

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 37

Julio-Agosto 1998



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370 5° Piso, (1093)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: 0054-1-381-2139 / 9386
E-Mail ASIP: asip@satlink.com
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Miguel Castello León (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 1ro.: Gonzalo Valdivia (Chile)
Vocal Suplente 2do.: Elio Amat Brache (Cuba)
Vocal Suplente 3ro.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 4to.: Rodolfo Danery Funes (Honduras)
Vocal Suplente 5to.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: María Jesús Saez López (España)
Vice Presidente 1ro.: María Mendoza (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Rosalía Bravo (Costa Rica)
Secretario: Rubén Miñarro (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Jorge Chávez Presa (México)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Alfredo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA
INTERNACIONAL
DE
**PRESUPUESTO
PÚBLICO** 37

Julio / Agosto 1998

Año XXV

Nº 37

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Julio-Agosto 1998

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

INDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Impuestos sobre bienes Michael E. Bell y John H. Bowman	9
Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina Mario Marcel	55
Diseñando una estrategia para la reforma de la administración tributaria Carlos Silvani y Katherine Baer	113

Nota editorial

La Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) realiza en forma permanente seminarios y foros de discusión para tratar problemas vinculados a las finanzas públicas y la elaboración de los presupuestos y su administración. Estas últimas actividades son llevadas a cabo por especialistas que deben solucionar no sólo problemas técnicos sino también otros aspectos más complejos y de gran impacto en la sociedad, tales como la propia gobernabilidad fiscal o la distribución del ingreso.

La gobernabilidad fiscal es en cierta forma el resultado de la negociación, la articulación de intereses y la elección consensuada de las prioridades. Es por eso que quienes trabajan en la elaboración de políticas públicas y en el área presupuestaria deben tener siempre presente que su tarea no es simplemente de procedimiento, sino que está condicionada por las importantes funciones políticas, económicas y gerenciales que involucra el presupuesto.

Inversamente, es posible afirmar que si bien la equidad y la justicia pertenecen al ámbito de lo valorativo y en consecuencia son parte de las concepciones éticas que en última instancia constituyen la base del ordenamiento político y social, son valores que están muchas veces condicionados por los recursos de carácter técnico que se empleen para resolver las difíciles ecuaciones que los especialistas deben enfrentar. Por eso es importante destacar que las herramientas técnicas a utilizar adquieren una importancia fundamental con relación, por ejemplo, a la crucial cuestión de la distribución del ingreso. El sistema impositivo o el presupuesto de gastos constituyen un buen ejemplo de ello.

El presente número de la Revista Internacional de Presupuesto Público incluye artículos de diversos especialistas de distintas partes del mundo sobre algunos de estos temas que han cobrado tanta actualidad y están relacionados con los problemas que hemos mencionado.

Michael Bell y **John Bowman** son los autores de un importante trabajo titulado *Impuestos sobre bienes*, en el que se analizan las características de ese tipo de fuente impositiva, la conveniencia de su utilización y su impacto sobre las finanzas locales.

El artículo de **Mario Marcel**, *Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina*, analiza las presiones del proceso político sobre la institucionalidad presupuestaria, estudia las relaciones entre los poderes del Estado y la conducción presupuestaria y elabora reflexiones importantes sobre la gobernabilidad fiscal y las circunstancias macroeconómicas.

Se incluye por último un artículo preparado por **Carlos Silvani** y **Katherine Baer**, *Diseñando una estrategia para la reforma de la administración tributaria: Experiencias y pautas*, en el que se analizan los principios rectores que han sentado las bases para reformas exitosas y las principales dificultades que obstaculizan la eficacia de las operaciones de administración tributaria.

En esta oportunidad, la Revista Internacional de Presupuesto Público contribuye a la difusión de los grandes debates que se generan alrededor de estas importantes cuestiones vinculadas a las finanzas públicas.

Impuestos sobre bienes*

Michael E. Bell y John H. Bowman

Introducción

La gravación de los bienes ha sido una importante fuente de utilidades gubernamentales a nivel estatal o local en los Estados Unidos desde tiempos coloniales. Aún hoy es, por lejos, la mayor fuente de utilidad impositiva de los gobiernos locales. Sin embargo, no permaneció intacta por más de 200 años. En realidad, constituye una fuente impositiva dinámica en constante adaptación a las circunstancias cambiantes. Los cambios, tanto en el alcance como en la definición de la base tributaria y en la estructura de las tasas, han alterado el impuesto en forma sustancial, como veremos más adelante, transformándolo en menos general de lo que era varias décadas atrás. Asimismo, el grado en que los gobiernos recurren a la gravación de los bienes para sus utilidades ha disminuido.

Muchas han sido las críticas efectuadas al impuesto sobre bienes. Jens Jensen, por ejemplo, ha dicho: "Si algún impuesto podría haberse eliminado por críticas adversas, el impues-

*El presente artículo es una traducción del Capítulo 6 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen and Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

to sobre bienes hubiera sido eliminado hace ya mucho tiempo".¹ George W. Mitchell, en la conferencia anual de la Asociación Nacional Impositiva (National Tax Association) de 1956, se explayó hasta el punto de predecir la desaparición del impuesto: "Durante las próximas dos décadas me dispondría a visualizar el impuesto sobre bienes agotado en su totalidad. Más aún, la declinación relativa es una conclusión inevitable, pero yo iría más allá para predecir en términos absolutos que el impuesto sobre bienes se perfila al olvido".² Algunos tomaron en cuenta esta predicción que, a pesar de ser claramente errónea en sus detalles, adquirió cierta credibilidad en 1978, cuando los electores de California aprobaron la Proposición 13 para imponer un recorte de alrededor de un 60 por ciento del impuesto sobre bienes en el estado más grande. Muchos pensaron que la consecuente "rebelión impositiva" debilitaría el impuesto sobre bienes.

Pero el impuesto sobre bienes es un impuesto vital, un sobreviviente. En 1957, cerca de la época del pronóstico de Mitchell, la gravación local de bienes aumentó en \$12,4 mil millones (el 86,7 por ciento de los impuestos locales), y al año 1997 la cifra había aumentado a 60.3 millones (el 80.5 por ciento de los impuestos locales).³ Las recaudaciones de los impuestos sobre bienes en el ejercicio de 1988 fueron \$127,2 mil millones (alrededor del 74.1 por ciento de los impuestos locales).⁴ De este modo, a pesar de la continua declinación *relativa* de largo plazo, los montos de impuestos sobre bienes *absolutos* han crecido sustancialmente, promediando un crecimiento del 7.9 por ciento anual entre 1957 y 1988, y del 6.8 por ciento entre 1977 y 1988.

¹ Jens P. Jensen, *Property Taxation in the United States* (Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1931), 478; según cita en Dick Netzer, *Economics of the Property Tax* (Washington, DC: Brookings Institution, 1966), 3.

² George W. Mitchell, "Is This Where We Came In?" *Proceedings of the Forty-Ninth Annual Conference on Taxation* (Sacramento, CA: National Tax Association, 1957), 492.

³ U.S. Bureau of the Census, 1982 *Census of Governments, Vol. 6, No. 4, Historical Statistics on Governmental Finances and Employment* (Washington, DC: Government Printing Office, 1985), tabla 14.

⁴ U.S. Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88*, GF88-5 (Washington, DC: Government Printing Office, 1990), tabla 2.

¿Qué características de la gravación de bienes lo han convertido en el blanco de la crítica y en objeto de referéndum por parte de los electores para restringirlo? Y, a pesar de todo esto, ¿por qué el impuesto se ha sostenido plenamente? Una serie de consideraciones entran en juego, las cuales incluyen:

- La actitud pública frente al impuesto, la cual, en parte debido a aspectos singulares de la gravación de bienes, ha sido históricamente adversa.
- Las medidas de desgravación de bienes que reducen la base, restringen las tasas y limitan los montos imponibles y/o sustituyen otras fuentes de utilidades.
- Las tendencias que impulsaron ayudas intergubernamentales a los gobiernos locales.
- La tendencia hacia la centralización de las utilidades.
- La proliferación de gobiernos locales con fines específicos, a menudo carentes de facultad para gravar bienes.

Muchos de estos factores están interrelacionados y algunos ejercen influencias opositoras en el rol del impuesto sobre bienes. La desgravación, por ejemplo, podría parecer que reduce las utilidades, pero también puede mejorar la aceptación y la productividad de las utilidades del impuesto. Glenn Fisher ha argumentado que una fuerte fuente de utilidades propia es esencial para un gobierno local fuerte, que la gravación de bienes es más apropiada para el uso local que otras formas impositivas mayores, y que muchos cambios en la gravación de los bienes en el transcurso de las décadas pueden ser vistos razonablemente como adaptaciones a las presiones sobre los gobiernos locales que han colaborado para garantizar la preservación tanto del impuesto sobre bienes como de la autonomía local.⁵

Antes de abordar una consideración detallada de la gravación de bienes, analizaremos en primer término algunos de los factores antes mencionados, poniendo énfasis en la opinión pública y en la evolución del federalismo fiscal.

⁵ Glenn W. Fisher, "The Changing Role of Property Taxation", en *Financing States and Local Governments in the 1980s: Issues and Trends*, ed. N. Waizer y D.L. Chicoine (Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn Hain, 1981), 37-60.

Mientras muchos argumentarían que ningún impuesto es un *buen* impuesto (o que una buena gravación no es una gravación), los impuestos efectivamente juegan un importante rol en las sociedades civilizadas, y algunos impuestos son mejores que otros. Existen criterios estándar para la evaluación de los impuestos⁶ que proveen un patrón mejor que la opinión pública, pero las encuestas dirigen claramente la atención de los políticos.

Históricamente, se le ha asignado un plano secundario al impuesto a las ganancias, como se desprende de la acotación de Jensen antes mencionada. Más recientemente, en 1972, cuando la Comisión de Asesoramiento de Relaciones Intergubernamentales (ACIR) comenzó a auspiciar una encuesta pública sobre gobierno e impuestos en forma periódica, el impuesto sobre bienes fue ampliamente elegido como el peor de los mayores impuestos. Ante la pregunta: "¿Cuál cree usted que es el peor impuesto, es decir, el menos justo?", el 45 por ciento eligió el impuesto local sobre los bienes contra sólo un 19 por ciento que eligió al segundo posicionado, el impuesto federal a las ganancias. Durante los pocos años siguientes, el porcentaje que encontraba al impuesto sobre bienes como el más objetable decayó fuertemente mientras que el porcentaje que reclamaba ese honor para el impuesto a las ganancias federal se incrementó en forma aguda, quedando así ambos impuestos empatados. Sin embargo, desde 1979, el impuesto federal a las ganancias ha aventajado al impuesto local sobre los bienes en la obtención de la mayor cantidad de votos en contra, a menudo por amplio margen. En muchos años recientes, el impuesto sobre bienes ha sido considerado el peor de los impuestos por menos del 30 por ciento de los encuestados, lo que constituye una gran mejora respecto de la primera encuesta.

En la medida en que la mejora de la imagen del impuesto sobre bienes se debe a cambios en el impuesto que resultan de los movimientos de reforma y desgravación, las cifras de la encuesta pública podrían parecer razonables y sus resultados significativos. Pero las clasificaciones acerca de determinados

⁶ Normalmente se enumeran como equidad, eficiencia (tanto neutralidad económica y prevención de costos indebidos de cumplimiento y administración), proporcionalidad de las utilidades, estabilidad.

problemas impositivos o respecto de la necesidad general de una reforma de los impuestos a las ganancias, han protagonizado probablemente un papel importante en la conformación de los resultados. Más aún, los vuelcos año tras año de varios puntos promedio no han sido inusuales, transformando a las encuestas en una guía un tanto inestable para los encuestadores. Puede ser significativo, sin embargo (especialmente para la centralización y diversificación de las utilidades a nivel estatal o local), que durante el período comprendido entre 1972 y 1986, se le ha atribuido mayor consideración (o menor desconsideración) a los impuestos estatales por ingresos y ventas que a la gravación de bienes.

Se han dado diversas razones para explicar por qué el impuesto sobre bienes podría ser poco popular respecto de otros impuestos estatales y locales. Una puede ser su magnitud. Como fuera destacado, la gravación de bienes ha sido históricamente la mayor fuente impositiva a nivel estatal o local y continúa siéndolo, aunque por estrecho margen. Debido a que la mayoría de los impuestos a los ingresos estatales se rigen por la legislación federal de impuestos a las ganancias en forma bastante puntual, la brecha muy amplia entre los porcentajes del público que sostienen a uno u a otro como el peor impuesto parece explicable únicamente por el hecho de que las tasas impositivas estatales son tanto más bajas que las tasas federales. Otras consideraciones se refieren a la naturaleza del impuesto sobre bienes en comparación con los impuestos a los ingresos y a las ventas:

- El impuesto a las ganancias grava, en parte, las ganancias de capital no realizadas.
- Para la mayoría de los bienes en determinado año, no existe una transacción de mercado que determine la magnitud de la base impositiva (por ej.: el valor del bien). Por lo tanto, la base impositiva de bienes, a diferencia de aquéllas de los impuestos al ingreso y al consumo, debe ser estimada por los gobiernos que gravan impuestos.
- La facturación de los impuestos sobre los bienes puede incrementarse aun cuando la posición en efectivo del contribuyente no mejore, porque es un impuesto sobre el valor de capital acumulado más que sobre los flujos económicos

corrientes, pudiendo resultar así bastante elevado respecto del ingreso corriente.

- Las tasas de impuestos sobre los bienes tienden a fluctuar (generalmente se elevan) con mayor frecuencia que las tasas de impuestos a los ingresos y a las ventas, porque históricamente la tasa impositiva sobre los bienes se ha establecido en el nivel necesario para equilibrar los presupuestos locales.
- Las facturas de impuestos sobre bienes se abonan generalmente en un número reducido de grandes pagos (habitualmente uno o dos, pero quizás tanto como 12 en el caso de aquellos efectivizados con pagos hipotecarios).

Varios de los desarrollos del impuesto sobre bienes tratados en secciones posteriores de este capítulo han apaciguado algunos de estos problemas percibidos.

El rol de la gravación de bienes en las finanzas del gobierno local

En los primeros años del siglo XX, la gravación de bienes fue la mayor fuente impositiva de los gobiernos estatales. Entrado el siglo, más del 50 por ciento de las utilidades impositivas de los gobiernos derivaban de la gravación de bienes. La diversificación de los impuestos estatales dividió en más de la mitad la alícuota del impuesto sobre bienes de los impuestos estatales entre 1902 y 1927.⁷ Pero fue a partir de la gran depresión de los años treinta que derivó en una real reducción del impuesto sobre bienes estatal (incluyendo su abandono en algunos estados a favor del uso local del impuesto), y la seria diversificación de los impuestos estatales en impuestos se consideró más acorde con la capacidad tributaria, tales como los impuestos generales a las ventas (una nueva forma de impuesto) y los impuestos a las ganancias. Hacia 1940, menos del 8 por ciento de las utilidades por impuestos estatales re-

⁷ U.S. Bureau of the Census, *1982 Census of Governments, Historical Statistics*, tabla 13.

sultaban de los impuestos sobre bienes.⁸ Actualmente, la cifra es inferior al 2 por ciento.⁹

De este modo, el impuesto sobre bienes es también casi totalmente –más del 96 por ciento– un impuesto local (Tabla 1). Para asegurarse, los gobiernos locales también han diversificado sus estructuras impositivas.¹⁰ Entre los impuestos no imponibles a los bienes más importantes se encuentran aquellos al consumo (tanto los impuestos a las ventas generales y selectivos) y a las ganancias. La participación local en las utilidades de ambos tipos de impuestos se incrementó significativamente desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los ochenta, aunque se mantiene reducida para cada uno: alrededor de un 12 por ciento para los impuestos al consumo y menos de un dos por ciento para los impuestos a las ganancias (Tabla 1). Más aún, incluso luego de grandes aumentos en porcentajes, los impuestos al consumo y las ganancias hacia fines de los ochenta responden a participaciones relativamente pequeñas del total en dólares de impuestos locales: 15 por ciento y 6 por ciento en términos burdos, respectivamente.¹¹ El crecimiento de dichos impuestos ha sido suficiente para reducir la participación del impuesto sobre bienes, pero no ha sido suficiente ya sea para contrarrestar el crecimiento lentificado de los impuestos sobre bienes para equiparar el crecimiento de las utilidades de fuentes propias del estado. De este modo, la participación total de todos los impuestos ha variado entre el 15 y el 19 por ciento durante los últimos 30 años, sin demostrar una tendencia clara (Tabla 1).

Tendencias de las finanzas locales del impuesto sobre bienes, 1957-1988

Dada la historia de la crítica a la gravación de bienes, las predicciones de desaparición del impuesto, la reciente rebelión impositiva (Proposición 13 en California, Proposición 2 en

⁸ Ibid.

⁹ U.S. Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88*, tabla 2.

¹⁰ Para una investigación reciente sobre gravación local, ver John H. Bowman y John L. Mikesell, *Local Government Tax Authority and Use*, State-Local Background Series (Washington, DC: National League of Cities, 1987).

¹¹ U.S. Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88*, tabla 2.

Tabla 1
Participación del gobierno local de las utilidades impositivas
por tipo de impuesto, años seleccionados, 1957-1988

Año	Tipo de impuesto				
	Total	Bienes	Consumo	Ingreso	Otros
1957	14.5%	96.3%	5.0%	0.3%	12.0%
1967	16.5	96.7	5.4	0.9	10.0
1972	18.9	97.1	7.4	1.5	9.9
1977	17.8	96.4	9.9	1.5	10.9
1975	15.4	96.2	10.5	1.3	12.6
1981	14.6	96.1	9.8	1.4	12.0
1982	15.4	96.2	10.6	1.5	10.5
1983	17.0	96.3	11.0	1.6	12.0
1984	16.8	96.0	11.2	1.7	13.1
1985	16.7	96.2	11.9	1.7	13.4
1986	17.1	96.3	12.6	1.7	8.8
1987	16.8	96.2	12.7	1.7	15.7
1988	17.2	96.2	12.5	1.7	16.1

Fuente: Datos Oficina de Censos, según lo informa la *Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Significant Features of Fiscal Federalism* Edición 1987, Report M-151 (Washington DC: Government Printing Office, 1987), Tabla 32.2; y US Bureau of the Census, *Government Finances in 1986-87 y 1987-88* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1988 y 1990). Tabla 2.

Massachusetts, etc.), y la centralización general de la autoridad fiscal en los Estados Unidos durante este siglo, quizás uno de los hechos más llamativos del impuesto sobre bienes sea su fuerte crecimiento en utilidades. Desde 1957 hasta 1988 inclusive, las utilidades de los impuestos sobre bienes aumentaron de \$12.4 mil millones a \$127.2 mil millones (Tabla 2), una tasa promedio de crecimiento anual compuesta del 7.8 por ciento. La tasa promedio de crecimiento anual más lenta en cualquiera de los periodos de cinco años ilustrados en la Tabla 2 (5.5 por ciento) era para 1977-1982, el periodo que comprendía las mayores actividades de rebelión impositiva, incluyendo las de California y Massachusetts. Pero en el periodo de seis años subsiguiente (1982-1988), el creci-

Tabla 2
Utilidades impositivas sobre bienes locales,
montos absolutos en dólares corrientes
y relativos a varias medidas de utilidades
 (Años seleccionados, 1957-1986)

Año	Utilidad impositiva sobre bienes (millones)	Crecimiento anual promedio de 5 años	Porcentaje del impuesto sobre bienes de		
			Impuestos locales	Utilidades generales Fuente propia	Total
1957	\$ 12,385	8.4%	86.7%	69.3%	48.5%
1963	18,414	8.3	87.7	69.0	48.0
1967	25,186	6.5	86.6	66.2	43.2
1973	41,620	10.6	83.7	63.5	39.5
1977	60,267	7.7	80.5	59.1	33.7
1982	78,952	5.5	76.1	48.0	28.1
1988	127,191	8.3*	74.1	46.9	29.3

*Periodo de seis años.

Fuente: Datos Oficina de Censos, *1982 Census of Governments, Volumen 6, Número 4, Historical Statistics on Governmental Finances and Employment* (Washington DC: Government Printing Office, 1985), Tabla 14; y US Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1990), Tabla 2.

miento repercutió en 8.3 por ciento por año, un poco por sobre el promedio de 31 años y mayor que en tres de los otros seis periodos.

Confiabilidad local en la gravación de bienes. Pese al crecimiento relativamente fuerte del impuesto sobre bienes durante las últimas tres décadas, la posición relativa del impuesto en la estructura local de utilidades se vio deteriorada –y en forma bastante aguda–, por ciertas medidas (Tabla 2). Mediante la más estricta de estas medidas –el impuesto sobre bienes como porcentaje de todos los impuestos– la confiabilidad local decayó desde más del 85 por ciento al 75 por ciento, reflejando la diversificación del impuesto local. El rol del impuesto a los bienes entre todas las utilidades generales de fuente propia local se deslizó aún más, del 69 al 47 por ciento, o alrededor de un tercio. El mayor deterioro del rol de los impuestos sobre bienes en las utilidades de fuente propia re-

fleja una tendencia hacia una mayor confiabilidad local en las utilidades no tributarias. Una gran fuente de tales utilidades son las tarifas al usuario, que han recibido mayor favor en años recientes. Asimismo, las tasas de interés más altas durante los años 70 y principios de los 80 incrementaron el rol de las ganancias por intereses.

