuyentes esperan una devolución o una cuota tributaria a pagar. Si se pagó demasiado por adelantado, en forma de cómputo global, en el momento de la autoliquidación los contribuyentes descubren que se les devolverá el dinero, lo que se experimenta como una ganancia. En cambio, un resultado «a pagar», tras comprobar que los pagos a cuenta fueron demasiado pequeños, es probable que provoque un sentimiento de pérdida. Según la teoría de las perspectivas (Kahneman y Tversky, 1979), los contribuyentes son reacios al riesgo en el ámbito de las ganancias, mientras que buscan el riesgo cuando experimentan una pérdida. Las Administraciones tributarias pueden tener en cuenta estas ideas a la hora de diseñar los pagos a cuenta de los tributos.

² THALER Y SUNSTEIN (2008).

Algunas de las herramientas que se utilizan para incentivar a los contribuyentes a pagar la parte que les corresponde por sus ingresos, de forma honesta y puntual, están basadas en el conocimiento del comportamiento e incluyen el envío de cartas informando sobre los impuestos adeudados, advertencias sobre los costes en caso de retraso en los pagos o recordatorios que hacen referencia a las normas sociales y éticas (Halpern, 2015). La eficacia de las cartas enviadas por la Administración tributaria en los denominados ensayos controlados aleatorios (ECA) ha quedado demostrada en repetidas ocasiones. Sin embargo, los resultados no son concluyentes porque no todos los tipos de *nudges* (acicates) parecen ser eficaces. Así, mientras que los «*nudges* disuasorios» (por ejemplo, la amenaza de sancionar en caso de retraso en la presentación de la declaración-liquidación o el pago de los impuestos) a menudo se muestran eficaces, en cambio los «*nudges* blandos» no tienen ningún impacto en el cumplimiento o tienen muy poco (Antinyan y Asatryan, 2020). Es posible que estos resultados se deban, al menos en parte, a las posturas motivacionales de los contribuyentes. Braithwaite (2003 y 2009) sostiene de forma convincente que la mayoría de los contribuyentes sienten el compromiso moral de someterse a las normas y procesos de las autoridades y de contribuir a la sociedad. Los contribuyentes comprometidos se sienten responsables de comportarse coherentemente con el interés de la sociedad. Además, la postura motivacional «capitulación» describe la aquiescencia con la ley para evitar problemas. Un porcentaje menor de contribuyentes expresa tendencias motivacionales negativas, manteniendo posturas calificadas como «resistencia», «desvinculación» y «juego». Dudan de las buenas intenciones de las autoridades, es decir, están enfadados por su forma de actuar y se resisten. Dependiendo de sus posturas motivacionales, las respuestas a los distintos tipos de «empujones» pueden ser diferentes. La hipótesis es que «los codazos disuasorios» son eficaces si se dirigen a los contribuyentes caracterizados por una motivación basada en el desafío, mientras que el efecto es contrario al previsto en caso de que la motivación sea por deferencia. La motivación por deferencia debe abordarse mediante cartas que recuerden a los declarantes o contribuyentes morosos los valores éticos y las normas sociales y la provisión de planes de pago en caso de dificultades financieras. De hecho, mientras que los efectos debidos a las diferencias pueden explicar los resultados ambiguos del *nudging*, en cambio los estudios que analizan sus efectos generales pueden confirmar sus hipótesis, rechazarlas o no encontrar ningún efecto diferencial, dependiendo de la composición de la muestra que se utiliza para la investigación y de las posturas motivacionales que son predominantes.

Los resultados de la investigación realizada en los ámbitos de la «Economic Psychology» y del «Behavioral Economics» muestran la complejidad del comportamiento tributario, ofrecen muchas ideas del ámbito de la Psicología conductual que pueden resultar muy productivas y han contribuido a replantear los paradigmas de la Administración pública. Sin embargo, a pesar de contar con una «caja de herramientas bien surtida», tenemos muchas preguntas que siguen sin respuesta. Hay que continuar profundizando en los conocimientos científicos: lo que funciona en el laboratorio debe probarse en la práctica, lo que se aplica eficazmente en un grupo de contribuyentes no tiene por qué funcionar en otros grupos, y los hallazgos acumulados en una cultura no se generalizan necesariamente a otras.