El rol del impuesto sobre bienes en la generación total de las utilidades generales locales declinó en su mayor expresión desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los ochenta: desde casi la mitad hasta menos del 30 por ciento, una caída de más del 40 por ciento.

Mientras la continua declinación relativa del impuesto sobre bienes constituye la tendencia durante las tres décadas aquí consideradas, es notable que la tasa de declinación ha decaído significativamente en los años ochenta. Sea la comparación con los impuestos totales locales, las utilidades generales de fuente propia totales, o las utilidades generales totales locales, el descenso promedio del rol del impuesto sobre bienes era más lento entre 1982 y 1988 que en cualquiera de los períodos de cinco años que comienzan en 1972. Y el impuesto sobre bienes como un porcentaje de las utilidades generales locales totales en realidad aumentó levemente entre 1982 y 1988; el resultado del crecimiento más fuerte del mismo impuesto sobre bienes en ese periodo se acopló con el crecimiento mucho más lento de la asistencia federal. Los niveles de impuestos sobre bienes por sobre la línea de tendencia eran elegidos tanto sobre incrementos mucho más grandes en otras fuentes de utilidades locales y sobre niveles inferiores de gasto local.

Tendencias de las cargas impositivas de bienes locales. Si el resto se mantiene equitativo, un impuesto resulta más oneroso si toma un porcentaje mayor de recursos económicos disponibles y menos oneroso si toma un porcentaje menor. Las medidas comunes de recursos disponibles para los contribuyentes, o el tamaño de la economía, son los ingresos personales y el producto bruto nacional (PBN). Debido a que los ingresos personales son una porción relativamente estable del PBN, la expresión del impuesto sobre bienes como un porcentaje de cualquiera de estos dos indicadores económicos produce resultados muy similares, pero con valores mayores para la medida más restringida (ingresos personales).

En 1988, el impuesto sobre bienes respondía a aproximadamente el mismo porcentaje de ingresos personales que en 1957 –3.51 por ciento en 1988 versus 3.56 por ciento en 1957. Esto fue el resultado de un vuelco de la declinación de largo plazo.

Entre 1982 y 1988 –el período de crecimiento acelerado de impuestos sobre bienes y de crecimiento lentificado de la asistencia federal–, el impuesto sobre bienes aumentó con relación al ingreso personal. El incremento de 3.07 por ciento a 3.51 por ciento representa un incremento promedio anual de alrededor del 2.3 por ciento (no punto porcentual) en la participación del impuesto sobre bienes de ingresos personales. La continuidad de este incremento relativo renovado del impuesto sobre bienes dependerá de una serie de factores, que incluyen la salud de la economía, el nivel de financiamiento de la asistencia intergubernamental, y las preferencias locales por los impuestos sobre bienes con relación a otras fuentes de utilidades locales y a los servicios locales.

Mientras que el ingreso es la medida más general de la capacidad tributaria, muchos creen que por ser el impuesto sobre los bienes un impuesto sobre el valor de los bienes acumulados (riqueza) más que sobre los ingresos, el nivel del impuesto debiera expresarse como un porcentaje del valor del bien gravado. Desafortunadamente, las limitaciones en cuanto a datos impiden expresar el impuesto sobre bienes como un porcentaje del valor de mercado de todos los bienes imponibles. Entre lo mejor que puede hacerse sobre una base que es comparable entre los estados es el uso de las estadísticas FHA sobre las tasas impositivas efectivas sobre bienes (por ejemplo: el impuesto sobre bienes como porcentaje del valor de mercado) para las viviendas individuales de familias con hipotecas garantizadas por FHA.¹²

La expresión del impuesto sobre bienes para estos hogares como un porcentaje de sus valores de mercado otorga un patrón similar a aquél relativo a los impuestos sobre bienes de ingresos personales: la tasa efectiva promedio nacional de

¹² Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Edición 1988, vol. 1), tabla 30.

1986 (1.16 por ciento) es inferior a la tasa efectiva de 1958 (1.34 por ciento), y ambas son inferiores al pico de principios de los años setenta (1.98 por ciento en 1971). Por lo tanto, desde principios de la década del setenta los impuestos sobre bienes han disminuido con relación al valor del ingreso, del PBN, y de los bienes, pero la declinación no ha sido ininterrumpida en ninguno de estos casos.

Otra forma de evaluar el nivel de impuestos sobre bienes es su magnitud en dólares ajustados por inflación o "reales". Conforme aumenta la inflación, una facturación nominal mayor de impuestos sobre bienes puede ser menos onerosa (dado que los ingresos de los contribuyentes tienden a incrementarse en concordancia con la inflación en el tiempo) y capaz de adquirir una cantidad menor de servicios reales. Mientras que el ingreso sobre bienes agregados se incrementó en diez veces entre 1957 y 1988, luego de ajustes tanto por cambios por inflación como por población, el nivel real per capita del impuesto sobre bienes aumentó alrededor del 60 por ciento. La alta inflación entre 1972 y 1982 provocó la caída de los montos reales de impuestos sobre bienes per capita aunque los montos nominales aumentaron.

*Patrón corriente del uso de impuestos
sobre bienes locales por tipo de gobierno*

Mientras que el impuesto sobre bienes es el mayor impuesto local, el grado en el cual los gobiernos locales lo utilizan y recurren a él varía sustancialmente entre los tipos de gobierno local, por cantidad de población de la unidad que grava, así como por estado y región. Consideraremos únicamente las variaciones por tipo de gobierno.

La Oficina de Censos proporciona datos para cinco tipos de gobiernos locales, los cuales, en la suma global, alcanzaron 83.186 en 1987, incluyendo tres categorías de gobiernos con propósitos generales y dos de gobiernos con doble o único propósito.¹³

¹³ U.S. Bureau of the Census, *1987 Census of Governments, Government Organization*, GC87-1(1). Washington, DC: Government Printing Office, 1988, tabla 3.

- 3.042 condados incluyendo los que se conocen como distritos (*boroughs*) u otras divisiones geográficas (*parishes*) en algunos estados.
- 19.200 municipalidades –ciudades, pueblos y aldeas.
- 16.691 ayuntamientos, unidades multifunción ubicadas generalmente fuera de municipalidades corporativas.
- 14.721 distritos escolares que sólo proveen servicios educativos y son independientes de las unidades de condado o municipales.
- 29.532 distritos especiales que habitualmente cumplen una función (aunque no educativa), tales como protección contra incendios, servicios cloacales, peajes de caminos o parques.

Los gobiernos locales entre 1987-1988 recaudaron 74.1 por ciento de los impuestos totales y 46.9 por ciento del total de las utilidades generales de fuente propia mediante la gravación de impuestos sobre bienes (Tabla 3). De este modo, mientras los sistemas de ingresos locales están ahora un tanto diversificados, el impuesto sobre bienes aún responde por tres cuartos de los ingresos locales y casi la mitad de todas las utilidades generales recaudadas localmente. La posición domi-

Tabla 3
Uso del impuesto sobre bienes por tipo de gobierno local, 1988

Tipo de gobierno	Monto impositivo (millones)	Distribución porcentaje	Porcentaje de	
			Impuestos totales	Utilidades generales de fuente propia
Todos	\$127,191	100.0%	74.1%	46.9%
Condado	29,680	23.3	73.1	44.0
Municipal	29,948	23.5	50.1	30.7
Municipio	8,336	6.6	91.9	74.1
Distrito Escolar	54,611	42.9	97.4	80.4
Distrito Especial	4,617	3.6	75.8	17.0

Fuente: Oficina de Censos de EE.UU., *Government Finances in 1987-1988* (Washington D.C.: Government Printing Office 1990), Tabla 2.

nante del impuesto sobre bienes en los sistemas de utilidades locales es atribuible, en parte, a la antigüedad y tradición de la gravación de bienes en los Estados Unidos. Único entre los impuestos locales, la facultad de los impuestos sobre bienes y el uso son virtualmente universales entre los gobiernos locales, siendo las mayores excepciones algunos distritos especiales.¹⁴ El grado de dependencia en cuanto a los impuestos sobre los bienes, sin embargo, varía sustancialmente por tipo de gobierno.

Los condados y las municipalidades, los dos tipos mayores de gobiernos locales con propósitos generales (multifunción), responden por casi exactamente el mismo porcentaje de impuestos sobre bienes locales totales, poco menos de un cuarto (Tabla 3). Los Condados, sin embargo, dependen más significativamente de la gravación de bienes; los sistemas de utilidades de los condados, en promedio, son menos diversificados que aquellos de las municipalidades. Los impuestos sobre bienes constituían el 73.1 por ciento de todos los impuestos y el 44.0 por ciento de las utilidades generales de fuente propia para los condados, pero sólo el 50.1 por ciento de los impuestos y el 30.7 por ciento de las utilidades generales para las municipalidades.

Los municipios, el tercer grupo de los gobiernos multifunción, son casi tan numerosos como las municipalidades, y también imponen impuestos sobre los bienes solamente alrededor de un cuarto tan altos como ellos –6.6 por ciento de los impuestos sobre los bienes locales entre 1987-1988 (Tabla 3). Sin embargo, los municipios dependen aún más que los condados de los impuestos sobre bienes para recaudar sus impuestos (91.9 por ciento del total de los impuestos de los municipios) y sus utilidades generales agregadas de fuente pro-

¹⁴ La Oficina de Censos informa que "todos los gobiernos de condados, municipalidades, municipios y distritos escolares están legalmente autorizados para imponer impuestos sobre los bienes, (Sin embargo) más de la mitad de los gobiernos de distritos especiales no están facultados". (*Ibid.*, p. xvi). Un estudio de 1987, sin embargo, recibió informes de ligas municipales del estado en siete estados que indican que no todas las unidades municipales en dichos estados gravan impuestos sobre los bienes (John H. Bowman y John L. Mikesell, *Local Government Tax Authority and Use*, State-Local Backgrounder Series [National League of Cities, 1987], tabla II-2).

pia (74.1 por ciento de tales utilidades). Claramente, las estructuras de utilidades de los municipios son menos diversificadas que aquéllas de otras clases de gobiernos locales multifunción, y sus impuestos sobre los bienes son menores. Al menos dos consideraciones ayudan a explicar esto. Primero, la mayoría de los municipios permanecen fuera de las municipalidades corporativas, y los niveles de servicios públicos tienden a ser inferiores en dichas áreas. Asimismo, el rango de servicios proporcionados por los municipios es generalmente inferior que para los condados o municipalidades.

Los usuarios más intensivos de la gravación de bienes son los distritos escolares (independientes). En 1987-1988 recaudaron un 42.9 por ciento de todas las sumas de impuestos sobre bienes locales, casi tanto como los condados y las municipalidades en conjunto (Tabla 3). Más aún, la gravación de bienes responde por casi todas las utilidades de impuestos escolares locales (97.4 por ciento en 1987-88) y la gran mayoría de las utilidades generales de propia fuente de los distritos escolares (80.4 por ciento en 1987-1988). No es de extrañar que la gravación de bienes es denominada algunas veces “el impuesto escolar”.

Aun para los distritos escolares, sin embargo, el rol del impuesto sobre los bienes ha decaído significativamente cuando se lo considera en el contexto más amplio de las utilidades generales totales. Ante la ronda de financiamiento escolar, los casos de igual protección que comenzaron a principios de los años setenta, el impuesto sobre bienes respondía a alrededor del 47% de las utilidades generales totales del distrito escolar, contra aproximadamente el 45 por ciento de asistencia intergubernamental.¹⁵ Pero litigaciones por igual protección se centraban en disparidades financieras asociadas con disparidades en la base tributaria local; los incrementos de la asistencia estadual y federal para la educación eran vistos como parte de la solución.¹⁶ Hacia 1988, la participación en la asis-

¹⁵ U.S. Bureau of the Census, *1982 Census of Governments, Historical Statistics*, tabla 15.

¹⁶ Para mayores detalles, ver, por ejemplo: Robert D. Reischauer y Robert W. Hartman, *Reforming School Finance* (Washington, DC: Brookings Institution, 1973).

tencia intergubernamental del total de las utilidades generales de distritos escolares había aumentado al 54 por ciento, mientras que la participación del impuesto sobre los bienes decreció un 37 por ciento.¹⁷

Finalmente, están los llamados distritos especiales, que son típicamente unidades de único propósito y más de la mitad carece de facultad de gravación de bienes.¹⁸ De este modo, aunque éstos constituyen el tipo de gobierno de más rápido crecimiento y también por lejos el más numeroso, responden a una parte muy pequeña de imposiciones de impuestos sobre los bienes locales -3.6 por ciento en 1988 (Tabla 3). Sin embargo, esta pequeña cantidad de utilidades de impuestos sobre los bienes era suficiente para representar el 75.8 por ciento de los impuestos totales de los distritos especiales pero únicamente el 17.0 por ciento de sus utilidades generales de propia fuente. Estas cifras reflejan la alta dependencia de dichas unidades sobre ingresos no tributarios, especialmente los cargos y las tarifas.

Determinación de la base tributaria sobre los bienes

El impuesto sobre bienes puede ser tanto general como selectivo en su aplicación. Un impuesto general se aplica a todos los tipos de bienes y trata a los diversos tipos de manera uniforme. La no uniformidad puede introducirse mediante la total exclusión de ciertos tipos de bienes de la base, mediante tratamiento tributario diferencial para los diversos tipos de bienes o mediante una combinación de ambos.

Un impuesto sobre los bienes verdaderamente general se impondría a todas las clases de bienes -no solamente sobre aquellos ítems tangibles tales como los inmuebles, las mejoras, los equipos, los artículos de uso doméstico, los automóviles y los inventarios financieros, sino también los instrumentos financieros (intangibles)-, de manera uniforme e independientemente de la naturaleza del activo, su uso o titulari-

¹⁷ U.S. Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88*, tabla 2.

¹⁸ Para mayor información, ver U.S. Bureau of Census, *1987 Census of Governments, Government Organization*, especialmente tablas 3 y 23.

dad. La imposición del impuesto sobre los bienes dentro de una jurisdicción con capacidad de gravación estaría determinada por la aplicación de una tasa impositiva única al valor de mercado estimado de todos los activos.

Alternativamente, un impuesto selectivo sobre los bienes se impondría a un subgrupo bien definido de todas las clases de bienes. Dependiendo de la clase de activo, de su uso, o de su titularidad, su valor puede ser excluido total o parcialmente de la base impositiva sobre bienes, y/o podrían aplicarse tasas diferenciales.

El impuesto sobre bienes en los Estados Unidos era inicialmente un impuesto sobre bienes específicos establecido sobre clases selectivas de riqueza fácilmente identificables en una economía agraria –por ejemplo: inmuebles, mejoras, ganado. Las tasas eran generalmente *in rem* o específicas –por ejemplo: gravaciones a tantos centavos por unidad, más que como un porcentaje de valor. Durante los comienzos del siglo XIX las formas de riqueza tangible se multiplicaron y los bienes intangibles hicieron su aparición. En un esfuerzo para ampliar la base tributaria sobre los bienes para incluir estas nuevas formas de riqueza, el impuesto sobre bienes evolucionó durante la primera mitad del siglo XIX en un impuesto sobre los bienes general *ad valorem* (porcentaje del valor) aplicado uniformemente a la mayoría de las variedades de bienes.

Los bienes muebles –tangibles e intangibles– fueron por un momento un componente expansivo de la base. Los bienes muebles tangibles –inventarios financieros, maquinarias, joyas, ganado, animales domésticos, artefactos domésticos– estaban generalmente divididos en las categorías comerciales y residenciales. Los bienes inmuebles intangibles incluían acciones y títulos valores, depósitos bancarios e hipotecas. Sin embargo, los componentes principales de la base tributaria sobre bienes continuaron siendo los bienes inmuebles, que constan de dos elementos separados –los terrenos (residenciales, comerciales, agropecuarios y los vacantes) y las mejoras (edificaciones, estructuras, y otras mejoras principales).

No con mucha posterioridad a la adopción de gravaciones de bienes muy generales a mediados del siglo XVIII, los estados comenzaron a proveer excepciones. Durante las últimas varias décadas, la imposición sobre bienes en los Estados Unidos se

ha transformado crecientemente en un impuesto sobre bienes inmuebles. Los bienes inmuebles como una participación de la base tributaria sobre bienes se han dispersado sustancialmente. Esto es particularmente cierto en el caso de los bienes intangibles, pero así también (e incrementalmente) para los bienes tangibles, y es el resultado de los cambios en las constituciones estatales y en las leyes. Estos cambios han sido motivados tanto por consideraciones prácticas como filosóficas.

Los bienes intangibles son muy difíciles de ubicar para el tasador y, suponiendo el éxito en el descubrimiento de dichos bienes, a menudo resultan muy difíciles de valorar. Más aún, al notar que los bienes intangibles –particularmente las acciones, los títulos y las hipotecas y otros semejantes– son meramente reclamos sobre bienes inmuebles y bienes muebles tangibles que también son generalmente parte de la base tributaria, muchos han argumentado que la gravación de los bienes intangibles constituye una forma indeseable de doble gravación.

Otros argumentan que la anulación de los impuestos intangibles perjudica seriamente a la equidad y a la neutralidad de la gravación de bienes, y que la administración es técnicamente factible. Quienes lo proponen, sin embargo, parecen haber perdido la batalla. Las encuestas periódicas de las Oficinas de Censos en los censos gubernamentales revelan que la mayoría de los estados eximen a los bienes intangibles ya sea en forma total o ampliamente, al menos a los fines de los impuestos locales. En 1986 había trece estados que permitían la gravación de bienes locales de activos intangibles, pero sólo tres (Idaho, Kansas y Tennessee) tenían disponible el valor estimado agregado de dichos bienes muebles.

La gravación de los bienes muebles tangibles también ha declinado, una vez más por razones tanto administrativas como filosóficas. Debido al carácter móvil de muchas formas de bienes inmuebles tangibles –por ej.: inventarios, vagones ferroviarios– la evasión del impuesto es a menudo relativamente simple. Filosóficamente, algunos han argumentado que el impuesto, particularmente en la forma aplicada a los inventarios, es perverso en su efecto: tiende a aumentar durante una contracción de la actividad económica (a medida que aumentan los inventarios) y a decaer durante las expansiones. La falta de disposición popular y política para llevar a cabo todas

las diligencias administrativas necesarias para descubrir y enumerar los bienes muebles domésticos en general, junto con las dificultades inherentes a la valuación de dichos ítems, resultó en que muchos estados eximieran a dichos bienes, aunque varios de esos bienes se aplicaban al uso comercial (por ej.: los asientos en las salas de esperas de los médicos). Cuando los bienes domésticos en el uso no comercial se mantienen legalmente imponible, su ejecución y cumplimiento es a menudo poco firme. Casi todos los estados eximen al menos a algunos tipos de bienes muebles de agricultura y la mayoría exime a los vehículos a motor, a menudo por razones políticas más que por consideraciones administrativas.

En 1986, la exención completa de los impuestos locales a los bienes, fue establecida según las siguientes categorías de propiedades personales tangibles por el número de estados mencionados de acuerdo a: vehículos automotores, 31; bienes raíces, 33; propiedad privada afectada a la agricultura, 18; negocios inventariados, 30; y otras propiedades comerciales e industriales, 9. De estos números, 5 Estados que lo hacían en 1979,¹⁹ incluyen 8 Estados que exceptuaron toda propiedad personal tangible. Como resultado de estas tendencias la parte de bienes personales de las propiedades imponibles declinó a nivel nacional de 15.7 por ciento en 1961, a sólo 9.8 por ciento en 1986.²⁰

En realidad, la base tributaria sobre los bienes (valor impuesto neto) es a menudo únicamente una fracción del valor total de mercado estimado de estos diferentes activos imponibles. Sin embargo, la proporción entre el valor de mercado y la porción de dicho valor sujeto al impuesto (por ej.: la proporción de imposición) varía entre las jurisdicciones, tipos de bienes y, en algunas instancias, entre los bienes individuales del mismo tipo dentro de la misma jurisdicción. En algunos casos, por ejemplo, Minnesota, donde las diferencias en las proporciones de gravación son estipuladas legalmente, son *de ju-*

¹⁹ Delaware, Hawaii, Illinois, New Hampshire, New York, North Dakota, Pennsylvania y South Dakota.

²⁰ *Tabla Property Values, 1987 Census of Governments*, Vol. 2, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, (Washington DC: U.S. Government Printing Office, Marzo 1989), tabla B.

re; en otros casos, las diferencias en las proporciones de gravación son *de facto* –existen sin fundamento legal. Las diferencias de imposición *de facto* a menudo están superimpuestas a las diferencias *de jure*. Ambas fuentes de diferencia hacen que la tasa tributaria efectiva sobre los bienes (la tasa de millaje nominal mide la proporción de gravación) varíen según las jurisdicciones, tipos de bienes, o bienes individuales.²¹ Cuanto más lejos se mueva la jurisdicción de la uniformidad, mayor será el potencial para la inequidad horizontal y la ineficiencia porque las diferentes tasas efectivas resultan de los errores de gravación.

Aproximaciones de tasación

El impuesto sobre los bienes es el único impuesto con una base inobservable. Tanto los impuestos al consumo como a los ingresos están basados en flujos corrientes o tasaciones cuyos valores son relativamente claros. Pero la tasación de los bienes es inherentemente subjetiva. La tasación de bienes requiere del talento de personal altamente capacitado y experimentado. Sin embargo, debido a que no existen dos individuos con exactamente las mismas experiencias, los tasadores individuales difieren en las ponderaciones que asignan a los factores, tales como la calidad de la vista y del vecindario, los cuales influyen en el valor de los bienes. Debido a que no existe un verdadero valor de mercado objetivamente discernible para los bienes individuales, especialmente para aquellos que no han sido recientemente vendidos, el objetivo del tasador es proveer lo que se aproxime a la “mejor estimación” del valor en que se vendería el bien en el mercado abierto en un momento

²¹ La tasa tributaria sobre bienes legislada o tasa nominal (a menudo expresada en dólares por cada cien dólares valor estimado), cuando se multiplica por la proporción de tasación para cada bien, iguala a la tasa tributaria efectiva. Por ejemplo, si la tasa tributaria sobre bienes legislada (la tasa nominal) era \$2.00 por cada \$100 valor estimado, y el estándar de tasación estaba legislado como 100 por ciento, la tasa nominal igualará a la tasa efectiva, \$2.00 por \$100 valor de mercado. Pero si el valor impuesto alcanzado era sólo el 50 por ciento del valor de mercado, la proporción de tasación de 50 por ciento equipara la tasa tributaria nominal de \$2.00, y produce una tasa efectiva de sólo \$1.00 por \$100 valor de mercado.

dado. Los procedimientos escritos, que establecen los parámetros o las normas que rigen los juicios subjetivos que un tasador individual debe hacer, pueden ayudar a reducir la variación del valor de mercado estimado entre los diferentes tasadores. Esto puede resultar en una variación menor en los valores de los bienes, minimizando de este modo parte de la confusión tanto de los profesionales como del público en general.

Cualesquiera fueran las disposiciones exactas de una legislación sobre valuaciones de un estado, los tasadores utilizan las tres clases comunes de aproximaciones para la tasación de los bienes que detalla el *American Institute of Real Estate Appraisers* (Instituto Americano de Tasadores de Bienes Raíces):

1. *Enfoque de costo* –el costo corriente de reproducir un bien menos la amortización del deterioro o la obsolescencia funcional o económica.
2. *Enfoque de ingreso* –el valor que el poder potencial neto de ganancias del bien soportará, basándose en la capitalización del ingreso neto.
3. *Enfoque de datos de mercado* –el valor indicado por las ventas recientes de bienes comparables en plaza.

Típicamente, cada una de estas aproximaciones tradicionales para la valuación de bienes se aplica a un subgrupo específico de usos de los bienes. Por ejemplo, los datos de mercado se utilizan más comúnmente en la valuación de los hogares que en la valuación de las fábricas, porque las fábricas son relativamente heterogéneas y se venden en forma relativamente infrecuente. Sin embargo, cada aproximación para valuar, si se lleva a cabo con precisión, debiera dar aproximadamente la misma respuesta. De este modo, estas aproximaciones alternativas no debieran considerarse como mutuamente exclusivas; más bien, las técnicas de valuación alternativas pueden utilizarse para verificar los resultados del enfoque “tradicional” de valuación de cada tipo de bien (comercial, residencial, agrario, etc.).

El enfoque de costo. El enfoque de costo se utiliza frecuentemente en la valuación de bienes de nueva construcción o con fines específicos. El tasador determina en primer lugar el

valor del terreno examinando las ventas de terrenos comparables. Luego, el tasador estima el costo de reemplazar una edificación al momento de la re-tasación sobre la base de los datos de costos disponibles. Así, a medida que los precios de construcción aumentan o decrecen, también lo harán los costos estimados de reemplazo de una edificación. Al aplicarse a las edificaciones existentes, el costo de reemplazo se amortiza conforme la antigüedad del edificio y la obsolescencia funcional o económica.

El enfoque de ingreso. Generalmente, el enfoque de ingreso se utiliza para valuar los bienes de inversión, es decir, bienes industriales, comerciales y residenciales. Una relación fundamental comprendida en el método de ingresos es valor \times tasa de interés = ingreso. De este modo, si la información de un año es representativa, y si la tasa de retorno promedio (de mercado) sobre las inversiones es de un 10 por ciento, un bien que cuesta \$1.000.000 debiera producir un ingreso anual de al menos \$100.000 para ser una inversión atractiva a ese precio ($\$1.000.000 \times .1 = \100.000).

Esta misma relación se utiliza para determinar el valor cuando se conoce la tasa de interés del mercado y el ingreso (potencial) de un determinado bien. Reorganizando la ecuación anterior: valor = ingreso/tasa de interés. Si un bien produce un ingreso anual de \$1.5 millones, y si la tasa de interés que prevalece es del 12 por ciento, el valor de dicho bien es de \$12.5 millones ($\$12.5 \text{ millones } [1.5/.12 = \$12.5]$). De este modo, para un determinado nivel de ingreso, un aumento en la tasa de interés (el costo de dinero oportuno) implica una reducción en el valor de un determinado bien.

La aplicación del enfoque de ingreso requiere de información sobre ingresos y gastos operativos para la tasación del bien. En algunas instancias, esta información se encuentra disponible en la documentación archivada por el titular del bien. En otros casos, la información sobre ingresos y gastos generales puede obtenerse de las tablas estandarizadas disponibles de los tasadores.

El próximo paso en el proceso de valuación es capitalizar el ingreso neto a una tasa de retorno prevaleciente en el mercado al momento de la valuación. La elección de una tasa de capitalización es a menudo difícil porque la tasa apropiada

–aquella que es suficiente para atraer capital de inversión– cambia en el tiempo.

Dicha tasa está influenciada por muchas consideraciones, incluyendo el grado de riesgo aparente, actitudes de mercado respecto de la inflación futura, las tasas prospectivas de retorno para oportunidades de inversión alternativas, tasas de retorno históricas ganadas mediante bienes comparables, suministro y demanda de fondos hipotecarios, y la disponibilidad de refugios impositivos. Debido a que las tasas de retorno utilizadas en el enfoque de capitalización representan tasas prospectivas, en contraposición a las tasas históricas, se da una consideración especial para colocar percepciones de riesgo y cambios en el poder adquisitivo.²²

Dos factores subjetivos presentan problemas para el enfoque de capitalización de ingresos. La intención es estimar el valor del bien (el inmueble y sus mejoras permanentes), como distintos del valor de servicios empresariales y de otros factores se servicios utilizados junto con el bien para generar el nivel observado de ingreso neto. Pero el ingreso real refleja tanto la habilidad administrativa como la “plusvalía”, las cuales pueden variar considerablemente y también son difíciles de cuantificar.

Aproximación de datos de mercado (ventas comparables). El enfoque comparable de ventas o mercado para la valuación comprende una comparación del bien objeto de la tasación con bienes similares que han sido vendidos recientemente en ventas no sujetas a parcialidades –es decir, intercambios entre un comprador de buena fe y un vendedor de buena fe que estén relacionados entre sí. Las diferencias, menores y mayores, se enumeran y evalúan conforme al criterio del tasador. El valor del bien que se valúa está, de tal modo, relacionado con los precios de los bienes comparables que se han vendido. El tasador no mide la amortización en este enfoque. El resultado de la tasación es el valor de mercado en el cual toda la depreciación ya ha sido determinada por el mercado mismo. Este método se utiliza generalmente para valuar los bienes residenciales, los departamentos pequeños o los bienes

²² *The Appraisal of Real Estate*, 8va. Edición (Chicago: American Institute of Real Estate Appraisers, 1983), p. 340.

comerciales. Se basa en el principio de que el valor del bien tiende a establecerse por el costo de adquisición de un bien sustituto igualmente deseable.

Medición de la calidad de tasación

El impuesto sobre bienes es un impuesto ad valorem basado en el valor del bien sujeto a la estimación ya descripta.

Una estimación del valor de mercado, o valor de intercambio, constituye el objeto de la mayoría de las tareas de valuación. Dicha estimación refleja la interpretación del tasador de los compradores y los vendedores en el mercado y de las condiciones que prevalecen cuando el bien se ofrece para la venta.²³

El valor de mercado, entonces, es el objeto del tasador y representa el precio de venta corriente que podría obtenerse de una venta parcial. Debido a que el precio real del mercado se observa únicamente cuando la venta tiene lugar, surge la pregunta natural: ¿Cuán acertadamente el tasador estima el valor de mercado del bien en la jurisdicción? Es decir, ¿hasta qué punto el valor estimado de mercado del tasador –que es el producto del proceso de tasación descrito anteriormente– refleja el “verdadero” valor de mercado como lo indican los datos de ventas reales?

Uno de los objetivos primarios en la administración tributaria del bien es la tasación del bien de manera uniforme. Es importante que se alcance la uniformidad no sólo entre los propietarios de bienes locales, sino también entre los distritos impositivos, ya que las valuaciones de los bienes sirven para:

1. Imposiciones de impuestos por unidades gubernamentales que se entrecruzan, por ejemplo: condados, distritos escolares y distritos especiales.
2. Determinación del endeudamiento neto consolidado, el cual está a menudo restringido por ley a un porcentaje, ya sea del valor estimado local o del valor de mercado.

²³ *Ibid.*, p. 39.

3. Determinación de las imposiciones autorizadas restringidas por limitaciones legales a las tasas tributarias.
4. Asignación de asistencia estatal a unidades gubernamentales locales, por ejemplo: fórmulas de asistencia escolar, fórmulas de asistencia de gobiernos locales.

La consecuencia de la valuación sin uniformidad es un traslado no garantizado de la carga tributaria a algún otro lugar, en beneficio de algunos pero en detrimento de otros propietarios de bienes. Una distribución equitativa de la carga tributaria se logra únicamente si se construye sobre una valuación uniforme.

Relaciones de tasación/ventas. Para evaluar el grado de uniformidad de los bienes y jurisdicciones se requieren medidas estadísticas razonablemente precisas y aceptables. La técnica más utilizada para medir el grado de inequidad de valuación es la de determinación de *Proporciones de tasación/ventas*, o la relación del valor de mercado estimado del tasador y el precio de venta de un bien en particular que se vendió. La proporción de tasación/venta para un bien determinado vendido es simplemente la relación, expresada como un porcentaje, entre el valor de mercado estimado del tasador y el precio real de venta. Por cada bien raíz vendido, la proporción tasación/ventas se determina mediante la división del valor de mercado estimado del tasador por la contraprestación total pagada conforme lo muestra la Tabla 4. Si existiera una perfecta uniformidad de tasación en el área, del valor de

Tabla 4
Proporciones tasación/ventas: ejemplos

Inmueble	Valor de mercado del asesor	Precio de venta	Proporción
1	\$20,900	\$19,000	110.0%
2	28,500	30,000	95.0
3	22,950	25,500	90.0
4	33,200	41,500	80.0
5	31,200	52,000	60.0
Total	136,750	168,000	435.0

mercado estimado del tasador para un bien que se vendió sería el 100 por ciento del precio de venta real, y ninguna proporción se desviaría de ese nivel. Sin embargo, en la práctica las proporciones de tasación/ventas individuales pueden variar sustancialmente.

Una manera importante de describir un grupo de proporciones de valuación/ventas individuales para un área o clase de bien es mediante el uso de promedios. Normalmente, se consideran medidas de promedio: la proporción promedio media, mediana y agregada. El promedio medio o aritmético es una medida de tendencia central y proporciona una simple descripción numérica de un grupo de proporciones de tasación/ventas individuales. La media se deriva de computar, en primer lugar, la proporción tasación/ventas para cada bien vendido, sumando aquellas proporciones y dividiendo el total por el número de ítems. En el ejemplo anterior, la media $435.0/5 = 87.0$. La media es la medida de tendencia central más comúnmente utilizada y de fácil comprensión, pero las proporciones de tasación/ventas extremas individuales afectan a la media aun sin la distorsión indebida de las prácticas de valuación.

La mediana, como la media, es una medida de tendencia central utilizada para describir un grupo de proporciones de tasación/ventas individuales. A diferencia de la media, sin embargo, no se ve afectada por proporciones extremas. La mediana se individualiza ordenando las proporciones de tasación/ventas individuales en orden de magnitud de la más alta a la más baja, seleccionando luego la proporción media en las series. En el ejemplo anterior, la mediana es 90.0. El *promedio agregado o ponderado* es una medida alternativa de tendencia central. Esta medida se computa dividiendo el valor *total* de mercado del tasador por los bienes vendidos por los precios de ventas *totales* de dichos bienes. En el ejemplo anterior, la proporción promedio ponderada es $136.750/168.000 = 81.4$. En la proporción promedio agregada, a diferencia de la media, se le da a cada bien vendido una ponderación según su precio de venta. Por supuesto, los bienes de mayor precio vendidos juegan un rol más importante que los bienes de precio menor en dicho promedio. Este efecto se justifica si la venta de propiedades de mayor precio guarda la misma relación

con todos los bienes de la muestra como aquellos bienes guardan relación con todas las propiedades dentro del distrito impositivo. Debido a sus propiedades estadísticas, la proporción agregada se acepta generalmente como la medida más apropiada a utilizarse en la equalización de las asistencias.

Dispersión tasación/ventas. La segunda dimensión de la calidad de tasación que requiere monitoreo es el grado en el cual se dispersan las proporciones de tasación alrededor de la medida de tendencia central. Por ejemplo: para cualquier jurisdicción particular que grava impuestos, la proporción de tasación mediana puede igualar 1.0, indicando que el valor estimado del bien mediano igualó exactamente su precio de venta real. Sin embargo, esto no proporciona información acerca de la variación de las proporciones individuales de la jurisdicción –es decir: ¿cuán cercanamente agrupadas están las proporciones individuales alrededor de la mediana?

La preocupación aquí es respecto de la variabilidad de las proporciones de tasación. Mientras que cualquiera de varias medidas es conceptualmente adecuada para medir la uniformidad de las tasaciones, el coeficiente de dispersión es quizás la medida más comúnmente utilizada. Mide la desviación de la proporción de un inmueble de la proporción promedio como un porcentaje de la proporción promedio. Cuanto más alto el coeficiente, menos uniformes resultan las tasaciones.

Un ejemplo puede ayudar a clarificar la naturaleza del coeficiente de dispersión. En la Tabla 5 se presentan datos (también utilizados al ilustrar las proporciones de ventas) para cinco hogares hipotéticos que se han vendido recientemente

Tabla 5
Desviación de las proporciones tasación/ventas en tabla 4

Bienes	Valor tasado	Precio de venta	Proporción T/V	Desviación absoluta
1	\$20,900	\$19,000	110.0%	20
2	28,500	30,000	95.0	5
3	22,950	25,500	90.0	0
4	33,200	41,500	80.0	10
5	31,200	52,000	60.0	30

–valores tasados, precios de venta, proporciones tasación/ventas, y desviaciones absolutas de las proporciones de bienes raíces individuales de la proporción mediana.

Las proporciones de tasación/ventas se sustraen de la proporción mediana y la diferencia se registra sin contemplación de sus signos (desviación absoluta de la mediana). Luego, estas desviaciones absolutas se suman y dividen por el número de hogares en la muestra ($65/5 = 13$). Finalmente, esta desviación absoluta promedio se expresa como un porcentaje de la proporción mediana: $(13/90) \times 100 = 14.4$ por ciento. De este modo, en este ejemplo, el valor del coeficiente de dispersión es 14.4 por ciento.

Generalmente, sólo las propiedades residenciales se representan en estudios de proporción de tasación/ventas porque responden a la mayoría de las transacciones de bienes raíces y, por lo tanto, las proporciones son más confiables para esta clase de bienes. Debido a la gran cantidad de ventas para propiedades residenciales, a menudo se argumenta que se espera que los tasadores se desempeñen más eficientemente en la valuación de dichos bienes. La focalización del desempeño de tasación residencial, por lo tanto, debiera ubicar a los tasadores en un plano relativamente favorable.

Estabilidad de las utilidades

El monto en dólares absoluto producido por el impuesto sobre los bienes en cualquier año simple se calcula como el producto de la tasa tributaria del bien y la base impositiva de éste. La tasa nominal impositiva del bien se determina mediante el proceso legislativo. La base impositiva del bien –el valor gravado– cambia como resultado de un cambio en el nivel de gravación. Esto, a su vez, es ampliamente una función de la frecuencia de imposición y el grado en el cual los valores establecidos capturan los cambios en los valores de mercado que resultan del crecimiento económico real y nominal. Así, dada una razón de tasación constante, la base se incrementaría en proporción directa al crecimiento en valores de mercado.

En dicha circunstancia, asumiendo una base impositiva del bien, el impuesto sobre bienes generará una corriente de

utilidades conocida y estable.²⁴ La sensibilidad de las utilidades impositivas de los bienes hacia el crecimiento económico, cuando dicho crecimiento es medido por el crecimiento de los ingresos (la elasticidad del ingreso de las utilidades impositivas sobre bienes), depende de (1) la sensibilidad del valor de mercado hacia el crecimiento de la economía y (2) la capacidad de la jurisdicción gravadora local para captar los valores cambiantes de mercado a través del proceso de tasación.

Un impuesto estable generará típicamente utilidades que cambian relativamente en forma más lenta que el ingreso –por ejemplo, la utilidad es inelástica en ingresos.²⁵

En general, dependiendo de los procedimientos de tasación y la extensión en la cual los valores incrementados de mercado se reflejan en la base impositiva del bien, el impuesto sobre bienes se caracteriza como una fuente de utilidades elástica unitaria.²⁶ De este modo, si una jurisdicción se respalda-

²⁴ Las recaudaciones reales de impuestos sobre los bienes no crecen tan rápidamente como lo implica el crecimiento de los valores de mercado; en parte porque las valuaciones no se mantienen parejas con el crecimiento del valor de mercado y nuevas exenciones y exclusiones producen el resultado directo de reducir la base. Por otro lado, los impuestos sobre los bienes pueden ser sensibles a las presiones inflacionarias, especialmente cuando las tasaciones se hacen sobre bases periódicas utilizando técnicas modernas. Ver David Greytak y Bernard Jump, "The Effect of Inflation on State and Local Government Finances, 1967-74", Occasional Paper no.25 (Syracuse, N.Y.: Syracuse University, 1975).

²⁵ Esta es la definición estándar utilizada en la literatura económica para la estabilidad de las utilidades. Fox y Campbell han dado nueva forma a esta definición, distinguiendo la estabilidad a corto y largo plazo de las utilidades impositivas. Argumentan que la elasticidad de ingresos de un impuesto es una variable endógena que varía durante el ciclo comercial, es decir, no es necesario sostener una relación consistente entre las elasticidades de corto y largo plazo durante el ciclo comercial. Dada esta perspectiva, un impuesto se considera como relativamente estable si la elasticidad de corto plazo aumenta durante las recesiones y decae durante las expansiones de manera que las utilidades impositivas fluctúan menos que el ingreso. Ver William F. Fox y Charles Campbell, "Stability of the State Sales Tax Income Elasticity", *National Tax Journal* (Junio 1984): 201-12.

²⁶ Una elasticidad del ingreso de 1.0 indica una fuente de utilidad proporcional donde la base (y las utilidades) aumentan en la misma proporción que el ingreso; un valor mayor que 1 indica una fuente de utilidades elástica, y un valor menor que 1 indica una fuente de ingresos inelástica.

ra totalmente en los impuestos sobre bienes como una fuente de utilidades, enfrentaría continuamente una brecha fiscal a medida que la economía creciese, ya que la demanda de servicios es elástica en cuanto a ingresos, pero no así las utilidades de los impuestos sobre bienes. La brecha fiscal resultante originaría una presión constante en los funcionarios locales para incrementar la tasa impositiva de los bienes.

Alternativamente, en la medida que una jurisdicción diversifica su estructura fiscal mediante la desenfanzación del impuesto sobre bienes en favor de más fuentes fiscales sensibles al ingreso –por ejemplo: el impuesto a los ingresos–, este problema se vuelve menos crítico.

Fundamento de la gravación de bienes

El impuesto sobre los bienes es consistente tanto con la capacidad de pago como con los principios de beneficios de la gravación. Desde el punto de vista de la capacidad de pago, el caso de los impuestos sobre los bienes yace ampliamente sobre las imperfecciones en la gravación del ingreso.²⁷ La medida preferida de ingresos es abarcativa. La característica abarcativa es deseable para promover la neutralidad (eficiencia económica); si no hay escapatoria en cuanto impuesto, el impuesto no es un factor en las elecciones económicas. Esto requiere que *todas* las adiciones a la riqueza –ya sea en forma de ingresos monetarios, ingresos imputados (es decir: beneficios no monetarios como el valor de los servicios de vivienda desde viviendas ocupadas por el propietario), o aumentos en los valores de los activos– sean gravadas de igual modo. Pero esto no constituye una práctica de impuestos a los ingresos estándar, en parte por razones prácticas.

Cuando el flujo de beneficios derivados de bienes escapa a la gravación de los ingresos de manera total o parcial, las cuestiones de equidad y eficiencia requieren la gravación del activo que crea los beneficios. El valor del activo se grava porque re-

²⁷ Para mayores detalles, ver Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 4a. Edición (New York: McGraw-Hill, 1984), págs. 232-40.

presenta el valor capitalizado de la corriente de beneficios; la tasa impositiva aplicada al valor del activo apropiadamente sería menor que la tasa aplicada a un flujo de ingresos anual.²⁸

Un ejemplo puede ayudar a ilustrar esta noción. Suponiendo que Morris y White perciben cada una salarios de \$50.000 y patrimonios de \$150.000, la única diferencia yace en la forma en que mantienen sus patrimonios. White posee la casa de \$150.000 en la cual vive, mientras que Morris tiene una cuenta bancaria de \$150.000. Ambos patrimonios generan beneficios y un impuesto a los ingresos ideal del tipo tratado anteriormente tasaría a ambas corrientes de beneficios de igual forma. Sin embargo, en la práctica, la cuenta bancaria de Morris produce pagos de intereses que están sujetos a la gravación de ingresos, mientras que la casa de White le proporciona una corriente no monetaria de servicios de vivienda que no está sujeta a la gravación de ingresos. La diferencia en los tratamientos de impuestos a los ingresos produce una inequidad horizontal que puede redimirse mediante la gravación de bienes. También crea incentivos que tienden a influenciar las elecciones económicas.