En su libro *El (in)cumplimiento tributario. Resultados de su investigación e implicaciones para el Derecho Tributario*, José Olivares Rodríguez y Bernardo D. Olivares Oli-

vares abordan, desde una perspectiva multidisciplinar, el estado del conocimiento científico sobre el comportamiento tributario y las variables que intervienen en su génesis, desarrollo y mantenimiento. Además de sus elaboraciones teóricas, los autores derivan posibles aplicaciones para la mejora del Estado de bienestar y de la gobernanza estatal de los países. El libro no solo se nutre de las aportaciones de los equipos de investigación más prolíficos en el contexto internacional, sino que también ofrece una visión completa de las investigaciones en los países de habla hispana.

Los autores abordan y analizan la paradoja de que, en gran medida, el Derecho Tributario haya ignorado hasta ahora los hallazgos relacionados con el comportamiento y se haya abstenido de hacer una contribución significativa al desarrollo del campo interdisciplinario de la conducta tributaria. Esto es sorprendente si se tiene en cuenta que el comportamiento es el núcleo de su objeto de estudio, es decir, el modo como los contribuyentes perciben, aceptan y responden a las leyes y normas tributarias (por ejemplo, Pickhardt y Prinz, 2014). Aunque el comportamiento tributario se ha estudiado en varias disciplinas de las ciencias sociales, como, por ejemplo, la Antropología, la Economía, las Ciencias políticas, la Psicología, la Sociología e incluso en campos menos relacionados como el de la Econofísica, el tema aún no ha atraído mucho la atención de los juristas en general y de los expertos en Derecho Tributario en particular.

Los juristas con formación tributaria desempeñan un papel esencial en la elaboración e interpretación de leyes y reglamentos. Actúan como asesores académicos, evaluadores o redactores de la legislación tributaria que los gobiernos y los parlamentos discuten y aprueban. Por lo tanto, el Derecho Tributario no puede ignorar los avances científicos en esta área de investigación multidisciplinar y el conocimiento acumulado que puede resultar muy útil para identificar, delinear y operacionalizar las variables conductuales que son críticas porque están involucradas en el inicio, desarrollo y mantenimiento de las respuestas de las personas a las normas tributarias. José Olivares Rodríguez y Bernardo D. Olivares Olivares aceptan y plantean el reto de incorporar la información conductual al *corpus* de estudios del Derecho Tributario.

El libro ofrece una visión interdisciplinar e internacional del estado del conocimiento sobre el comportamiento tributario y anima a los juristas a ocuparse más intensamente de un campo de estudio que es principalmente su área de investigación. Así mismo, esta publicación muestra una excelente panorámica de los datos actuales sobre el comportamiento y demuestra la utilidad de la investigación científica para mejorar la eficiencia de los sistemas tributarios y para establecer y fomentar la colaboración entre el gobierno y los ciudadanos. Además, los autores ofrecen especificaciones metodológicas y conceptuales que hacen que el libro sea una lectura valiosa tanto para los profesionales como para los científicos del Derecho y del comportamiento tributario.