En general, el razonamiento precedente sugiere que el caso de gravación de bienes (o para impuestos sobre bienes relativamente elevados) es más fuerte en el caso de residencias ocupadas por sus propietarios, cuyos beneficios escapan totalmente a la gravación de ingresos.

Quizás el siguiente caso más fuerte sea el de propiedades granjeras, dada la aparente notificación incompleta de los ingresos derivados de ellas. La inequidad resultante de la falta de gravación del valor de renta imputado de las residencias ocupadas por los propietarios se exacerba por la concesión de deducir de *otros* ingresos los costos de generar estos beneficios exentos de impuestos –por ejemplo: impuestos sobre bienes e intereses hipotecarios.

El impuesto sobre bienes también es consistente con el principio de beneficios de la gravación. Se discute que los impuestos sobre bienes, en un grado considerable, se utilizan pa-

²⁸ El impuesto se aplica actualmente a las riquezas brutas y podría aplicarse más adecuadamente a las riquezas netas; por ejemplo, el patrimonio que una persona tiene en su hogar, no el valor total de mercado del hogar.

ra financiar los gastos de los gobiernos locales –fuerzas de seguridad, incendios, calles, etc.– que son beneficios orientados a un sitio, beneficiando a los propietarios de los bienes locales e incrementado de este modo el valor de sus propiedades.

En una reciente evaluación de este argumento, Hamilton concluyó que el suministro de servicios públicos locales está en total concordancia con la demanda a través de las votaciones efectuadas tanto en urnas como a pie (es decir: por movilidad geográfica).²⁹ En otras palabras, los impuestos sobre bienes sirven, en grado significativo, como impuestos de beneficios que envían señales tanto a los propietarios de los bienes como a los gobiernos locales. Esta posición está respaldada por la evidencia de la casi total capitalización de los beneficios de los servicios y los precios de servicios abonados en los valores de viviendas.³⁰ De este modo, un incremento de los gastos públicos financiados por un incremento equivalente de los impuestos sobre los bienes carecería de efecto sobre los precios de las viviendas, indicando que la oferta y la demanda de servicios están equilibradas.

Sin embargo, este argumento asume de manera implícita que los beneficios se distribuyen a través de las propiedades en proporción a sus responsabilidades impositivas respecto de los bienes (y bajo el patrón habitual de uniformidad impositiva, esto implica beneficios en proporción al valor de mercado). Esto a su vez implica que los beneficios de gastos son, en realidad, capitalizados en el valor de los bienes. De esta manera, el impuesto a los bienes sobre dos hogares de igual valor y receptores de beneficios iguales por servicios, por equidad bajo el principio de beneficios, deben ser gravados de igual forma. Cualquier falta de uniformidad impositiva tiende a apartarse de la teoría subrayando el caso de beneficios recibidos para el

²⁹ Bruce W. Hamilton, "A Review: Is the Property Tax a Benefit Tax?" págs. 85-107 en George R. Zodrow, ed., *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-five Years* (San Diego, California: Academic Press, 1983).

³⁰ Howard S. Bloom, Helen F. Ladd, y John Yinger, "Are Property Taxes Capitalized into House Values?" págs. 145-63 en George R. Zodrow, ed., *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-five Years* (San Diego, California: Academic Press, 1983).

impuesto sobre bienes, ya que provocan que la participación en impuestos se desvíe de la participación en beneficios. La falta de uniformidad puede surgir, ya sea de diferencias extra-jurídicas en el tratamiento de impuestos (error en la gravación) o diferencias intencionales (exenciones a propietarios sin interrupción comparable para propiedades en alquiler).

Las hipótesis que subrayan el principio de beneficios pueden no ser verdaderas para todos los bienes y servicios proporcionados por el gobierno local. Por ejemplo, los beneficios *directos* de la educación no son susceptibles de ser distribuidos entre todas las propiedades en proporción a los valores de las propiedades, pero más bien según el número de niños que asisten a la escuela pública en la vivienda. Sin embargo, esto no sugiere que los propietarios de bienes sin niños en la escuela pública deban ser eximidos de la parte escolar de sus impuestos sobre bienes. Primero, la educación pública no solamente proporciona beneficios privados *directos* a quienes asisten a la escuela, sino también beneficios *indirectos* a quienes viven en la comunidad (por ejemplo: una población más informada, actividades deportivas locales, la planta física se encuentra disponible para uso público, etc.). Al menos dentro del alcance de que dichos beneficios favorecen a la comunidad en general, entonces, todos los miembros de la comunidad deberían contribuir al financiamiento de la educación pública local.

En segundo lugar, y quizás tenga mayor importancia, existe la intención redistributiva. El impuesto sobre bienes no se basa estrictamente sobre el principio de beneficios de la gravación, pero yace del mismo modo en la capacidad de pago fundamentada; es un impuesto a las riquezas, no un cargo al usuario basado en los beneficios *directos* recibidos. Las responsabilidades de impuestos sobre bienes se definen, por lo tanto, con relación al valor del inmueble, no de los beneficios directos recibidos.

¿Quién paga el impuesto sobre bienes? Traslado e incidencia

La responsabilidad *bruta* del impuesto sobre bienes para cualquier propietario de un bien se determina mediante la

multiplicación de una tasa impositiva sobre el bien por el valor estimado. A menudo, los propietarios de bienes pueden calificar para programas de créditos de impuestos sobre bienes que reducen el monto de los impuestos que el propietario del bien debe efectivamente pagar. Por ejemplo, los créditos de viviendas se deducen de la responsabilidad impositiva bruta para calcular el monto neto real que el contribuyente debe pagar al gobierno local.

Cada año los propietarios de bienes pagan a los gobiernos locales una suma igual a su responsabilidad impositiva neta sobre el bien. Esta transferencia de fondos –del propietario del bien al gobierno local– representa la carga inicial del impuesto sobre los bienes. El propietario del bien puede trasladar todo o parte del impuesto neto sobre el bien a otros a través de cambios de los precios de las cosas vendidas y/o compradas. Este traslado impositivo puede ser “hacia adelante” a los usuarios o “hacia atrás” a los proveedores. La capacidad del propietario del bien de trasladar el impuesto sobre el bien dependerá tanto del tipo de activo gravado como de las condiciones de mercado. El tipo de activo es importante porque el mecanismo mediante el cual sucede el traslado es la reducción del suministro y la factibilidad de esto difiere según las clases de activos. En cualquier caso, la *carga ulterior* (incidencia) del impuesto sobre bienes es susceptible de diferir frecuentemente de la carga inicial.

El impuesto total, ya sea establecido inicialmente a las empresas o no, finalmente se transforma en una carga para la gente y reduce sus ingresos reales. La pregunta es si la carga recae sobre la gente en su rol de consumidores de productos de comercio, en su rol como aportadores de trabajo y otros recursos adquiridos por las empresas, o en su rol de propietarios de los bienes gravados. La respuesta, sin duda, es que recae sobre todas estas actividades, con diferencias en las condiciones de mercado que determinan qué actividad soporta la carga más pesada.

Inmuebles

La base tributaria sobre bienes incluye una variedad de tipos de bienes –inmuebles, mejoras, y bienes muebles. Las hipóte-

sis sobre el potencial para trasladar esa porción del impuesto sobre bienes que recae sobre dicho componente difieren. Los economistas generalmente acuerdan que un impuesto sobre inmuebles resulta en una reducción del valor del inmueble y una pérdida de capital para el propietario del inmueble *al momento que el impuesto se impone o aumenta*.

El suministro de inmuebles se considera fijo. Como resultado del suministro fijo del inmueble, los potenciales usuarios no necesitan ofrecer más por el inmueble de lo que ofrecieran antes de la imposición del impuesto sobre bienes. En realidad, debido a que los propietarios del inmueble deben pagar el impuesto, el impuesto incrementado conducirá a los futuros compradores del inmueble a ofrecer menos luego del incremento que antes de él, porque el pago impositivo anual más alto reduce el retorno neto a la titularidad del inmueble hasta el grado que no aumentan los servicios proporcionados al bien. Se desprende que la reducción del valor del inmueble sería exactamente igual a la responsabilidad impositiva sobre el bien, incrementada y capitalizada en la proporción adecuada. En este caso, entonces, la carga inicial y final coinciden y recaen sobre los propietarios de inmuebles al momento del aumento del impuesto. Dada dicha capitalización, el nivel de impuestos sobre bienes inmuebles al momento de la compra no impone una carga sobre los compradores, que son los futuros propietarios o contribuyentes.

Mejoras

El impuesto sobre las mejoras y los bienes muebles tangibles de propiedad de las empresas es más complicado. Debido a que el suministro de las mejoras, a diferencia del de inmuebles, no es fijo en el tiempo, el traslado del impuesto es posible. Pero la naturaleza de cualquier traslado –hacia adelante a los consumidores o hacia atrás a los proveedores de recursos– y el grado en el cual ocurre dependerá de la naturaleza del producto y de los mercados de recursos. Por lo tanto, el resultado es menos claro.

De acuerdo con la “visión tradicional”, el impuesto a los bienes sobre mejoras se traslada hacia adelante en forma de rentas más elevadas. El impuesto sobre bienes es considera-

do como un impuesto indirecto sobre las mejoras de capital, reduciendo de este modo la tasa de retorno y lentificando la tasa de inversión en (reduciendo el suministro de) el bien gravado –por ejemplo: nuevas estructuras, rehabilitación y mantenimiento. Un incremento impositivo tiende, inicialmente, a hacer que el stock de estructuras existente se torne menos valioso, lo cual tiende a transformar a las futuras inversiones en menos atractivas. La resultante restricción del suministro hace que los usuarios paguen rentas más altas por un stock de capital restringido. Esta restricción al suministro continuará hasta que la tasa de retorno post-impuesto sea igual a la tasa de retorno existente antes de la imposición (incremento) del impuesto –asumiendo que la restricción del suministro local no está compensada por un incremento en algún otro lugar. Por lo tanto, las rentas se incrementarán por el monto del impuesto, y el impuesto sobre las mejoras se trasladará hacia adelante al rentador.

Los rentadores o usuarios de las mejoras, a su vez, pueden trasladar el impuesto hacia adelante o hacia atrás. La capacidad del negocio para trasladar esa porción del impuesto sobre el bien que recae en las mejoras y los bienes muebles depende de (1) la estructura de mercado de la industria, (2) la disponibilidad de sustitutos para el producto, y (3) el grado de influencia que tiene la empresa en determinar precios de factores de insumos.

En contraposición a esta “perspectiva tradicional” de la incidencia del impuesto a los bienes, la “nueva perspectiva” parte de la premisa de que existe cierto nivel de gravación de bienes que es común a todos los tipos de bienes y a todas las jurisdicciones. El análisis trata a esta parte del impuesto como un impuesto sobre los bienes, general e uniforme.³¹ Para este nivel de impuesto, las cargas iniciales y ulteriores coinciden otra vez y recaen sobre los titulares de capital, ya que todas las formas de capital están sujetas a una tasa uniforme y no existe un sector no gravado al cual se pueda trasladar el capital.

³¹ Para mayores detalles, ver Henry J. Aaron, *Who Pays the Property Tax?: A New View*, (Washington DC: Brookings Institution, 1975), y una útil clarificación que ofrece Charles E. McLure, “The New View of the Property Tax: A Caveat,” *National Tax Journal* (Marzo 1977): 69-75.

La segunda dimensión de la “nueva perspectiva” de la incidencia del impuesto sobre bienes es un análisis de los efectos de esa parte del impuesto que no es universal.

En resumen, la “nueva perspectiva” conduce a una cantidad de implicancias que alcanzan a aquéllas asociadas con la “perspectiva tradicional”. En primer lugar, esa porción del impuesto sobre los bienes común a todos los bienes de las jurisdicciones recae sobre los titulares de capital en la forma de tasas más bajas de retorno de las que se esperarían en la situación sin gravación impositiva. En segundo lugar, además de su participación en la carga impositiva de bienes promedio a nivel nacional, los propietarios de bienes responden por una porción mayor de los diferenciales de tasas impositivas por sobre el promedio, particularmente en áreas urbanas. A la inversa, en aquellas áreas con niveles de impuestos por debajo del promedio, los propietarios de bienes tienden a beneficiarse de los impuestos bajos y, por lo tanto, pueden también absorber algún incremento de impuestos sin disminuir sus retornos a las inversiones por debajo de las normas nacionales. Tercero, aquella porción del impuesto sobre los bienes que es trasladada a los consumidores es mucho menos importante de lo que se cree en la “perspectiva tradicional”.

Debe destacarse que las perspectivas “nueva” y “tradicional” son complementarias y no competitivas. Si la cuestión es un cambio en el impuesto sobre bienes promedio nacional, la “nueva perspectiva” es la más apropiada y lleva a la conclusión que el cambio impositivo es primariamente soportado por los titulares de capital. Sin embargo, si la cuestión es el cambio relativo de un impuesto sobre bien local o diferenciales entre sectores o regiones, la “perspectiva tradicional” proporciona el marco adecuado para el análisis, enfocando los efectos “indirectos” de los diferenciales locales.³²

³² McLure, *op.cit.*

Aproximaciones a la desgravación de impuestos sobre bienes

La desgravación de los impuestos sobre bienes puede definirse de manera bastante amplia como para incluir todo lo que reduzca el depender de la gravación de bienes para las utilidades públicas.³³ Dicha definición no incluye únicamente a las exenciones de las viviendas, interruptores de circuitos, plazos diferidos y clasificaciones, sino también varios impuestos locales que no gravan bienes, fuentes locales de ingresos no gravadas y programas intergubernamentales de ayuda. Aquellos dentro del primer grupo se conocen como desgravaciones *directas* de impuestos sobre bienes: reducen directamente las facturas impositivas de los bienes raíces individuales, aunque pueden no afectar las gravaciones totales de los impuestos sobre bienes de los gobiernos. Las aproximaciones del segundo grupo proporcionan desgravación indirecta de los impuestos sobre bienes suministrando a los gobiernos locales fuentes alternativas de utilidades y, por lo tanto, permitiendo que las imposiciones de impuestos sobre bienes sean inferiores a lo que de otro modo serían.

Mecanismos de desgravación directa

Muchos programas ofrecen desgravación directa de impuestos sobre los bienes, que operan dentro del marco de los impuestos sobre bienes para reducir ya sea el impuesto o el monto de la base tributaria. La mayoría modifica el cálculo de las facturas de impuestos sobre bienes individuales. Los interruptores del circuito son excepciones, debido a que típicamente proporcionan refinanciaciones una vez que las facturas de impuestos sobre los bienes han sido calculadas y abonadas. Mientras que es posible una desgravación uniforme de todos los tipos de bienes, los programas de desgravación directa de impuestos sobre bienes, por lo general, discriminan entre los tipos de usos de bienes (residenciales, comerciales,

³³ Steven D. Gold, *Property Tax Relief*, (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath, Lexington Brooks, 1979).

etc.). Así, tienden a redistribuir la carga de impuestos sobre los bienes entre las clases de bienes.

Exención parcial. El impuesto sobre el bien es el producto de la base tributaria (valor estimado) y la tasa. Una exención parcial reduce la base mediante la deducción de algún monto del valor impuesto o de mercado. Mientras que el monto de exención podría expresarse como un porcentaje de valor bruto, la práctica estándar es eximir algún número absoluto de dólares. Esta práctica implica que un porcentaje mayor del valor de los bienes valuados por debajo queda exento.

Crédito. Un crédito se sustrae de la factura impositiva una vez calculada la responsabilidad. Pese a la aparente diferencia entre un crédito y una exención, un crédito puede diseñarse de manera que tenga exactamente el mismo efecto que una exención. En la práctica, sin embargo, el crédito de impuestos sobre los bienes es a menudo diferente de la aproximación de exención porque los créditos de impuestos sobre los bienes se calculan como un porcentaje específico del impuesto bruto. El hecho de que con un programa de crédito, un monto impositivo grueso se calcule antes que se sustraiga la desgravación fiscal, puede hacer tomar mayor conciencia a quienes deciden sobre los costos de sus propias decisiones, volviéndolos, por lo tanto, más proclives a soportarlas.

Refinanciación o rebaja. El mecanismo de refinanciación o rebaja (en adelante simplemente refinanciación) opera en forma muy semejante al crédito, salvo que con una refinanciación la recepción de una desgravación del impuesto sobre los bienes no es simultánea con el pago del impuesto bruto sobre el bien. Con un crédito, el contribuyente paga únicamente el impuesto neto sobre los bienes luego de la desgravación; con una refinanciación, sin embargo, se paga el impuesto total y se proporciona una refinanciación por separado.

Debido a que la mayoría de los programas de refinanciación de impuestos sobre los bienes son interruptores del circuito, esta forma de desgravación está dirigida a grupos con ingresos inferiores más que a créditos de impuestos sobre los bienes. La refinanciación puede efectuarse mediante un arreglo administrativo independiente, o esta función puede ser concatenada sobre el impuesto a los ingresos del estado (o algún otro impuesto que no grava a los bienes).

Congelamiento. Otra aproximación para dirigir la desgravación es el congelamiento de los impuestos sobre los bienes. Un congelamiento puede aplicarse en cualquier punto del cálculo del impuesto sobre los bienes –la base (valor impuesto), la tasa, o el monto mismo del impuesto. El congelamiento del monto del impuesto es obviamente el modo más efectivo de evitar que el impuesto se incremente; si únicamente la base o la tasa se congelaran, los cambios en el otro aún podrían servir para aumentar el impuesto. Sin embargo, deben hacerse distinciones entre la imposición agregada y las facturas de los contribuyentes individuales. Si un congelamiento impositivo implica solamente que la imposición agregada está congelada, las facturas de los impuestos sobre los bienes para los inmuebles individuales pueden cambiar. En este caso, cualquier incremento en las facturas impositivas individuales quedaría equiparado por la disminución de otras.

Tasaciones uso/valor. Desde el advenimiento de la gravación de bienes *ad valorem* general a mediados del siglo diecinueve, la valuación según el uso más alto y mejor, más que el uso real, ha sido el patrón. En muchos casos, el uso corriente y el uso más alto y mejor serán lo mismo. Como los valores de los bienes escalan en áreas transicionales, los bienes utilizados en emprendimientos cuyo valor en el mercado es relativamente bajo tienden a experimentar impuestos sobre los bienes que se incrementan, en comparación con el ingreso generado por aquellos usos. Un resultado puede ser la presión para proporcionar la desgravación ignorando el valor de uso más elevado y mejor (mercado) y reparar únicamente en el valor de uso real. La divergencia entre el valor de uso y el de mercado es aparentemente mayor para los inmuebles de agricultura en las áreas de franjas rurales y urbanas.

Clasificación. La característica de la clasificación son las tasas tributarias efectivas diferentes para clases de bienes diferentes. Debido a que las diferencias de tasas efectivas resultan de todo lo que afecte el monto impositivo real, la línea entre lo que generalmente se denomina clasificación y otros programas de desgravación es difícil de delimitar. La definición más amplia consideraría a todos los mecanismos de desgravación directa precedentes como clasificación (si resultan tasas efectivas no uniformes). Aquí, sin embargo, aplicamos el rútu-

lo de clasificación únicamente a aquellos programas que acaarrear una nómina de bienes dividida, dispuesta legalmente.

La aproximación más común para establecer diferenciales efectivos de tasas impositivas es la aplicación de tasas nominales uniformes a los niveles de gravación diferenciales —cerca de dos tercios de los estados de clasificación utilizan esta aproximación. En otro orden de cosas, Virginia Occidental y el Distrito de Columbia clasifican mediante la aplicación de tasas nominales diferenciales a valores estimados supuestamente uniformes. New York autoriza la adopción local de esta clase de aproximación. Cualquier aproximación puede ser efectiva, pero algunos argumentan que la práctica de establecer diferencias de nivel de gravación es inferior porque (1) hace más difícil para los contribuyentes evaluar la adecuación de sus valores impuestos, (2) incrementa el potencial de abuso del sistema de gravación y hace aparecer al tasador como parte del proceso de determinación del impuesto, y (3) afecta los límites de deuda y otras políticas sujetas a cifras de valores asignados.³⁴

Interruptores del circuito. Los programas de desgravación de interruptores de circuitos, como otros mecanismos de desgravación de impuestos sobre los bienes discutidos hasta el momento, también proporcionan tasas efectivas favorables para los impuestos sobre los bienes de los reclamantes, pero se apunta a los interruptores de circuitos de manera más directa. Debido a que los interruptores de los circuitos toman muchas formas, la generalización respecto de ellos es difícil. Lo que tienen en común es que la desgravación está inversamente relacionada con el ingreso. Cuando los impuestos sobre los bienes aumentan a niveles que se creen que constituyen una "sobrecarga" relativa al ingreso, el programa de desgravaciones "rompe" la carga. Esta analogía con los interrup-

³⁴ Advisory Commission on Intergovernmental Relations. *The Property Tax: Reform or Relief? A Legislator's Guide*, Report AP-2 (Washington D.C.: AGIR, 1973). Para un tratamiento más reciente y completo sobre la clasificación de bienes inmuebles, ver John H. Bowman, "Real Property Classification: The States March to Different Drummers", págs. 288-96 en *Proceedings of the Seventy-Ninth Annual Conference on Taxation* (Columbia, Ohio: National Tax Association-Tax Institute of America, 1987).

tores de circuitos eléctricos y de sobrecargas de energía le da su nombre a la forma de desgravación. Los interruptores de circuitos aceptan tanto a la titularidad de los bienes como a los ingresos como indicadores de bienestar económico (capacidad de pagar impuestos), pero la decisión de proveer desgravación se basa en el ingreso cuando éste es relativamente bajo. De este modo, los beneficios pueden orientarse a aquellos que se consideran como los más necesitados de desgravación fiscal. La orientación proporciona un nivel determinado de desgravación a aquellos para quienes el monto del impuesto sobre los bienes es verdaderamente oneroso respecto del ingreso –presumiblemente el grupo con la mayor necesidad de amparo de desgravación fiscal– con un gasto total inferior.³⁵

Plazos diferidos. Un programa de plazos diferidos simplemente posterga el plazo en el cual el impuesto sobre los bienes o parte de éste debe pagarse. Los impuestos sobre los bienes pueden imponer gravámenes a aquellos con amplia riqueza en bienes respecto del ingreso corriente, aunque sus titularidades de bienes los elevan en la escala económica más allá del punto en el cual podría parecer deseable detener cualquier subsidio. Pero los gravámenes impuestos por fluctuaciones de flujos de fondo pueden agravarse por una incapacidad para solicitar préstamo (al menos bajo términos razonables) contra el valor del activo. Un plazo diferido de un impuesto estatal (o local) puede considerarse como un medio para superar problemas de flujo de fondos adversos o imperfecciones en los mercados de capital. La parte diferida del impuesto sería un préstamo que traba un embargo contra el bien. El préstamo sería exigible cuando el bien se transfiere o cuando otras condiciones posibles (por ej.: nivel de ingresos) cambian. Si el monto total del impuesto diferido, con más los intereses a la tasa de mercado, en última instancia deben pagarse, la postergación –a diferencia de las otras formas de desgravación tratadas– no proporciona subsidio alguno.

Desgravación amplia versus orientada. Resulta útil dividir la desgravación directa en dos categorías generales: amplia y

³⁵ Para mayores detalles sobre políticas respecto de los interruptores de circuitos, ver John H. Bowman, "Property Tax Circuit Breakers Reconsidered," *American Journal of Economics and Sociology* 39 (Octubre de 1980): 355-72.

orientada. La desgravación amplia puede otorgarse de manera que preserve el requisito legal de tasas tributarias efectivas uniformes para todos los bienes dentro de la misma jurisdicción que grava impuestos, o puede introducir falta de uniformidades intencionales en la tasa tributaria efectiva. El alcance no uniforme es más común. Define los tipos de bienes (clases) en los cuales las tasas efectivas deben carecer de uniformidad, aunque la uniformidad también se requiere dentro de cada clase en una determinada jurisdicción impositiva. Las clases utilizadas para la desgravación directa amplia se definen por referencia a algún aspecto o aspectos del bien –su uso, ubicación, o valor. Resumiendo, mientras que la uniformidad global puede abandonarse, la naturaleza impersonal del impuesto se preserva. La desgravación orientada, por contraste, modifica la naturaleza tradicional de la gravación de bienes a través de la personalización, teniendo en cuenta uno o más atributos de los propietarios (u ocupantes), tales como la edad, los ingresos, discapacidad, y servicio militar. Estos atributos sirven como variables de orientación.

Para ejemplificar, una exención de vivienda que es accesible para todos los ocupantes titulares de un bien residencial es, por esta terminología, un mecanismo de desgravación amplia; la ocupación por parte del propietario define la categoría de uso del bien más que cualquier atributo personal de los propietarios ocupantes. Una exención de vivienda restringida a los propietarios ocupantes de 65 años y más, sin embargo, se encuentra dentro del alcance de sólo parte de toda la clase de propietarios ocupantes; dicha desgravación es orientada. En general, todos los alcances de desgravación directa tratados en la sección precedente pueden ser amplios u orientados; la excepción es el interruptor de circuito. Por esta naturaleza, un interruptor de circuito es siempre orientado, porque determina la desgravación en parte por referencia al ingreso de los propietarios u ocupantes, personalizando de esta manera el impuesto.

Dos o más atributos personales pueden utilizarse simultáneamente en la definición del mecanismo de desgravación orientada. Una exención de vivienda restringida a los propietarios ocupantes de edad avanzada, por ejemplo, puede así-

mismo orientarse a aquellas personas con un ingreso inferior a \$15.000.

En la práctica, gran parte de la desgravación directa es orientada, aunque amplia; la desgravación de clases es generalmente factible. Un recuento del año 1981 de Steven Gold de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL) encontró 30 interruptores de circuito, todos los cuales, por definición, se encontraban en la categoría orientada por ingresos, y 21 de los cuales estaban asimismo restringidos por edad avanzada.³⁶ El mismo estudio también detectó 43 programas de exención de viviendas, de los cuales 23 eran únicamente para las personas de edad avanzada y 14 estaban limitados a aquellos por debajo de determinados niveles de ingresos. Otras clases de personalización de impuestos sobre los bienes se encontraron en Indiana, donde una exención se encuentra disponible únicamente para los propietarios de viviendas sujetas a hipotecas o contratos, y Kansas, donde un interruptor de circuito para todas las edades alcanza a aquellos de edad no avanzada únicamente si un menor dependiente con menos de 18 años se encuentra en la vivienda. Aunque tal detalle no fue registrado por el estudio de NCSL, en la práctica muchos programas de desgravación están orientados a ciertas personas discapacitadas y a veteranos militares, y –revirtiendo el tratamiento del interruptor de circuito de Kansas detallado anteriormente– una exención de New York se encuentra disponible para las personas de edad avanzada únicamente si no tienen niños en edad escolar en las viviendas.

Dos programas que se han vuelto bastante populares durante las últimas dos décadas, clasificación e interruptores de circuitos, ejercen influencias opositoras respecto de la orientación. La clasificación, debido a su naturaleza, se proporciona ampliamente; mientras que las distintas clases de usos de bienes reciben tratamientos diferentes, todos aquellos dentro de la misma clase deben ser tratados de manera uniforme. Los interruptores de circuitos, por otro lado, están

³⁶ Steven D. Gold, "An Overview of Property Tax Relief for Homeowners," (Denver: National Conference of State Legislatures, 1982), tabla 1.

orientados inherentemente por ingresos, y dos tercios de estos programas están asimismo orientados a las personas de edad avanzada.

Desgravación indirecta

Además de la desgravación directa de los impuestos sobre los bienes, existen muchos programas de desgravación indirecta. La desgravación directa, conforme se discutió, (1) está centralizada en el impuesto sobre los bienes, (2) reduce las facturas individuales de impuestos sobre los bienes en formas que generalmente redistribuyen la carga del impuesto sobre bienes entre las clases, o incluso dentro de clases, pero (3) pueden o no afectar la imposición total del impuesto a los bienes. La desgravación indirecta del impuesto sobre bienes, por otra parte, (1) opera fuera del sistema de impuestos sobre bienes, pero (2) también puede o no afectar la imposición total del impuesto sobre los bienes.

La desgravación indirecta incluye mayor dependencia sobre los impuestos locales que no gravan bienes (ingresos y ventas, ya sean generales o selectivos), utilidades locales no imponibles (cargos al usuario, ingresos de intereses, etc.) y asistencia intergubernamental. Estos instrumentos de utilidades simplemente pueden desplazar a las utilidades de impuestos sobre bienes, proporcionando de esta manera desgravaciones de impuestos sobre los bienes, o pueden, hasta cierto grado, argumentar utilidades de ingresos sobre los bienes, permitiendo un incremento en el nivel general de los servicios. Dejando de lado la cuestión del efecto de las fuentes de impuestos que no gravan bienes a nivel general de los servicios públicos locales, estas fuentes pueden considerarse como mecanismos de desgravación de impuestos sobre los bienes en el sentido que, para un determinado nivel de servicios financiados mediante algún aporte de estas fuentes, la utilidad a obtenerse del impuesto sobre los bienes es menor de lo que de otro modo sería.

Una dependencia reducida respecto de la gravación de bienes, posibilitada mediante estos mecanismos de desgravación indirecta, tomados aisladamente, resultará en la desgravación proporcionada de los impuestos sobre los bienes para todos

los contribuyentes de éstos. Así, la desgravación indirecta es inherentemente amplia, más que orientada.

Conclusión

Durante buena parte de la década de los años setenta, el público clasificaba la gravación de bienes como la peor, o la menos justa, de todos los impuestos mayores, y hacia fines de dicha década se instaló la rebelión impositiva de mayor repercusión. Aun así, el impuesto ha estado lejos de desaparecer. Su poder de permanencia sin dudas se basa, en parte, en el hecho de que a los contribuyentes, en verdad, ningún impuesto les agrada, aunque tampoco desean recortes severos de los servicios públicos –quizás especialmente la educación y algunos otros servicios locales que se sustentan ampliamente en el apoyo de los impuestos sobre los bienes. De este modo, mientras que la derogación del impuesto sobre los bienes sin su correspondiente reemplazo no es políticamente factible, tampoco basta la captación de otras utilidades para reemplazar el impuesto sobre bienes. De este modo hemos tenido una serie de ajustes que buscan equilibrar estas consideraciones, incluyendo el crecimiento más lento del impuesto sobre bienes, una mayor importancia de los impuestos locales que no gravan bienes, un rol más amplio por parte del estado en la captación de utilidades estatales/locales y, probablemente, un crecimiento del gasto público en una proporción inferior a la que hubiese ocurrido, ausentan las presiones de restringir el crecimiento del impuesto sobre los bienes (o incluso recortar el impuesto) y mantener la línea sobre otros tributos.

Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. Reflexiones a partir de la experiencia chilena*

Mario Marcel**

I. Introducción

Tradicionalmente, los economistas han analizado la política fiscal suponiendo una autoridad económica omnipotente, con una extraordinaria capacidad de análisis, decisión y ejecución. Los grandes agregados fiscales, como el consumo del gobierno o la recaudación tributaria, se mueven en las ecuaciones de los textos como producto de la exclusiva voluntad de dicha autoridad, guiada, a la vez, por la búsqueda del bienestar de la comunidad. Bajo esta perspectiva, los errores de política no podrían ser sino el resultado de desaciertos de la autoridad o de interferencias externas indeseadas.

Esta visión contrasta significativamente con la realidad co-

* El presente trabajo incorpora elementos de una investigación sobre finanzas públicas y política fiscal que contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor desea agradecer tanto el apoyo del BID como los aportes obtenidos de los participantes en sendos talleres de discusión desarrollados en el Programa de Postgrado de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, en el Taller sobre Políticas Públicas de la misma Universidad, en la Asociación Chilena de Presupuesto Público y en ILPES. No obstante, las opiniones aquí contenidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a estas instituciones ni a aquéllas en las que éste se ha desempeñado.

** Economista, M. Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña; ex Subdirector y Director de Presupuestos y Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo por Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo.

tidiana de la gestión de las finanzas públicas. En esta realidad, los agregados fiscales evolucionan como producto de un sinnúmero de decisiones, adoptadas en distintos momentos del tiempo, y se ven afectadas por factores imprevisibles o, por lo menos, inmanejables. Las decisiones tienden a producirse bajo condiciones de incertidumbre similares a las de otros agentes económicos y son frecuentemente el resultado de un proceso de negociación entre diversos actores, con intereses y prioridades distintas. Lo mismo ocurre con la implementación posterior de estas decisiones.

En este escenario, los desequilibrios fiscales pueden responder a errores de previsión; retrasos en decisiones claves o impacto diferido de decisiones pasadas; opciones, presiones o transacciones políticas; acción de funcionarios y grupos de interés; cambios estructurales o cíclicos en el contexto económico. Todos estos son factores notablemente más difíciles de entender y de prever.

La acción de los diversos actores que intervienen en la formulación y aplicación de la política fiscal está influida por los intereses que éstos representan y por el marco político e institucional en que se desenvuelven. Una buena comprensión de este marco permitiría identificar cuáles son los elementos críticos que inciden sobre una determinada decisión. Así, por ejemplo, si la Constitución de un país le otorga a la Legislatura un papel importante en las decisiones presupuestarias, entonces no sólo será importante estudiar el comportamiento de los parlamentarios, sino analizar el sistema electoral que les da origen y los procedimientos de votación en la aprobación del presupuesto.

La relación entre las instituciones, el sistema político y las decisiones que comprometen recursos fiscales ha sido reconocida durante largo tiempo por la ciencia política. La escuela de la elección pública (*public choice*) identificó a los presupuestos como la moneda de cambio entre políticos y burócratas motivados por la búsqueda egoísta de sus respectivos intereses. Las teorías sobre el incrementalismo presupuestario, por su parte, intentaron explicar cómo un amplio número de actores eran capaces de asignar recursos entre miles de ítems alternativos en un lapso relativamente estrecho de tiempo.

Sólo en los últimos años los economistas han comenzado a

prestar atención a estas relaciones. Su motivación ha sido entender las causas de las crecientes divergencias en el desempeño fiscal de los países y el progresivo deterioro de los balances fiscales en el mundo desarrollado. Como resultado, no sólo se han explorado teóricamente las vinculaciones entre política, institucionalidad y gestión financiera, sino que se ha tratado de medir estas variables y estimar económicamente las relaciones entre ellas. De estos estudios ha emergido un cierto consenso en cuanto a que una institucionalidad presupuestaria más jerarquizada, esto es, concentrada en el Ejecutivo y en una autoridad financiera fuerte al interior de éste, tiende a producir mejores resultados en materia de política fiscal.

La institucionalidad presupuestaria chilena se encuentra, desde esta perspectiva, entre las más jerarquizadas de América Latina. En Chile, el Ejecutivo concentra toda la iniciativa legal respecto de materias que comprometen recursos públicos, correspondiéndole al Congreso Nacional sólo pronunciarse respecto de las propuestas de éste. Al interior del Ejecutivo, la gestión financiera es conducida unificadamente por el Ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo, Chile ha mantenido una política fiscal altamente disciplinada, que ha producido superávits globales y un nivel creciente de ahorro público durante los últimos 11 años, 7 de los cuales han transcurrido en democracia. Todo parecería apuntar, entonces, a ratificar las conclusiones de los estudios sobre la materia.

¿Significa esto que la actual institucionalidad presupuestaria chilena le asegura al país un buen desempeño fiscal? ¿Basta con que otros países jerarquicen su institucionalidad presupuestaria bajo un esquema similar al de Chile para mejorar dramáticamente sus balances fiscales?

El presente trabajo busca responder a estas preguntas analizando de manera más precisa cuáles son los caminos políticos e institucionales que conducen a un buen desempeño fiscal, utilizando como referencia el caso de Chile. Para esto se parte de la constatación de que el presupuesto público es un instrumento que cumple simultáneamente funciones políticas, económicas y gerenciales. Del análisis de estas funciones y sus contradicciones se concluye que la gobernabilidad fiscal es fundamentalmente producto del equilibrio que se establezca entre ellas.

Con esta perspectiva, se revisa la literatura reciente sobre la relación entre la institucionalidad presupuestaria y la política fiscal, intentando responder tres preguntas. Primero, si una institucionalidad presupuestaria jerarquizada es suficiente para soportar la presión del proceso político sobre la autoridad financiera; segundo, si la conducción unificada de las finanzas públicas por parte de la autoridad presupuestaria del Ejecutivo genera un balance sostenible y eficaz entre los poderes del Estado; y, tercero, en qué circunstancias macroeconómicas es más necesaria la gobernabilidad fiscal.

Con estos objetivos, el trabajo se divide en tres partes. La sección II se dedica al tema de la gobernabilidad fiscal. Después de analizar las diversas funciones que cumple el presupuesto en una democracia moderna se revisan las conclusiones normativas que se desprenden de los estudios recientes sobre la materia. La sección III analiza la relevancia de estas conclusiones para los países en desarrollo y para América Latina en particular. La experiencia chilena se cita como ilustrativa de algunos de los problemas más frecuentes para la gestión financiera del sector público y de la estructura institucional para enfrentarlos. Esta experiencia se utiliza, en la sección IV, para revisar con un criterio crítico la nueva ortodoxia que comienza a construirse en torno a la institucionalidad presupuestaria, argumentándose que, si bien el concepto de gobernabilidad fiscal utilizado supone una supremacía de los objetivos macroeconómicos en la gestión de las finanzas públicas, es en realidad el equilibrio entre las funciones económicas, políticas y gerenciales del presupuesto lo que le da sustentabilidad al mismo. Dicho equilibrio depende no sólo de normas institucionales superiores, sino que también puede ser reforzado por instrumentos y prácticas que han tenido creciente aplicación en el mundo desarrollado durante los últimos años.

II. Gobernabilidad fiscal

1. Presupuestos y política fiscal

Los análisis tradicionales de política fiscal suponen habitualmente una autoridad económica con una extraordinaria capa-

cidad de análisis, decisión y ejecución. Esta figura ha sido caracterizada como la de un "dictador benevolente", que adopta decisiones sobre ingresos y gastos públicos a partir de un análisis racional de los problemas y sus alternativas de solución, ejecutando sus decisiones con plena información, sin retraso ni dificultad.

Esta imagen contrasta con la realidad cotidiana de la política fiscal. En la administración de las finanzas públicas las autoridades adoptan sus decisiones con limitaciones similares a las de otros agentes: información incompleta, incertidumbre, restricciones operativas, incerteza sobre el efecto de sus decisiones. Al mismo tiempo, la implementación de dichas decisiones está sujeta a un proceso institucional particularmente complejo que requiere de negociaciones y acuerdos en el Parlamento así como al interior del propio Ejecutivo. Una vez superadas estas barreras, corresponde a múltiples organismos públicos, con variadas capacidades administrativas, ejecutar dichas decisiones. No es infrecuente que organismos públicos que lucharon denodadamente por un mayor presupuesto dejen parte de sus recursos sin gastarse.

De este modo, la política fiscal no sólo resulta de un proceso de toma de decisiones bajo importantes restricciones, sino que en ella participan múltiples actores, con intereses, prioridades y capacidades diversas.

Por estas mismas razones, la ejecución de la política fiscal puede ser caracterizada como un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que se modifica la información disponible para las autoridades y surgen nuevos problemas a resolver.

La adopción casi universal de un ciclo fiscal anual, sin embargo, le impone al proceso de formulación y ejecución de la política fiscal un ordenamiento que define instancias específicas de decisión y acción. En este proceso pueden distinguirse dos etapas. La primera corresponde a la formulación y aprobación del presupuesto, que abarca el conjunto de recursos que el gobierno espera percibir y su asignación entre distintos usos alternativos durante el año fiscal. La segunda etapa corresponde a la ejecución de dicho presupuesto, etapa durante la cual éste puede sufrir modificaciones significativas.

En la práctica, los niveles efectivos logrados por los grandes agregados fiscales –ingresos, gastos y balance– durante el año pueden variar sustancialmente respecto de lo presupuestado aun en países relativamente estables y con un mayor nivel de desarrollo. Tales diferencias pueden provenir tanto de factores coyunturales como de cambios estructurales fuera del control de la autoridad, o de decisiones de política. Cada una de estas alternativas tiene distintas implicancias respecto de la perdurabilidad de sus efectos sobre las finanzas públicas.

2. El presupuesto

El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área de la gestión del Estado. En palabras de Wildavsky:

“En su definición más general, el presupuesto concierne a traducir recursos financieros en propósitos humanos (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos (...)”.¹

En otras palabras, el presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada. Pero mientras a este último sólo se le exige eficiencia *ex post* como resultado de la interacción de miles de agentes económicos diversos, al presupuesto se le exige racionalidad *ex ante* en función de las prioridades económicas y sociales del país. Donde el mercado es descentralizado, el presupuesto es centralizado.

No obstante haber experimentado pocas modificaciones a través de los años, los presupuestos gubernamentales han ido jugando diversos roles a lo largo del tiempo. Así, se pueden distinguir al menos cuatro etapas en la evolución de los objetivos y funciones del presupuesto.²

En un principio, el presupuesto se concibió como un plan financiero anual de carácter legal a través del cual se estable-

¹ Wildavsky (1992), p. 2.

² Premchand (1993), capítulo I.

cía la distribución de los recursos públicos y los mecanismos de pago, para su posterior fiscalización. En esta etapa temprana la mayor parte de los gastos gubernamentales correspondieron a la gestión de un número relativamente reducido de instituciones públicas que cumplían funciones esencialmente administrativas.

Luego, la dominación intelectual del keynesianismo, el desarrollo del estado de bienestar y la expansión económica de la postguerra llevaron a una creciente ampliación de las funciones del gobierno, con aumento del gasto público y de la carga tributaria. Junto con ello, se reconocieron las implicancias económicas del presupuesto, y éste pasó a ser percibido como un instrumento fundamental de gestión macroeconómica y planificación.

La expansión de las funciones y el tamaño del Estado durante este período fueron seguidos, durante la década del 70 y 80, de graves episodios de crisis fiscal en que primaron las necesidades del ajuste macroeconómico. En esta etapa, en aquellos países en que el presupuesto no perdió totalmente validez, éste fue visto como un mecanismo de disciplina financiera sobre el aparato público.