REFERENCIAS

- ALLINGHAM, M. G. y SANDMO, A. (1972): «Income tax evasion: A theoretical analysis», *Journal of Public Economics*, 1, 323-338. doi.org/10.1016/0047-2727(72)90010-2
- ALM, J., KIRCHLER, E. y MUEHLBACHER, S. (2012): «Combining psychology and economics in the analysis of compliance: From enforcement to cooperation», *Economic Analysis and Policy*, 42, 133-151.
- ANTINYAN, A. y ASATRYAN, Z. (2020): «Nudging for Tax Compliance: A Meta-Analysis», SSRN.
- BECKER, G. S. (1968): «Crime and punishment: An economic approach», *The Journal of Political Economy*, 76 (2), 169-217.
- BEER, S., KASPER, M., KIRCHLER, E. y ERARD, B. (2015): «Audit impact study. Taxpayer advocate service annual report to Congress». Recuperado de http://www.taxpayeradvocate.irs.gov/Media/Default/Documents/2015ARC/ARC15_Volume2_3-AuditImpact.pdf
- «Do audits deter future noncompliance? Evidence on self-employed taxpayers», *IRS Research Bulletin*, 9-11. Recuperado de <https://www.irs.gov/uac/soi-tax-stats-2016-irs-tpc-research-conference>
- BRAITHWAITE, V. (2003): *Taxing Democracy*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd.
- (2009): *Defiance in Taxation and Governance. Resisting and Dismissing Authority in a Democracy*, Cheltenham, Edward Elgar. doi.org/10.4337/9781848449077
- CHOMSKY, N. (2013): *Power Systems. Conversation on Global Democratic Uprisings and the New Challenges to U.S. Empire*, New York, Metropolitan Books, Henry Holt and Company.
- ELFFERS, H. (2000): «But taxpayers do cooperate!», en M. VAN VUGT, M. SNYDER, T. R. TYLER y A. BIEL (eds.): *Cooperation in Modern Society: Promoting the Welfare of Communities, States, and Organizations*, London, Routledge, 184-194.
- GEMMELL, N. y RATTO, M. (2012): «Behavioral responses to taxpayer audits: Evidence from random taxpayer inquiries», *National Tax Journal*, 65 (1), 33-58.
- HALPERN, D. (2015): *Inside the Nudge Unit. How Small Changes Can Make a Big Difference*, London, Allen.
- IRS (2022): «IRS Statement - Updated IRS Audit Numbers». Retrieved September 5, 2022, from <https://www.irs.gov/pub/irs-utl/statement-for-updated-audit-rates-ty-19.pdf>
- KAHNEMAN, D. y TVERSKY, A. (1979): «Prospect theory: An analysis of decision under risk», *Econometrica*, 47 (2), 263-292. doi.org/10.4324/9780203070710.pt2
- KASTLUNGER, B., KIRCHLER, E., MITTONE, L. y PITTERS, J. (2009): «Sequences of audits, tax compliance, and taxpaying strategies», *Journal of Economic Psychology*, 30, 405-418.
- KASTLUNGER, B., DRESSLER, S., KIRCHLER, E., MITTONE, L. y VORACEK, M. (2010): «Sex differences in tax compliance: Differentiating between demographic sex, gender-role orientation, and prenatal masculinization (2D:4D)», *Journal of Economic Psychology*, 31 (4), 542-552.
- KIRCHLER, E. (2007): *The Economic Psychology of Tax Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KIRCHLER, E., HOELZL, E. y WAHL, I. (2008): «Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework», *Journal of Economic Psychology*, 29, 210-225. doi.org/10.1016/j.joep.2007.05.004
- KIRCHLER, E., KOGLER, C. y MUEHLBACHER, S. (2014): «Cooperative tax compliance: From deterrence to deference», *Current Directions in Psychological Science*, 23 (2), 87-92.
- MENDOZA, J. P., WIELHOUWER, J. L. y KIRCHLER, E. (2017): «The backfiring effect of auditing on tax compliance», *Journal of Economic Psychology*, 62, 284-293. doi.org/10.1016/j.joep.2017.07.007
- OECD (2008): «Study into the Role of Tax Intermediaries». Recuperado de <http://www.oecd.org/tax/administration/39882938.pdf>
- (2013): «Co-operative Compliance: A Framework». Recuperado de <http://www.oecd.org/ctp/administration/Co-operative-Compliance-Preliminary.pdf>

- PICKHARDT, M. y PRINZ, A. (2014): «Behavioral dynamics of tax evasion. A Survey», *Journal of Economic Psychology*, 40, 1-9.
- SIGLÉ, M. A. (2019): *The Effects of Cooperative Compliance Programs*, Theses at Nyenrode Business University, Nyenrode, NL.
- SLOTEDIJK, P. (2010): *Die nehmende Hand und die gebende Seite [The hand that takes and the side that gives]*, Berlin, Suhrkamp.
- THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R. (2008): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, doi.org/10.2307/j.ctt1t89fcp.13

ECONOMIC PSYCHOLOGY OF TAX BEHAVIOUR

Erich KIRCHLER
University of Vienna and IHS
Institute for Advanced Studies
Vienna, Austria

We strive for benefits and try to avoid costs. Maximizing benefits and saving on costs is reasonable, given our manifold needs and limited resources of time, energy, and money. In social contexts, however, optimizing our own profit can come at the expense of others. When members of a community have agreed to work together to achieve a common goal, all are called to contribute and to take no more from the common goods than their fair share.