En años más recientes, algunos países han superado las emergencias fiscales de la década pasada, pero han retenido la preocupación por un uso más eficiente de los recursos públicos y por contener la expansión del Estado. En tales circunstancias, el presupuesto ha sido visto como un ejercicio comprensivo de asignación de recursos y gestión pública, que obligó a poner un mayor énfasis en relacionar costos y desempeño.

Esta evolución de los presupuestos ilustra el hecho de que a pesar de ser éstos instrumentos de carácter esencialmente político e institucional, sobre ellos se vuelcan responsabilidades al menos en dos áreas adicionales: el área económica y el área gerencial.

3. Funciones del presupuesto

a. Función político-institucional

Como señala Caiden (1989), los presupuestos han estado tanto tiempo con nosotros que nadie parece recordar que los mis-

mos son una creación relativamente reciente de la humanidad. Los presupuestos nacieron a inicios del siglo XIX, como uno de los grandes avances en la constitución del Estado moderno. Los presupuestos impusieron limitaciones legales al poder de los gobernantes, permitieron proteger a los contribuyentes del despilfarro de los soberanos y expresaron principios de orden, regularidad y transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

El origen del presupuesto público es, de esta manera, esencialmente institucional: su propósito inmediato es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida que el Estado obtiene sus ingresos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y al Parlamento.

No es fácil hacer generalizaciones en materia presupuestaria más allá de este punto. En la práctica existe una sorprendente variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto.³

En algunos países, el presupuesto es comprensivo, abarcando todas las operaciones financieras del fisco. En otros, se limita a aquellas áreas que requieren de decisiones discrecionales anuales. En Estados Unidos, por ejemplo, no existe el presupuesto, sino una multiplicidad de actos legales que incluyen al menos 13 leyes anuales de apropiaciones de recursos para otros tantos departamentos, autorizaciones previas para comprometer recursos en cada uno de los programas gubernamentales y una resolución presupuestaria anual, que establece el marco financiero global para la asignación de recursos específicos. Como es habitual que esta última no coincida con la suma de las apropiaciones específicas, se requiere posteriormente de un proceso de reconciliación y revisión que puede extenderse hasta iniciado el año fiscal correspon-

³ Para una revisión actualizada de la institucionalidad presupuestaria en los países desarrollados, véase OECD (1995), los estudios de caso contenidos en von Hagen y Harden (1994) y Ott (1993).

diente y que se expresa en nuevas resoluciones legislativas. Las apropiaciones, que requieren decisiones anuales, no abarcan sin embargo, a la totalidad del gasto, sino sólo a aquellos que no están determinados por la legislación preexistente, como es el caso de los beneficios de la seguridad social y la salud pública.

Las asignaciones presupuestarias tienen distinto significado de acuerdo a la institucionalidad de los países. En algunos, éstas representan límites de gasto; en otros, representan un mandato legal, no pudiendo el Ejecutivo gastar menos que lo establecido sino en virtud de una nueva disposición legal. Esto se vincula a la vez con el grado de agregación de las partidas presupuestarias. En los países en que el presupuesto es altamente agregado existen mayores posibilidades de reasignación de recursos entre fines específicos en el transcurso del año. En otros, es altamente desagregado y las reasignaciones requieren de respaldo legal.

En algunos países, como Francia, las atribuciones del Legislativo en materia presupuestaria se encuentran limitadas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo, sin alterar mayormente las prioridades de éste. En otros, la autoridad presupuestaria reside en el Congreso, y éste tiene atribuciones para incrementar, reducir o reasignar recursos, modificando también los agregados fiscales.

En algunos países, como Nueva Zelanda, existen restricciones globales al gasto o endeudamiento, las que pueden llegar hasta una obligación constitucional de equilibrio presupuestario. En otros, se han establecido mecanismos legislativos de restricción agregada, adoptados previa o conjuntamente con el presupuesto. En Brasil, por ejemplo, los grandes agregados fiscales se aprueban en una ley separada y anterior a las partidas específicas que los integran.

En todo caso, la mayoría de los países cuentan con soluciones institucionales de emergencia o que otorgan preeminencia a alguna de las instancias de aprobación del presupuesto para resolver los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo. Ello es necesario ante la eventual paralización del Estado, lo cual significaría el bloqueo del presupuesto. La más común de estas soluciones es la extensión del presupuesto del año anterior.

Finalmente, en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto, algunos países, como Gran Bretaña, otorgan un amplio espacio para la gestión de los ministerios y agencias, con marcos presupuestarios amplios y facultades de reasignación de recursos. Esta flexibilidad se combina con un sistema de control ex-post. En otros, como Alemania y Estados Unidos, existe una mayor rigidez institucional y cualquier modificación presupuestaria requiere de aprobación legislativa. Un elemento adicional de flexibilidad está dado por la existencia de reservas para enfrentar emergencias dentro del presupuesto o en proporción a éste. El uso de estas reservas, sin embargo, está frecuentemente condicionado a la decisión de la autoridad financiera y/o a la ocurrencia de determinadas contingencias económicas.

En síntesis, no existen principios de institucionalidad presupuestaria universalmente aceptados; los arreglos institucionales en torno al presupuesto varían sustancialmente de un país a otro en concordancia con las características del régimen político y, en particular, con la forma en que se equilibra el balance de los poderes del Estado. La combinación específica de normas institucionales en torno al presupuesto en un país no es, por lo tanto, accidental, sino parte de una compleja trama que define las atribuciones y las relaciones entre las diversas instituciones y organismos que forman el Estado.

Todo sistema democrático requiere de un balance entre los poderes públicos, en particular entre el Ejecutivo y el Parlamento. La institucionalidad presupuestaria está fuertemente asociada al papel que juegan las finanzas públicas dentro de dicho balance. A partir de este concepto pueden visualizarse dos modelos polares.

El primero corresponde al caso de Estados Unidos, donde el presupuesto y las materias financieras definen en buena medida el equilibrio entre los poderes del Estado. Lo que es juzgado como un gran poder del Presidente en materias políticas y administrativas es compensado con un mayor poder del Congreso en materias presupuestarias. Esto permite generar espacios de negociación entre ambos. En este sistema el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe *solicitar* recursos al Congreso para la ejecución de sus programas, teniendo las asignaciones de recur-

sos el carácter de un *mandato* de gastos, antes que un límite. Esto requiere del Presidente un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la discusión presupuestaria, asumiendo gran autoridad durante la preparación y negociación de los presupuestos.

El segundo caso corresponde al de Gran Bretaña, un país con un régimen político parlamentario donde el Gobierno se constituye a partir de una mayoría parlamentaria y donde el balance entre los poderes del Estado está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo, por lo que no requiere de un rol especial del presupuesto para ser alcanzado. En este régimen, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa parlamentaria se encuentra considerablemente más limitada a este respecto. Incluso en aquellos casos en que el Parlamento cuenta con algunas atribuciones para modificar las propuestas financieras del Ejecutivo, éste siempre puede apoyarse en su mayoría legislativa para proteger su política. En este sistema el presupuesto es visto como un instrumento ejecutivo del Gobierno para llevar a cabo su programa, contando con un respaldo político previo para su materialización. En tales circunstancias, el examen del presupuesto adquiere una orientación esencialmente programática, ya sea respecto de la política fiscal o de los programas sectoriales. En este sistema la etapa más importante de elaboración del presupuesto se desarrolla al interior del Ejecutivo, en algunos casos con la participación del Gabinete o comités especiales para resolver conflicto.⁴

No obstante dichas diferencias, los presupuestos en distintos países presentan tres características comunes desde el punto de vista institucional: (i) constituyen la base legal para la operación financiera del gobierno; (ii) están sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución, y (iii) re-

⁴ Gran Bretaña constituye, en verdad, uno de los casos de mayor concentración de iniciativa presupuestaria en el Ejecutivo aun entre los países con regímenes parlamentarios, lo que se refuerza por un sistema electoral que incentiva el bipartidismo, garantizando mayorías parlamentarias generalmente sólidas. Es este sentido, el caso británico no pretende citarse como representativo de los regímenes parlamentarios en general, sino más bien como una de las versiones más ortodoxas de este régimen político.

quieren aprobación parlamentaria. Esto significa, por lo tanto, que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura, resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores de intereses muy diversos.

b. Función gerencial

Las mayores diferencias entre la gestión privada y la gestión pública contemporánea residen no tanto en qué se hace sino en cómo se hace.⁵ Como destaca Premchand (1993), muchas de las actuales funciones públicas, como la prestación de servicios públicos y sociales y la construcción de infraestructura, han sido alguna vez desarrolladas por el sector privado.⁶ Existen notorias diferencias, en cambio, respecto del marco de restricciones dentro del cual se desenvuelve la gestión en ambos sectores. En el caso del sector público, éste está determinado por un conjunto de regulaciones y restricciones destinadas a proteger los intereses del Estado y asegurar la transparencia y ecuanimidad de sus decisiones.

El presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Éste establece, por un lado, los recursos sobre la base de los cuales operarán los organismos gubernamentales durante el año. Por el otro, especialmente cuando los presupuestos pretenden ser exhaustivos, éste impone los límites financieros de dicha gestión.

Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere de una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

⁵ También podría fundamentarse una discrepancia respecto de *para quién* se hacen las cosas en el sector público. Mientras la definición del "cliente" es relativamente clara en el sector privado, el sector público se enfrenta no sólo a las necesidades del público usuario, sino también a las demandas de las organizaciones sociales, el sistema político, etc. Vertientes importantes del pensamiento económico contemporáneo, como los enfoques de "Public Choice", incluso han asociado la gestión pública a la satisfacción de los intereses corporativos de la burocracia estatal.

⁶ Premchand (1993), p. 11.

El proceso de negociación y compromiso en torno a los presupuestos reemplaza en la gestión pública el rol que en el sector privado juega el mercado. En efecto, los organismos públicos se caracterizan por cumplir funciones muy variadas con resultados poco medibles. A diferencia del sector privado, los organismos públicos en general no venden, sino que entregan servicios, cuyo valor no es fácilmente medible ni estandarizable por no existir transacciones monetarias de por medio y corresponder en muchos casos a la provisión de bienes públicos. Lo que mejor establecido está dentro del proceso productivo de los organismos públicos son los insumos financieros, esto es, su presupuesto. Este último provee la única esfera a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar obligaciones mutuas con terceros, similares a las que el sector privado establece a través del mercado.

De este modo, dentro de las limitaciones naturales de la gestión gubernamental, los presupuestos proveen a los organismos públicos de dos elementos esenciales: (i) una base financiera de programación de su gestión, y (ii) un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones.

c. Función económica

El presupuesto cumple dos funciones principales desde el punto de vista económico. En su dimensión microeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, teniendo una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo macroeconómico, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal.

A través de los años, el espacio para el manejo de las finanzas públicas con un criterio macroeconómico ha ido sufriendo transformaciones. Mientras las funciones del Estado estaban restringidas a la defensa, el resguardo del orden, la administración de la justicia y las relaciones internacionales, el principio central de la administración financiera del sector público consistió en mantener un presupuesto balanceado. El auge del keynesianismo y la expansión del Estado en las economías occidentales cambiaron esta visión, para transformar a las finanzas públicas en un instrumento capaz de asegurar

el balance de la economía en su conjunto en torno a una senda estable de crecimiento.⁷ Pese a la posterior declinación del keynesianismo y al surgimiento de grandes desequilibrios fiscales a partir de los 70, la política fiscal ha continuado siendo concebida como un instrumento de estabilización macroeconómica, en buena medida porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los gobiernos en la actualidad. No obstante, con la mayor apertura e integración de las economías, este rol estabilizador se ha extendido desde las dimensiones tradicionales de ingresos y precios a las variables macroeconómicas vinculadas al sector externo y al mercado financiero.

El presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal. Mas aún, dadas las formalidades requeridas en su preparación, puede argumentarse que el presupuesto es, al menos potencialmente, la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política.

El presupuesto tiene la particularidad de presentar fuertes asimetrías en su composición. Mientras por el lado de los ingresos éste no contiene sino una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias durante el año, los gastos presupuestados representan compromisos que, aun en los casos en que no están respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir.

De este modo, el presupuesto está formado en verdad por dos componentes: (i) un componente de política fiscal, expresado en la combinación de agregados fiscales programados a partir de las metas macroeconómicas que la autoridad espera alcanzar con ayuda de las finanzas públicas, y (ii) un componente coyuntural, expuesto a influencias exógenas pero que en la formulación del presupuesto se expresa en supuestos y estimaciones sobre lo que efectivamente ocurrirá en el año.

Una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas, de manera que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes entre sí. Dicha consistencia debe surgir de la

⁷ Wildavsky (1992), pp.67-72.

compatibilización entre el programa fiscal y monetario y de la consistencia de las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, ambos aplicados sobre un horizonte de corto y mediano plazo.

Es común que el desempeño efectivo de la economía y las variables exógenas que operan sobre ésta se aparten significativamente de los supuestos utilizados en la confección del presupuesto. En tal caso, el dilema que enfrenta la autoridad económica es si ajustar otros componentes del presupuesto para asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas iniciales o atender nuevos problemas.

4. Interacción entre las funciones del presupuesto

Cuando un único instrumento gubernamental cumple, como en el caso del presupuesto, varias funciones a la vez, necesariamente se enfrenta a dilemas y opciones. A continuación se ilustran algunos de los más comunes.

a. Rol del Congreso y toma de decisiones de política fiscal

En países como Estados Unidos el rol presupuestario del Congreso es visto como una de las bases de la institucionalidad democrática. En teoría, la participación activa del Congreso en las decisiones presupuestarias asegura transparencia en la gestión financiera del sector público, permite una asignación clara de responsabilidad por el uso de los recursos públicos y garantiza un equilibrio de poderes. En la práctica, sin embargo, son pocos los países que han adoptado este esquema, recurriendo a otros arreglos institucionales para definir las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y asignando un rol más ejecutivo a los presupuestos.

En todas las experiencias conocidas la aprobación de un presupuesto requiere de una multiplicidad de acuerdos y compromisos. Pero mientras más sean los actores involucrados y más variados sus intereses, más difícil es lograr dichos acuerdos. La dificultad para lograr acuerdos en torno al presupuesto no sólo amenaza la posibilidad de llevar una política fiscal a la práctica, sino que vuelve la gestión pública más

incierta e inestable. El recurrente, y en apariencia insoluble conflicto entre la Administración y el Congreso de los Estados Unidos durante la década de los 80 y parte de los 90 por la aprobación del presupuesto federal, es una manifestación clara de estos problemas.

Una forma de reducir los conflictos en un proceso de negociación multilateral es imponiendo un marco general para acotar las alternativas de solución posibles. En el caso del presupuesto, existen tres modalidades posibles para dicho marco: (i) un marco cultural, como el principio del presupuesto equilibrado, seguido por la mayoría de las economías occidentales hasta inicios del presente siglo⁸; (ii) un marco constitucional, como, por ejemplo, el requerimiento constitucional de aprobar presupuestos balanceados en su sentido económico⁹; o, (iii) un marco de procedimiento, como a través de la aprobación por el parlamento de límites globales al gasto público antes del debate presupuestario desagregado.¹⁰

En un régimen parlamentario las funciones económicas y gerenciales del presupuesto no se encuentran libres de influencias políticas e institucionales. La viabilidad de un régimen parlamentario requiere de una estructura política y un sistema electoral que garanticen mayorías sólidas y estables en el Congreso. En sistemas excesivamente fragmentados o polarizados, o donde las alianzas políticas son frágiles, la base de los gobiernos puede debilitarse con rapidez, y los conflictos presupuestarios pueden servir de fundamento para la ruptura y la caída de éstos. En dichas circunstancias, el presupuesto pierde poder como base de la política fiscal y el marco financiero para el funcionamiento de los servicios públicos puede volverse altamente incierto.

De esta manera, el cumplimiento eficaz de las funciones

⁸ Para una revisión de este concepto y su rol histórico en el sistema institucional de Estados Unidos, véase Wildavsky (1992), capítulo 2.

⁹ Tal sistema existe, por ejemplo, en algunos países asiáticos y Nueva Zelanda (OECD, 1995). Para una propuesta de este tipo para Estados Unidos, véase Niskanen (1992).

¹⁰ Véase a este respecto el caso de Francia, así como el de otros países industrializados en OECD (1995). Almeida (1991) describe un mecanismo similar para el caso de Brasil.

económicas y gerenciales del presupuesto requiere de ciertas condiciones institucionales básicas que aseguren su estabilidad y confiabilidad como base de programación de corto y mediano plazo. Tales condiciones pueden abarcar desde aspectos de procedimiento en el proceso de aprobación del presupuesto hasta modificaciones mayores en la institucionalidad política del país.

b. Incrementalismo y técnicas presupuestarias

Durante los años 60 y 70 desde la ciencia política se desarrolló una teoría del proceso presupuestario que caracterizó al mismo como *incrementalista*.¹¹ Para esta escuela, las funciones del gobierno eran suficientemente numerosas y tan variados los actores e intereses involucrados a su alrededor que el proceso presupuestario no podía resolverse sino de modo incremental, es decir, a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o la justificación de los programas financiados por ellos.

Fuera esto intrínseco o no a la toma de decisiones en el sector público, es evidente que dicho concepto retrata la realidad del proceso presupuestario en muchos países. Dicha práctica, sin embargo, fue gradualmente erosionada por factores de origen macroeconómico. En primer lugar, durante la larga expansión económica de la postguerra los aumentos de gastos se expresaron crecientemente en compromisos presupuestarios de carácter permanente ("*entitlements*"), ligados en su mayor parte al desarrollo de un estado de bienestar. Una vez establecidos dichos compromisos, sin embargo, el patrón de expansión de los gastos asociados no necesariamente coincidió con el aumento de los ingresos fiscales, generándose desequilibrios estructurales difíciles de resolver mediante ajustes graduales en el componente discrecional del gasto público. En tales circunstancias, el espacio para la práctica del incrementalismo en el proceso presupuestario se redujo en forma notable, cuando no desapareció completamente.

¹¹ Véase al respecto Schick (1990b), capítulo 2.

El incrementalismo presupuestario, aunque puede ser una respuesta pragmática al problema de la adopción colectiva de múltiples decisiones en un proceso periódico, no es necesariamente un mecanismo óptimo para la asignación racional de los recursos públicos y la programación económica.¹² Por esta razón, a partir de la década del 60 surgieron técnicas presupuestarias destinadas a introducir elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos y a complementar la planificación de la acción del Estado. Las técnicas más conocidas a este respecto son el *Presupuesto por Programas* y el *Presupuesto de Base Cero*.

El *Presupuesto Por Programas* (PPP) surgió como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental. Dicha técnica buscaba ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Dichos recursos podrían entonces ligarse a determinados objetivos de política de modo de permitir a las autoridades priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales.

Una década más tarde, el *Presupuesto de Base Cero* pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que éste se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. De no justificarse, los programas serían terminados, reasignándose sus recursos a otros destinos.

Ambas técnicas buscaron recuperar para el presupuesto un lugar central en el proceso de decisión gubernamental, establecer una base racional para la asignación de los recursos, y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública. No obstante, tras desarrollarse inicialmente en Estados Unidos y exportarse a otros países, estas técnicas han ido perdiendo atractivo, o fueron abandonadas por completo, por su incompatibilidad con aspectos centrales de la dimensión institucional y económica del presupuesto.

En el caso del PPP, la contabilidad en base a programas resultó no sólo compleja, sino vulnerable a las numerosas

¹² Para un análisis crítico de los efectos del incrementalismo sobre la gestión pública y la asignación de recursos, véase LeLoup (1983).

áreas grises de la gestión gubernamental real. Asimismo, los avances en la contabilidad de gastos rara vez fueron acompañados por progresos sustantivos en la medición de productos. Esto permitió que en muchos casos el PPP se transformara en un medio para proteger gastos cuestionables y defender compromisos preexistentes, introduciendo un sesgo expansivo en el proceso de formulación presupuestaria antes que una lógica racionalizadora.¹³ Tal sesgo se volvió incompatible con las necesidades del ajuste fiscal experimentadas por muchas economías.

El presupuesto de base cero, por su parte, requirió un proceso demasiado complejo y minucioso como para poder acomodarse en el limitado espacio de la discusión presupuestaria, transformándose en un instrumento ineficaz para el logro de los propósitos para los cuales fue concebido.

No obstante, estas experiencias sirvieron para realzar la necesidad de una vinculación más sólida entre el presupuesto y la gestión pública. En los últimos años, esta preocupación se ha trasladado hacia otros métodos públicos más flexibles y realistas de vincular la gestión pública y la asignación de recursos, que no requieren suponer relaciones mecánicas o científicas entre ambos.¹⁴

c. Consecuencias de los ajustes fiscales

La inestabilidad ha sido una característica central del panorama económico de los últimos veinte años en el mundo. Dada la fuerte interacción entre la economía y las finanzas públicas, esto ha significado necesariamente inestabilidad fiscal.

Los presupuestos, que durante largos años se habían acomodado a las necesidades de una economía en expansión, encontraron serias dificultades para adecuarse a estas nuevas condiciones y asumir las prioridades demandadas por el ajuste. A medida que las economías entraron a una fase de mayor inestabilidad, menor crecimiento, o, definitivamente, rece-

¹³ Para un análisis de la experiencia práctica de aplicación del PPP, desde la perspectiva de sus costos y beneficios, véase Robinson (1992).