Give and take in a community creates a social dilemma. Social dilemmas are characterized by the conflict between individual profit optimization and the profit of the community as a whole. Individual profit optimization through non-cooperation reduces the community profit, challenges the willingness to cooperate of other members of the community, and ultimately brings down the social system.

Tax liability and individual resistance to abide by the law can be conceptualized as a social dilemma: while individual taxpayers are better off if they manage to evade as long as the majority of taxpayers cooperate, everyone is worst off when individual profit optimization prevails and funding and provision of public goods are at risk. Thus, all taxpayers should pay honestly to ensure their own and joint profit in the long run.

Quoting Noam Chomsky (2013, p. 159), in a democracy, the day «when you pay your taxes, would be a day of celebration. That's a day on which we get together to contribute to implementing the policies that we've decided on». He continues saying that that's not the way it's viewed in the United States. Rather, «it's a day of mourning. This alien force [the state] is coming to steal your hard-earned money from you.» Similarly, Peter Sloterdijk (2010) describes the welfare state as a «kleptocracy», and already in the Middle Ages, Thomas Aquinas (1225-1274) reportedly said that taxes are «legal theft». Accordingly, it is questionable whether tax morale is high, unless taxpayers are enforced to comply.

According to the classical economic theory (*e. g.*, Allingham & Sandmo, 1972) taxpayers consider the costs and benefits of paying or not paying their share. Depending on the probability of an audit and the severity of fines in case of detected evasion, they make a rational decision on how to optimize their own profit. If audits are frequent and punishment is harsh, evasion is risky and might likely result in higher costs than compliance. Hence, audits and fines are the tools to enforce compliance.

Research provides compelling evidence that audits and fines are effective. However, some caveats are hardly compatible with classical economic theory. On average, the likelihood of audits is low in most countries and (monetary) fines are in practice much lower than what would be legally possible (IRS, 2022). Moreover, audits and fines can backfire: Mendoza, Wielhouwer and Kirchler (2017) analyzed compliance on state level and found that too few audits as well as too many audits in a country are associated with high evasion. Frequent audits can crowd out voluntary compliance, especially when

audits are carried out on honest taxpayers and perceived by them as signals of distrust (Beer, Kasper, Kirchler & Erard, 2015, 2017). Gemmell and Ratto (2012) found that random tax audits reduce subsequent reporting compliance among taxpayers who were found to be compliant. Besides feeling distrusted by the authority which impacts on the motivation to cooperate, audited taxpayers who were found to be compliant assume also that the risk of future audits is low, which fuels future non-compliance (Kastlunger, Kirchler, Mittone & Pitters, 2009). These findings suggest that tax behavior is more complex than economic models basing on audits and fines assume.

Indeed, Allingham and Sandmo (1972) recognize the importance of non-economic factors already half a century ago; but for long time research has ignored them. In their seminal paper, they write that their theory

«[...] it [their theory] may perhaps be criticized for giving too little attention to nonpecuniary factors in the taxpayer's decision on whether or not to evade taxes. It need hardly be stressed that in addition to the income loss there may be other factors affecting utility if one's attempt at tax evasion is detected. These factors may perhaps be summarily characterized as affecting adversely one's reputation as a citizen of the community[...]» (p. 326).

Research in economic psychology and behavioral economics challenges the assumption that taxpayers are generally driven by utility maximization and engage in avoiding taxes by aggressively exploiting loopholes or evasion. Most taxpayers are committed to contribute. Henk Elffers (2000, p. 184) states, «[...] the gloomy picture of nobody paying a penny in taxes is a phantom picture, not to be observed in reality.»