¹⁴ Para una revisión de estas experiencias, véase Premchand (1993), capítulo 9 y OECD (1995), cap. 10.

sión, las estimaciones presupuestarias de ingresos frecuentemente demostraron ser demasiado optimistas para la realidad. Cambios evaluados inicialmente como transitorios se transformaron en permanentes, y nuevos problemas no previstos en los presupuestos reclamaron atención inmediata.

Esto no sólo le agregó un componente adicional de incertidumbre a los presupuestos, elaborados habitualmente con muchos meses de anticipación al inicio del año fiscal, sino que, en muchos casos, requirió importantes modificaciones de los mismos durante su ejecución. Los "paquetes" fiscales, las rondas de recortes de gastos ya autorizados, los suplementos de recursos y el conjunto de ajustes presupuestarios demandados por la emergencia hicieron que los presupuestos perdieran validez como punto de referencia para la gestión financiera del gobierno durante el año. En su reemplazo, se extendió la práctica de lo que Caiden y Wildavsky denominaron "presupuestación repetitiva", según la cual el presupuesto es hecho y rehecho en el transcurso del año de acuerdo a las disponibilidades estimadas de recursos y las necesidades coyunturales.¹⁵

El deterioro del presupuesto como instrumento de política fiscal lleva atada también una desvalorización de su papel en el campo institucional y gerencial. Desde el punto de vista político, la modificación continua de los presupuestos debilita los acuerdos y compromisos surgidos durante el proceso de aprobación parlamentaria, con lo que el conflicto político e institucional se agudiza. Los parlamentarios comienzan a enfrentar el proceso anual de discusión del presupuesto con una profunda desconfianza respecto de su relevancia y con un creciente escepticismo respecto de las actitudes del Ejecutivo. La necesidad de aprobar medidas fiscales correctivas durante el año, frecuentemente bajo una fuerte presión, escaso tiempo e información, agrava estos conflictos.

La gestión de los organismos públicos también se ve afec-

¹⁵ Caiden y Wildavsky (1974), capítulo 3. El concepto de presupuestación repetitiva fue desarrollado inicialmente por estos autores para describir las prácticas vigentes en países en desarrollo a fines de los 60. No obstante, como Schick (1990b) y Wildavsky (1992) se han encargado de enfatizar, muchas de estas prácticas se extendieron a los países industrializados durante los años posteriores.

tada por la implantación de sucesivos ajustes fiscales. El financiamiento para la operación de programas sectoriales se vuelve incierto y los acuerdos al interior del Ejecutivo pierden validez, debilitándose el complejo equilibrio de compromisos internos que caracteriza a cualquier gobierno pluralista. La generación de mecanismos de defensa por parte de los organismos públicos sectoriales, por su parte, entorpece la administración de la política fiscal.

No parece haber una solución a estos problemas distinta de la de buscar los medios para reconciliar el presupuesto con las necesidades de la política fiscal. Recuperar el papel del presupuesto en la política fiscal no sólo es central para que esta última realmente exista, sino también para sostener la base institucional y política de la gestión financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos.

5. Presupuestos y gobernabilidad fiscal

La gobernabilidad fiscal puede definirse como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para las demás áreas de la política pública.¹⁶ La gobernabilidad fiscal demanda, de este modo, una cierta armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos duraderos en torno a las finanzas públicas. Aun si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la existencia de dicho conflicto creará dudas entre los agentes económicos respecto de la sostenibilidad de los logros alcanzados, comprometiendo su efectividad.

No existe tampoco gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran a costa de paralizar al sector público. El frecuente recurso a la rebaja de remuneraciones de los empleados públicos o la reducción drástica de inversiones en infraestructura como parte de programas fiscales involucra grandes

¹⁶ Este concepto es similar al de "capacidad presupuestaria", desarrollado por Schick (1990b).

costos cuyas consecuencias se extienden más allá de la emergencia fiscal.

El concepto de gobernabilidad fiscal aquí adoptado asigna, por lo tanto, cierta preeminencia a los aspectos económicos del presupuesto. La experiencia reciente demuestra que ésta no es una materia de preferencias personales, sino la lección principal de todas las experiencias recientes de ajuste fiscal. Si los desequilibrios fiscales no se previenen a tiempo, los ajustes posteriores terminan siendo enormemente perjudiciales para el conjunto de las relaciones políticas, institucionales y administrativas construidas en torno a las finanzas públicas.

Sin embargo, la experiencia también indica que lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal requiere responder de alguna manera a las demandas que sobre el presupuesto formula el sistema político y gerencial del Estado. Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño. Dicho equilibrio, sin embargo, no ocurre espontáneamente, sino que depende del marco institucional en que se desenvuelve el presupuesto y de la forma en que la disponibilidad de recursos públicos esté integrada a la gestión de los organismos gubernamentales.

6. Estudios recientes sobre gobernabilidad fiscal

La relación entre los presupuestos, la gestión pública y la política ha sido reconocida durante largo tiempo en la ciencia política.

En el contexto norteamericano, ya desde la década de los sesenta se ha venido estudiando cómo los procedimientos de aprobación legislativa afectan el resultado final del proceso presupuestario. El modelo incrementalista, que surgió como una descripción del proceso de formulación y aprobación del presupuesto, pronto derivó en conclusiones normativas.¹⁷ Si, de acuerdo a esta visión, el alto grado de centralización del

¹⁷ El enfoque incrementalista tiene su origen en Wildavsky (1964). Para una revisión de la evolución del enfoque incrementalista, véase Rubin (1990).

presupuesto federal hacía que éste cambiara poco y no permitiera grandes opciones entre usos alternativos de los recursos, entonces la búsqueda de un proceso más racional debía conducir a una descentralización del proceso presupuestario.

En años más recientes, el estudio del proceso de aprobación presupuestaria ha derivado en análisis cada vez más detallados sobre los procedimientos de votación. Éstos han buscado identificar de qué manera tales procedimientos llevan a concentrar la iniciativa en determinados legisladores y hasta dónde ello permite hacer converger la discusión presupuestaria hacia los agregados fiscales perseguidos o a apartarse de ellos.¹⁸ Este análisis, fuertemente centrado en el sistema legislativo norteamericano, donde toda la iniciativa reside en los parlamentarios, ha corrido en paralelo con la incorporación de nuevos votos al interior de la legislatura que buscan, precisamente, reconciliar el proceso macro y micro de aprobación presupuestaria.

En contraste, la escuela de *public choice*, surgida en la década siguiente, dio origen a una visión del comportamiento de los actores del proceso presupuestario fuertemente marcada por un enfoque microeconómico. En la visión de esta escuela, los presupuestos ocupan un espacio central en la articulación de los intereses de los actores políticos y el sistema burocrático, constituyendo la moneda de cambio con que los primeros “compran” de los segundos las políticas y bienes públicos que permiten su eventual reelección. Dado que para los burócratas el tamaño de sus presupuestos representaría un proxy de los elementos que contribuyen a su bienestar individual—poder, prestigio, reconocimiento—y que los políticos desconocen los verdaderos costos de los bienes públicos que demandan, el resultado inevitable es un sobredimensionamiento del tamaño del Estado. La conclusión normativa de este enfoque es limitar al máximo las funciones públicas.¹⁹

En los últimos años, estos enfoques han dado lugar a diversos modelos basados en el conflicto entre los aspectos distributivos y macroeconómicos de los presupuestos. Cuando la

¹⁸ Véanse los trabajos citados en Alesina et.al. (1995), pp. 5-7.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Dunleavy (1991), parte II.

atención se ha centrado en las políticas, programas y organismos sectoriales, el análisis se ha dirigido a los conflictos distributivos y en cómo éstos pueden retrasar decisiones cruciales de política fiscal. Cuando la atención se ha centrado en la distribución geográfica de los recursos, el análisis se ha dirigido a la forma en que el sistema político refleja los intereses de los electorados locales. Cuando se ha considerado cómo los desequilibrios fiscales afectan la disponibilidad de recursos para futuros gobiernos o futuras generaciones, se han desarrollado modelos basados en el interés de un gobierno por alterar la agenda del gobierno siguiente o en la capacidad de una generación para maximizar su bienestar a costa de la siguiente.²⁰

El común denominador de estos modelos es la visión de un sistema de decisiones presupuestarias con dos tipos de actores con motivaciones diferentes. Por un lado se encuentran aquellos cuyos intereses están directamente ligados a componentes específicos de las finanzas públicas: remuneraciones, empleos, subsidios, prestaciones sociales, inversiones, impuestos, tarifas. Como cada uno de estos actores tiene una valoración de esos componentes distinta de la que expone la sociedad en su conjunto, éstos aspiran a maximizar su bienestar incrementando la provisión de dichos bienes y traspasando los costos a terceros.²¹ La atención de estos actores se centra, por lo tanto, en las consecuencias distributivas del presupuesto.

Del otro lado se encuentra la autoridad económica, preocupada fundamentalmente por los aspectos macroeconómicos del presupuesto. Tanto los enfoques keynesianos, como los surgidos del principio de la "equivalencia ricardiana", desarrollado por Barro,²² sugieren una política fiscal óptima centrada en balancear el presupuesto fiscal a lo largo del ciclo, generando superávits en períodos de auge para financiar los déficits de los períodos de recesión. En la gestión de la auto-

²⁰ Para una revisión sistemática de estos modelos, véase Alesina y Perotti (1995), pp. 8-21.

²¹ Cuando las preocupaciones de estos actores están centradas en el costo específico que les representan ciertos impuestos la relación es, obviamente, análoga.

²² Barro (1974).

ridad económica, por lo tanto, no existe espacio para una acumulación sistemática de déficits o superávits y la distribución de recursos debe adecuarse a estos límites.

Dependiendo de los actores considerados y del contexto institucional implícito, el resultado de su interacción puede ser un incremento del tamaño del sector público, desequilibrios fiscales o un pronunciado ciclo económico-político.

Es precisamente este tipo de soluciones “de equilibrio” lo que ha despertado las mayores sospechas sobre este tipo de modelos. Como señalan Alesina y Perotti (1995), si en todos los países existen agentes con intereses diversos y, por tanto, los mismos problemas de compatibilización presupuestaria, ¿por qué en la práctica se observan tantas diferencias en el desempeño fiscal de los países? ¿Por qué, mientras algunos países desarrollados han mantenido una situación presupuestaria razonablemente equilibrada a lo largo de los últimos veinte años, otros han sufrido sostenidos y a veces violentos desequilibrios fiscales?

La búsqueda de una respuesta a estas preguntas ha trasladado la atención hacia las instituciones presupuestarias. Si, como hemos visto, los países difieren significativamente en sus instituciones y prácticas presupuestarias, y si éstas determinan en buena medida la influencia de los diversos grupos de presión y de la autoridad económica sobre la formulación del presupuesto, entonces es posible que en las primeras se encuentre la respuesta a las diferencias en el desempeño fiscal de los países. Del estudio de estas relaciones podría desprenderse una identificación de las instituciones presupuestarias “correctas”, que permitirían asegurar un buen desempeño fiscal.

Milesi-Ferretti (1996) clasifica los estudios sobre la influencia de la institucionalidad presupuestaria sobre la política fiscal en dos grandes categorías. De un lado se cuentan aquellos que concentran su atención sobre las *reglas fiscales*, tales como la exigencia constitucional de un presupuesto equilibrado propuesta para Estados Unidos o la regla de convergencia para la incorporación de los países a la Unión Monetaria Europea, contenida en el tratado de Maastrich. Estos estudios destacan la utilidad de dichas reglas para eliminar un sesgo sistemático en los balances presupuestarios y forzar la conver-

gencia de la discusión presupuestaria a un resultado deseado de política fiscal.

Del otro lado están aquellos estudios que se han focalizado en los procedimientos presupuestarios y en cómo éstos asignan mayor iniciativa y control a los actores que integran los intereses del conjunto de la comunidad, *vis a vis* aquellos que representan intereses parciales en cada una de las etapas por las que debe atravesar el presupuesto. Para cada una de estas etapas pueden identificarse instituciones y prácticas que asignan preeminencia a la autoridad económica o a los ministerios sectoriales, parlamentarios, grupos de presión o agencias gubernamentales. Del análisis del conjunto de estas instituciones se desprende así un sistema presupuestario que puede ser calificado como “jerarquizado”, si asigna preeminencia al Ministro de Finanzas sobre los ministros sectoriales en la formulación y ejecución del presupuesto, y al Ejecutivo sobre la Legislatura en el proceso de aprobación; o como “colegiado” si asigna un rol protagónico a los ministros sectoriales, los parlamentarios y las agencias gubernamentales en las etapas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, respectivamente.²³ En principio, los sistemas jerarquizados deberían producir un mejor desempeño fiscal que los sistemas *colegiados*.

Ambos tipos de hipótesis han sido testeados empíricamente. Las estimaciones de von Hagen (1990) para Estados Unidos indican que aquellos estados de la Unión que someten a sus presupuestos a algún tipo de regla fiscal a priori tienen una mayor probabilidad de balancear sus presupuestos que aquellos que no cuentan con dichas reglas. Alesina et.al. (1995) concluyen, para una muestra de veinte países latinoamericanos, que aquellos con instituciones más *jerarquizadas* obtuvieron generalmente mejores resultados fiscales en el período 1980-92 que aquellos con instituciones más *colegiadas*. Von Hagen y Harden (1994) obtienen evidencia favorable para la efectividad tanto de las reglas fiscales como de los procedimientos presupuestarios sobre el desempeño fiscal en los países de la Unión Europea.

De estos estudios se desprenden, sin duda, claras conclu-

²³ Alesina et.al., 1995, pp. 5-8.

siones normativas. Para lograr un buen desempeño fiscal no basta con tener una autoridad económica con buena capacidad de análisis y definición de políticas; es necesario, además, contar con las instituciones adecuadas. Tales instituciones son aquellas capaces de darle preeminencia al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo durante el proceso presupuestario o, en su defecto, capaces de imponer restricciones a priori sobre dicho proceso. Aunque las reformas correspondientes sean difíciles de implementar, el esfuerzo bien vale la pena, pues el premio es uno de los logros más preciados de las economías en la actualidad: un control fuerte y estable de los desequilibrios fiscales.

III. Gobernabilidad fiscal en América Latina: el caso de Chile

1. Gobernabilidad fiscal y presupuestos en países en desarrollo

En los países en desarrollo y en América Latina en particular los problemas de gobernabilidad fiscal descritos en la sección anterior son especialmente agudos. En efecto, en estos países no sólo las finanzas públicas son más vulnerables a factores exógenos, sino que la institucionalidad financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos es considerablemente más precaria.

Estudios recientes han estimado el efecto de shocks externos sobre las finanzas públicas de países en desarrollo.²⁴ De acuerdo a estas estimaciones, en países como Chile y Tailandia estos shocks externos han involucrado, en las últimas dos décadas, variaciones absolutas en el déficit fiscal que en promedio equivalen a cerca de 2% del PIB. En Colombia y Marruecos, el efecto de estas fluctuaciones externas equivalen a cerca de un 1% del PIB.

En su análisis sobre las causas y los efectos de la volatilidad económica en América Latina, Hausman y Gavin (1995)

²⁴ Easterly y Schmidt-Hebbel (1992).

no sólo constatan que las economías de la región son más volátiles que las de los países desarrollados en lo que se refiere a crecimiento, inflación y tipo de cambio, sino que las finanzas públicas ocupan un lugar importante en la generación y difusión de shocks hacia la economía. Así, mientras el sector público actúa como correa de transmisión de las variaciones en los términos de intercambio, los giros de la política fiscal, generalmente procíclicos, explican en buena parte la volatilidad del tipo de cambio real y de la política monetaria, dada la escasa profundidad de los mercados financieros.²⁵

Dadas estas condiciones extremas de vulnerabilidad e incertidumbre sobre las finanzas públicas, el presupuesto es un instrumento que en muchos países en desarrollo ha quedado reducido a un documento legal de escaso valor práctico. La inflación, los shocks externos, las crisis financieras y las necesidades del ajuste fiscal frecuentemente hacen que el presupuesto, elaborado necesariamente con gran anticipación, quede obsoleto incluso antes de su aprobación propiamente tal y requiera modificaciones desde el inicio de su ejecución.

No obstante, la formulación y aprobación del presupuesto continúa involucrando un largo y detallado proceso de discusión y negociación en muchos países. El proceso de aprobación parlamentaria muchas veces se prolonga hasta meses después de iniciado el año fiscal, requiriéndose normas legales provisorias para permitir el funcionamiento del Estado en el intertanto.²⁶

Debido a la incertidumbre que rodea a las finanzas públicas, parte importante de las negociaciones en torno al presupuesto resultan de la presión política para proteger componentes específicos del gasto. Tal protección puede tomar la forma de fondos especiales, afectación de impuestos, operaciones extrapresupuestarias, indexación de beneficios, res-

²⁵ Hausman y Gavin (1995), pp. 198-202 y 214-226.

²⁶ Así por ejemplo, Almeida (1991) reporta que en 1990 el Presupuesto Federal de Brasil fue objeto de 13.000 enmiendas durante su discusión parlamentaria. Gran parte de dicha discusión se llevó a cabo en la Comisión Mixta Permanente de Presupuestos, que al momento contaba con 120 miembros. Por su parte, Feo (1991) reportaba en agosto de 1991 que aún no había sido aprobado el presupuesto correspondiente a dicho año fiscal.

tringiendo el ámbito de acción del presupuesto y la política fiscal a sólo una fracción de los recursos públicos. Así, es común que una parte desproporcionada del peso del ajuste fiscal recaiga en sectores menos protegidos o con menos influencia, o que los esfuerzos por controlar los gastos, al restringirse a las áreas cubiertas por el presupuesto, sean desbordados por desequilibrios en los sectores excluidos del mismo.

Sin embargo, a medida que los países han ido superando la emergencia del ajuste fiscal, en América Latina ha surgido una preocupación creciente por los problemas institucionales y administrativos de la gestión pública y en particular por el fortalecimiento de las bases de la gobernabilidad.²⁷ La gobernabilidad fiscal merece, sin duda, un lugar prioritario dentro de estas preocupaciones.

2. El caso de Chile

Chile es un país que no es ajeno a los problemas de la estabilidad fiscal, los presupuestos y la gobernabilidad.

El sector público chileno, pese a las reformas estructurales de los últimos años, se encuentra entre los de mayor tamaño en América Latina. El gasto del gobierno central representa alrededor de un 21% del PIB. Si a éste se agregan los municipios y el balance operacional de las empresas públicas, dicha proporción se aproxima a un 25% del PIB. La inversión pública representa alrededor de la cuarta parte de la formación bruta de capital fijo en la economía.²⁸

a. Vulnerabilidad macroeconómica del presupuesto

Las finanzas públicas en Chile son altamente sensibles a la influencia de factores exógenos. Dicha sensibilidad emana no sólo del peso relativo de las partidas que se ven afectadas por

²⁷ Véase, por ejemplo, Tomassini (1993).

²⁸ El sector público es, sin embargo, más pequeño desde el punto de vista del empleo. Si se suma el total de empleados públicos y municipales, trabajadores de las empresas públicas, profesores, funcionarios de la salud y miembros de las Fuerzas Armadas, el sector público emplea en Chile a alrededor de un 7% de la población ocupada del país.

estos factores exógenos sino también por la volatilidad de éstos.

En el presupuesto chileno tanto las variaciones del PIB como del precio del cobre tienen un efecto positivo y directo sobre la recaudación tributaria, mejorando el balance del sector público. El desempleo y las tasas de interés internacionales tienen un impacto negativo, pero relativamente menor sobre el balance fiscal. La inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio y el precio del petróleo tiene efectos tanto sobre los ingresos como sobre los gastos, por lo que su impacto sobre el balance presupuestario es más complejo.

Las diferencias en la tasa de crecimiento del PIB de Chile, que promediaron el 3.8% anual en el período 1982-92, han involucrado un aumento directo en los ingresos corrientes del sector público de 2% anual. Aun si se descuenta de este aumento los efectos indirectos del crecimiento del PIB sobre algunas partidas de gastos, el efecto de esta variable en el balance fiscal equivale a un mejoramiento de 0.4% del PIB en el superávit global.

Por su parte, la inflación tiene un efecto neto positivo sobre el presupuesto. Esto se debe a la indexación completa de los ingresos tributarios y a la indexación incompleta de los gastos. Si se consideran las variaciones promedio en la tasa de inflación de 6.3% anual para el período 1982-92, su impacto sobre los ingresos corrientes es directamente proporcional, en tanto que los gastos sólo se ajustan en poco menos de la mitad de estas diferencias. De esta manera, un aumento de la inflación anual en el porcentaje señalado eleva el superávit global del sector público en alrededor de un 1% del PIB.

El precio del cobre no tiene efecto sobre los gastos fiscales sino sólo sobre los ingresos, a través de los impuestos pagados por CODELCO y las utilidades traspasadas por éste al Fisco. Las variaciones reales promedio en el precio del cobre durante este período han sido sustanciales, alcanzando a casi 18 centavos de dólar por libra, las que se comparan con precios que en los últimos años han fluctuado en torno al dólar. Un aumento de precios de este orden de magnitud tiene un impacto positivo sobre los ingresos fiscales de poco más de un 5%, lo que genera un superávit fiscal de casi un 1% del PIB.