After the publication of economic models on tax behavior —predominantly in the tradition of the theory of crime (Becker, 1968)— social scientists started to examine the impact of non-economic factors on tax compliance: attitudes and tax morale, knowledge and understanding of tax law, perceived procedural and distributive as well as retributive fairness, social and societal norms etc. Also, differential effects were of interest, such as socio-demographic factors (*e. g.*, Kastlunger, Dressler, Kirchler, Mittone & Voracek, 2010), different patterns of motivation (Braithwaite, 2003), or different responses to different experiences with the authorities. Moreover, instead to concentrating only on taxpayers, it became evident that all actors in the tax arena need to be considered —taxpayers, tax advisors, tax authorities, the government— and their interaction quality is essential to understand willingness to cooperate with each other (Alm, Kirchler & Muehlbacher, 2012).

The endeavor to combine legal, economic and psychological insights yielded a framework, coined the «slippery slope framework», which aggregates (a) audit probability and fines to the dimension of authorities' power to enforce compliance, and (b) social psychological factors to the dimension of taxpayers' trust in the authorities. The framework holds that compliance depends on the interplay between power and trust. Depending on the levels of power and trust, either voluntary compliance, enforced compliance or no compliance are likely to result. When trust is high, voluntary compliance is assumed to be high. If power increases, enforced tax compliance increases (Kirchler, 2007; Kirchler, Hoelzl & Wahl, 2008).

Lab and field experiments as well as survey studies partly support the assumptions of the framework, but they also suggest a more complex dynamic between power and

trust. It is necessary to distinguish between to «faces» of power: legitimization and expertise versus coercion and punishment. While «soft» power is positively correlated with trust, «harsh» forms are not necessarily negatively correlated. Harsh power can corroborate trust if wielded towards free-riders and not exercised randomly. In other words, if the authorities are able to target taxpayers who are unwilling to cooperate, the use harsh power in form of effective audits and severe punishment, can signal to the cooperative majority that the authorities are able to detect evaders and to enforce them to comply. Thus, enforcement serves to protect the cooperative majority from being exploited by a non-cooperative minority.

Insights from economic psychology and behavioral economics have led public administration to reconsider their strategies to enhance cooperation. «Good public governance» explicitly acknowledges the importance of cooperative relationships. The OECD Forum on Tax Administration (OECD, 2008, 2013) has presented the concept of «cooperative compliance» which suggests switching the «vertical» relationship between authorities and taxpayers to cooperation on equal terms (Siglé, 2019). The concept rests on seven pillars: commercial awareness, impartiality, proportionality, and responsiveness by the tax authorities, and disclosure and transparency by the taxpayers, and seeks to promote mutual trust and voluntary cooperation.

The importance of behavioral insights to understand and shape tax compliance is undisputed. Shortly after the publication of the influential book «Nudge» by Richard H. Thaler and Cass Sunstein (2008), public administrations —besides enforcement by law— engaged in referring to behavioral insights and developing strategies to «nudge» taxpayers to comply.

According to behavioral insights, besides the amount of taxes, the way taxes are perceived impacts on taxpayers' compliance. Employees who receive their net salary, with taxes and social security contributions delivered by the employer, perceive taxes less negatively than self-employed who need to report their gross income. While employees who are taxed at source take their net income as the reference point and perceive taxes as forgone gain, self-employed are likely to refer to their gross income, need to pay taxes «out of pocket» and are, thus, perceiving taxes as a loss. The endeavor to avoid or reduce losses fuels risk seeking and intents to avoid paying taxes. Withholding phenomena can also be observed when at the end of the year taxpayers expect either a refund or balance due. If too much was paid in advance as a lump sum, at filing time taxpayers discover that they will get money back, which is experienced as a gain. A balance due after discovering that prepayments were too little, is likely to lead to feelings of loss. As prospect theory (Kahneman & Tversky, 1979) assumes, taxpayers are risk averse in the gain domain, whereas they are risk seeking when they experience a loss. Tax administrations can refer to these insights when designing tax prepayments.

Some of the behaviorally informed tools used to nudge taxpayers to pay their share honestly and punctually, include sending out letters informing about taxes due, warnings about costs in case of delayed payments or reminders referring to social norms and ethical standards (Halpern, 2015). The effectiveness of letters sent out by the tax administration in so called randomized controlled trials (RCTs) has been repeatedly demonstrated. Nevertheless, the evidence remains ambiguous and not all types of nudges seem to be effective. While deterrence nudges (*e. g.*, threat of fines in case of delayed

tax filing or payment), were often found effective, «soft» nudges have no or little impact on compliance (Antinyan & Asatryan, 2020). Perhaps the ambiguous findings are at least partly due to taxpayers' motivational postures. Braithwaite (2003, 2009) convincingly argues that the majority of taxpayers feel a moral commitment to defer to the authorities' rules and processes and to contribute to the society. Committed taxpayers feel responsible to behave in the interest of the society. Also, the motivational posture «capitulation» describes acquiescing to the law in order to avoid trouble. A smaller share of taxpayers expresses negative motivational tendencies, holding postures coined «resistance», «disengagement», and «game playing». They doubt the authorities' good intentions, are angry about how they operate, and are resistant. Depending on their motivational postures, responses to different types of nudges might be different. It can be hypothesized that deterrence nudges are effective if addressed to taxpayers characterized by defiance motivation, whereas the effect is opposite than intended in case of deference motivation. Deference motivation needs to be addressed by letters reminding late filers or taxpayers to comply with arrears of ethical values and social norms and provision of payment plans in case of financial hardship. If differential effects account for the ambiguous nudging effects, then studies considering overall nudging effects would confirm, disconfirm or not find any effect, depending on the composition of the addressed sample and the prevalent motivational postures.

Research in economic psychology and behavioral economics points at the complexity of tax behavior, offers many behavioral insights and has contributed to rethinking public administration paradigms. However, despite a «well-stocked tool box», many questions remain unanswered. Scientific insights must be further deepened: what works in the laboratory must be tested in practice, what is efficiently applied in one group of taxpayers does not necessarily work in other groups, and findings accumulated in one culture do not necessarily generalize to other cultures.

In their book *El (in)cumplimiento tributario. Resultados de su investigación e implicaciones para el Derecho Tributario* [Tax Behaviour (Compliance and Tax Non-compliance). *Research Results and their Implications for Tax Law*], José Olivares Rodríguez and Bernardo David Olivares Olivares, take a multidisciplinary perspective on the state of scientific knowledge on tax behaviour and the variables involved in its genesis and development. In addition to their theoretical elaborations, the authors derive possible applications for improving state governance of countries and welfare. The book not only draws on the contributions of the most prolific research team in the international context, but also provides a comprehensive overview of investigations in Spanish-speaking countries.

The authors address and analyze the paradox that tax law has so far largely ignored behavior-related findings and has refrained from making a significant contribution to the development of the interdisciplinary field of tax behavior. This is surprising given that behavior is the core of their subject of study, namely how taxpayers perceive, accept and respond to tax laws and regulations (e. g., Pickhardt & Prinz, 2014). Although tax behavior has been studied in various social science disciplines, e. g., anthropology, economics, political science, psychology, sociology, economics, and even in less related fields like economic physics, the topic has not yet attracted much attention from legal scholars in general and tax law experts in particular.

Tax-trained lawyers play an essential role in the drafting and interpretation of laws and regulations. They act as academic advisors, assessors or drafters of tax legislation that governments and parliaments discuss and approve. Therefore, tax law cannot ignore the scientific advances in this multidisciplinary research area and the accumulated knowledge useful to identify, delineate, and operationalize critical behavioral variables involved in initiating, developing, and sustaining people's responses to tax regulations. José Olivares Rodríguez and Bernardo David Olivares Olivares accept the challenge of incorporating behavioral information into the corpus of tax law scholarship.

The book provides an interdisciplinary and international overview of the state of knowledge on tax behavior and encourage tax lawyers to deal more intensively with a field of study that is primarily their research area. It is an excellent overview of current behavioral evidence and demonstrates the usefulness of scientific research in improving the efficiency of tax systems and in establishing and nurturing collaboration between government and citizens. In addition, the authors offer methodological and conceptual specifications that make the book valuable reading for both practitioners and scientists of tax law and tax behavior.