Las tasas de interés internacionales, en cambio, tienen una correlación negativa con el balance fiscal, pues elevan los gastos por concepto de servicio de la deuda. Una variación de 1.7 puntos porcentuales, equivalente a la variación promedio experimentada durante la última década, induce una variación de los gastos corrientes de alrededor del 1.5%, con un impacto negativo sobre el balance fiscal global de 0.3% del PIB.

El tipo de cambio real aumenta tanto los ingresos como los gastos fiscales expresados en pesos. Mientras los primeros se incrementan por el efecto del tipo de cambio sobre los impuestos provenientes del comercio exterior y los excedentes de CODELCO, los segundos lo hacen en respuesta al mayor costo en pesos del servicio de la deuda externa. El impacto neto, sin embargo, es positivo aunque relativamente bajo. Una variación anual del tipo de cambio real de 6.8% afecta positivamente al superávit fiscal en el equivalente a 0.1% del PIB.

Finalmente, esto significa una estimación del efecto combinado de algunas de estas variables para escenarios macroeconómicos familiares para Chile. De acuerdo con estas estimaciones, una expansión de la actividad económica en un 1% acompañada de una mayor inflación genera en primera instancia un impacto positivo sobre el balance fiscal en el equivalente a 0.6% del PIB. Dado que un aumento del superávit fiscal tiene un efecto restrictivo sobre la demanda agregada, estas estimaciones ilustran la magnitud de las fuerzas estabilizadoras en el presupuesto chileno.

Por otra parte, una bonanza externa, expresada en un aumento de 5 centavos en el precio del cobre, unida a sus efectos sobre el PIB, genera un superávit fiscal de alrededor de un 0.4% del PIB. Esta cifra es equivalente al deterioro del balance fiscal que resulta de un ajuste externo como tradicionalmente se ha dado en Chile en estos años, esto es, con una correlación "perversa" entre tasas de interés y precio del cobre.

b. Inflexibilidades presupuestarias

Una de las dificultades para la administración de las finanzas públicas en un medio macroeconómico inestable como el chi-

leno, es que la vulnerabilidad de los ingresos públicos se combina con una alta inflexibilidad de los gastos. De este modo, cuando se producen desequilibrios fiscales que demandan un ajuste, éste es particularmente difícil y lento de lograr.

El problema anterior también se manifiesta en la confección de los presupuestos. Cuando los gastos públicos son muy inflexibles y acarrear un fuerte componente de “arrastre”, los grados de libertad en la asignación de recursos frescos se reducen notablemente. En el caso de los países industrializados este problema ha estado fundamentalmente ligado a la multiplicidad de derechos adquiridos ligados al sistema de seguridad social y a los subsidios productivos.

El presupuesto chileno es altamente inflexible debido a lo siguiente:

- *Gastos en personal.* Las normas que rigen al sector público establecen la inamovilidad de los funcionarios públicos de planta. Dado que las remuneraciones del sector público están determinadas por ley, alrededor de un 75% de la planilla de remuneraciones ya está fijada antes de iniciar el proceso presupuestario.

- *Prestaciones previsionales.* Los derechos previsionales están establecidos legalmente y no pueden ser alterados por el presupuesto. El valor de las pensiones bajo el sistema previsional estatal se fija al momento del retiro y, desde inicios de los 80, se reajustan periódicamente por ley, cada vez que la inflación sobrepasa un 15%. Por lo tanto, la totalidad de los gastos previsionales, que constituyen alrededor de la cuarta parte del gasto público, están también predeterminados.

- *Transferencias corrientes.* Una parte significativa de estas transferencias están predeterminadas por derechos establecidos en las leyes. Las principales entre estas transferencias corresponden a las subvenciones educacionales, los aportes a las universidades y los subsidios monetarios a familias de extrema pobreza. El conjunto de estos gastos representa un 66% del total de las transferencias corrientes.

- *Intereses de la deuda pública.* Los intereses de la deuda pública, la mayor parte de los cuales corresponde al servicio de la deuda externa, están establecidos en los respectivos convenios de préstamo y no pueden ser modificados en el pre-

supuesto. El gasto en intereses, por lo tanto, no puede ser modificado unilateralmente por el gobierno.

- *Inversiones.* Las inversiones se han considerado tradicionalmente como una de las variables de ajuste fiscal más utilizadas por los gobiernos. No obstante, una parte significativa del presupuesto de inversión corresponde a la continuación de proyectos ya iniciados, por lo que no es posible ajustar sus recursos sin incurrir en grandes costos. El componente de continuidad de la inversión pública en vivienda e infraestructura llegaba en 1993 a un 63% del presupuesto de inversión finalmente aprobado.²⁹

De este modo, si se suman los factores anteriores, puede concluirse que alrededor de un 70% del gasto público –antes de provisiones– para 1993 estaba ya predeterminado legalmente. Esto no considera aún los compromisos de carácter no legal, como los proyectos de ley con efecto fiscal en discusión en el Parlamento al momento de aprobarse el presupuesto. El financiamiento para dichos proyectos se encuentra incluido entre las provisiones financieras para el año, por lo que los porcentajes incluidos en el cuadro son aún una subestimación del verdadero grado de inflexibilidad del presupuesto chileno.

c. Institucionalidad presupuestaria

En varias oportunidades, el presupuesto y las finanzas públicas se han convertido en Chile en un ámbito de confrontación entre fuerzas políticas opuestas o entre los poderes del Estado. En uno de los episodios más dramáticos a este respecto, dichas confrontaciones arrastraron al país a un guerra civil a fines del siglo pasado. Parte de la crisis política experimentada durante el gobierno del presidente Allende se expresó en conflictos durante el proceso presupuestario, que resultaron en la aprobación de presupuestos “desfinanciados”.

Por estas razones, la institucionalidad chilena ha otorgado progresivamente mayores poderes al Ejecutivo en materias

²⁹ Este porcentaje puede sobreestimar el grado de arrastre del presupuesto de inversiones debido al fuerte aumento experimentado por la inversión pública en los últimos años.

económicas y de administración financiera del Estado. La institucionalidad vigente deriva de la Constitución del 1980 y de la ley de Administración Financiera del Estado de 1975.

La cobertura del presupuesto chileno es amplia, abarcando al conjunto de los ministerios y organismos de la administración central, al Poder Judicial y al Congreso Nacional. No incluye, en cambio, a las municipalidades, las empresas públicas, las universidades estatales y parte de los gastos de las Fuerzas Armadas. El presupuesto chileno es también comprensivo desde el punto de vista de las transacciones cubiertas, incluyendo a la totalidad de los gastos e ingresos fiscales.³⁰

El proceso presupuestario en Chile es relativamente corto, comparado con el de otros países, teniendo muchas de las fechas consignadas el carácter de plazos perentorios. Esto requiere de un sistema altamente centralizado, particularmente en el Ministerio de Hacienda.

Las atribuciones del Congreso respecto del presupuesto se encuentran restringidas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo. Los parlamentarios no pueden modificar el cálculo de ingresos, incrementar gastos ni reasignar recursos entre programas. Esto contrasta con la experiencia bajo la anterior institucionalidad, que le permitía a los parlamentarios incrementar los gastos, siempre que se especificara su fuente de financiamiento.³¹

En contraste con los limitados poderes del Parlamento, el presupuesto chileno es relativamente detallado, abarcando un total de más de 4.000 partidas, a las que se agregan aproximadamente 1.000 glosas explicativas. No obstante, la institucionalidad vigente contempla normas de flexibilidad presupuestaria en virtud de las cuales el Ministerio de Hacienda

³⁰ No obstante, en el proceso de aprobación presupuestaria no pueden modificarse aquellos gastos determinados por ley, como los beneficios previsionales y las remuneraciones del personal permanente de la administración pública o los que resultan de relaciones contractuales, como el servicio de la deuda pública.

³¹ Esto llevó a la multiplicación de leyes especiales, generalmente contra la voluntad del Ejecutivo. La constitución de 1980 no sólo restringió las competencias del Congreso a este respecto, sino que prohibió expresamente las asignaciones de impuestos con fines específicos, asegurando una administración financiera centralizada.

puede disponer reasignaciones presupuestarias durante el año. Parte importante de esta flexibilidad proviene de la inclusión en el presupuesto de un componente de provisiones (reservas), destinado a financiar el costo fiscal de leyes a aprobar durante el año fiscal e imprevistos.

En la práctica esta institucionalidad sólo ha operado a partir de 1990, dado que bajo el gobierno militar el poder legislativo estuvo radicado en la Junta de Gobierno.

d. Desempeño fiscal

Las actuales instituciones presupuestarias chilenas entraron en plena aplicación con el retorno a la democracia en 1990. Desde entonces el desempeño fiscal ha sido altamente satisfactorio. Entre 1990 y 1996 se ha mantenido un sostenido superávit fiscal que ha fluctuado entre un 0,8% y un 2,5% del PIB y el ahorro público se ha duplicado como proporción del PIB, pasando de un 2,5% en 1990 a un 5,6% en 1996. Pese a experimentarse en el período variaciones en el ritmo de crecimiento y fluctuaciones en los términos de intercambio, la política fiscal ha sido estable, manteniendo una posición levemente restrictiva a lo largo de todo el período.³²

La aplicación de esta política fue acompañada de una importante expansión del gasto público social y en infraestructura. Así, mientras el gasto del gobierno central en educación y salud creció en el período 1990-96 a un ritmo del 13% real anual, la inversión en infraestructura lo hizo al doble de dicha cifra, permitiendo recuperar gran parte de los déficits acumulados durante la década anterior. Esta expansión fue posible no sólo gracias al significativo crecimiento experimentado por la economía en el mismo período, sino por la aplicación de una reforma tributaria en 1990 que incrementó los ingresos fiscales con el propósito de financiar un mayor esfuerzo social y por la contención de los gastos en defensa y administración general.

De esta manera, las finanzas públicas han tenido un buen desempeño en Chile durante la década de los 90 no sólo porque permitieron sostener un presupuesto balanceado e incre-

³² Para un análisis de la política fiscal en el período, véase Marcel (1997b).

mentar el ahorro, sino porque le permitieron al estado dar respuesta a las demandas más urgentes de la ciudadanía. Dado que esto ha sido posible bajo un régimen presupuestario altamente jerarquizado, la experiencia de Chile parecería ratificar las hipótesis sobre la importancia de las instituciones para un buen desempeño fiscal. La sección siguiente intenta analizar con mayor sistematicidad esta relación.

III. Jerarquización institucional y gobernabilidad fiscal: ¿dos caras de la misma moneda?

1. El impacto fiscal de la institucionalidad presupuestaria

La experiencia chilena parece constituir un caso de texto para lo que comienza a imponerse como una nueva ortodoxia sobre las instituciones presupuestarias y su efecto sobre el desempeño fiscal. Esto aparece ratificado por el estudio de Alesina et.al. (1995), donde Chile se ubica, junto a Jamaica, en uno de los extremos de la distribución de 20 países de Latinoamérica y el Caribe de acuerdo al déficit primario del gobierno central y un índice de la jerarquización de las instituciones presupuestarias.

Los resultados de Alesina et.al. (1995) permiten constatar cuáles de los elementos de jerarquización institucional del proceso presupuestario tienen mayor influencia sobre el desempeño fiscal. De acuerdo con las estimaciones de estos autores dichos factores son (i) la existencia de un programa macro y de restricciones sobre el endeudamiento público, y (ii) una posición dominante del Ejecutivo frente a la legislatura en la aprobación del presupuesto. Menos evidente resulta, en cambio, el poder del Ministro de Finanzas frente a sus pares y la transparencia presupuestaria.

Von Hagen y Harden (1994) obtienen resultados igualmente significativos respecto de la importancia de una posición dominante del Ejecutivo en el proceso de aprobación del presupuesto, pero esta característica está incorporada dentro de una hipótesis (*hipótesis estructural*) que integra asimismo la posición dominante del Ministro de Finanzas al interior del Ejecutivo, una restricción *a priori* sobre el tamaño del presu-

puesto y normas de transparencia en la ejecución presupuestaria. Los resultados obtenidos para esta hipótesis son más robustos que los obtenidos para una *hipótesis de restricción* que integra elementos de programación y restricción financiera de mediano plazo.

Los estudios anteriores representan un esfuerzo importante para entender las relaciones entre la institucionalidad presupuestaria y el desempeño fiscal, pero están aún sujetos a demasiados cuestionamientos metodológicos como para entregar evidencia definitiva sobre las hipótesis en discusión. Como en el caso de cualquier investigación en áreas nuevas del análisis económico, es probable que surjan nuevos estudios que innoven en la definición de las variables dependientes e independientes, en las muestras utilizadas y en las metodologías de estimación.³³

En esta perspectiva, creemos que de la discusión conceptual desarrollada en este trabajo y de la experiencia de casos como el de Chile surgen tres temas de carácter metodológico y conceptual que conviene analizar en mayor profundidad.

El primero se refiere a la forma de construir las variables explicativas. Con el objeto de parametrizar instituciones que son necesariamente complejas, estos estudios recurren a la construcción de índices que combinan puntajes obtenidos por cada país en escalas que califican a las instituciones según su grado de adecuación con un punto de referencia preestablecido. Dado que estos puntajes se combinan según algún criterio de adición, esto significa que las características institucionales de los países son, de algún modo, intercambiables. Así, por ejemplo, el efecto de un Ejecutivo débil en el proceso de aprobación presupuestaria podría compensarse con normas de mayor transparencia y rigidez en la ejecución presupuestaria y viceversa. Creemos que este tipo de razonamiento no es compatible con una concepción sistémica de las instituciones, pues no penaliza inconsistencias que pueden afectar significativamente la efectividad de los diversos elementos que

³³ Así, por ejemplo, Campos y Pradhan (1996) proponen una agenda de investigación que considera un enriquecimiento en la parametrización de la institucionalidad presupuestaria y promete ampliar el tamaño de las muestras utilizadas en relación a los estudios precedentes.

componen la institucionalidad presupuestaria. La realidad de esta última no es la de un continuo que va de mayor a menor jerarquización, sino la de sistemas institucionales alternativos que demandan su propia consistencia interna. Así, por ejemplo, la concentración de autoridad presupuestaria en el Ejecutivo puede representar un enorme potencial de gobernabilidad fiscal, pero esa autoridad puede utilizarse con igual intensidad tanto para equilibrar las finanzas públicas como para desequilibrarlas. Para realizar plenamente ese potencial se requieren, probablemente, normas sobre transparencia que faciliten el análisis de la política fiscal actual y de su sostenibilidad futura. Del mismo modo, los procedimientos de votación o la existencia de reglas fiscales preestablecidas pueden ser mucho más determinantes del desempeño presupuestario en un marco institucional que entregue mayor poder a la legislatura que uno que lo hace respecto del Ejecutivo.

En otras palabras, una evaluación más precisa del impacto de las instituciones presupuestarias sobre el desempeño fiscal requiere, probablemente, de la construcción de conglomerados institucionales alternativos (*clusters*), respecto de los cuales pueda medirse la realidad de cada país, de modo de poder evaluar, por un lado, la incidencia sobre el desempeño fiscal de cada cluster y, por otro, la adecuación de cada país al cluster correspondiente.

En segundo lugar, debe destacarse que la institucionalidad financiera del Estado no se refiere exclusivamente a los presupuestos. La misma también se extiende a las condiciones en que se aprueban normas legales que modifican los ingresos y compromisos fiscales en el largo plazo. En efecto, analizar sólo el presupuesto conduce inevitablemente a concentrar la atención en aquellas partidas de ingresos y gastos que pueden ser modificadas en la instancia presupuestaria, en circunstancias en que una proporción importante de los ingresos y gastos fiscales están determinados de antemano por leyes de carácter permanente, las que se aprueban y modifican en condiciones procedimentales y políticas que pueden llegar a ser sustancialmente diferentes. La importancia de estos componentes de las finanzas públicas es particularmente relevante en el caso de los países desarrollados, donde una proporción muy significativa del gasto corresponde a derechos económi-

cos y sociales adquiridos que no pueden ser modificados –a veces ni siquiera son discutidos– en el presupuesto anual.

Algunos de los estudios citados han intentado enfrentar el problema recién mencionado, incorporando variables representativas de la importancia de los gastos excedibles dentro del presupuesto, no siempre con éxito.³⁴ Sin embargo, si de lo que se trata es de analizar el efecto de las instituciones sobre el desempeño fiscal, un camino más promisorio parece ser el de analizar la institucionalidad bajo la cual se toman las decisiones correspondientes a estos gastos. Dicha estrategia permitiría, nuevamente, identificar consistencias o inconsistencias capaces de afectar el desempeño fiscal. Así, por ejemplo, un país con un sistema presupuestario jerarquizado que le otorgara autonomía al parlamento para crear “áreas protegidas” de las finanzas públicas probablemente enfrentaría problemas significativos para conducir la política fiscal, pues ésta se concentraría sobre una fracción reducida de las finanzas públicas, haciendo recaer el peso de los ajustes sobre unos pocos sectores. Del mismo modo, la aplicación de reglas fiscales preestablecidas sobre un sistema presupuestario con grandes rigideces en algunos componentes del gasto podría llegar a ser particularmente dañina.

Finalmente, cabe hacer notar la escasa atención que estudios como los arriba citados asignan a la relación entre las funciones económicas y políticas y las funciones gerenciales del presupuesto. Este sesgo refleja, de algún modo, una concepción reduccionista de la institucionalidad, donde ésta atañe solamente a los burócratas y los políticos. Sin embargo, el presupuesto público no existe sólo para resolver problemas macroeconómicos y políticos; si el estado maneja recursos es, sobre todo, para satisfacer necesidades de la comunidad a través de la entrega de bienes y servicios públicos. Es perfectamente posible concebir diferencias en el impacto y efectivi-

³⁴ Von Hagen y Harden (1994) incorporan entre sus factores explicativos la proporción de los gastos excedibles vinculados a este tipo de leyes permanentes en el presupuesto total, obteniendo resultados concluyentes respecto de su negativa asociación con la sostenibilidad fiscal. Alesina et.al. (1995), en cambio, incorporan sólo *proxys* de la importancia de las pensiones o los gastos en educación primaria en sus ecuaciones.

dad de la política fiscal según si la ciudadanía percibe que los recursos están siendo utilizados con eficiencia o no. Las instituciones también pueden contemplar normas sobre transparencia que comunican directamente a la ciudadanía con las instituciones públicas, sin pasar por el sistema político. En muchos países las reformas en el ámbito de la gestión pública han surgido en coyunturas de crisis fiscal y han progresado en paralelo con la recuperación de los equilibrios fiscales; ¿es posible detectar en estos casos una relación de causalidad entre ambos procesos? La propuesta de Campos y Pradhan (1996) de incorporar este factor dentro de los análisis empíricos sobre instituciones fiscales parece abrir, de este modo, un importante cauce de investigación.

Así, las observaciones anteriores nos conducen a un marco conceptual similar a aquél desarrollado al comienzo de este documento, esto es, el de la gobernabilidad fiscal. En lo que resta de esta sección analizaremos qué tipo de propuestas pueden derivarse de este enfoque. Previo a ello, sin embargo, analizaremos de qué modo se visualiza este concepto en la práctica del proceso presupuestario en Chile.

2. Jerarquización institucional y gobernabilidad fiscal en Chile

La institucionalidad presupuestaria chilena, descrita más arriba, puede calificarse, en la nomenclatura de Alesina et. al. (1995), como característica de un régimen jerarquizado. ¿Cómo opera, en la práctica, esta institucionalidad? Siguiendo el análisis sugerido en el punto anterior, ¿configura esta institucionalidad un sistema internamente consistente? ¿Permite esta institucionalidad un balance de las funciones económicas, políticas y gerenciales del presupuesto para asegurar gobernabilidad fiscal?

a. La discusión presupuestaria

En Chile, el proyecto de ley de presupuesto se prepara íntegramente al interior del Ejecutivo, que al momento de cumplirse los plazos constitucionales los remite al Congreso. El Ministerio de Hacienda sostiene, durante este período preparatorio, reuniones bilaterales con los demás ministros y adop-

ta la mayor parte de las decisiones, considerando los criterios y prioridades definidas por el Presidente. No existen instancias colegiadas de discusión ni de solución de controversias. Frente a algún caso extremo de divergencias, es el Presidente quien tiene la última palabra. En la práctica toma todas las decisiones.

El proyecto de ley de presupuesto que se entrega al Congreso Nacional se acompaña de un importante volumen de información que incluye, para cada Ministerio y sus agencias dependientes, una serie de anexos. Estos anexos incluyen una cuantificación de los gastos determinados por ley –que no pueden ser reducidos por los parlamentarios–, una serie de la ejecución presupuestaria en los últimos 5 años, información sobre dotaciones de personal e indicadores del desempeño institucional. Debido al volumen de esta información, sólo quienes están muy familiarizados con el sistema presupuestario son capaces de aprovecharla íntegramente en el proceso de discusión presupuestaria.

En principio, la información entregada para la discusión presupuestaria se restringe al año y se discute y se aprueba por institución y según objeto del gasto. Aun cuando la Ley de Administración Financiera del Estado establece la necesidad de contar con un programa financiero de mediano plazo, ésta exigencia sólo se ha cumplido en los últimos años, al establecer una exposición inaugural del Director de Presupuestos que contiene proyecciones sobre los componentes más importantes de los ingresos fiscales en los tres años siguientes.

La discusión presupuestaria sustantiva se produce en una comisión especial de diputados y senadores, la que a su vez se divide en subcomisiones especializadas en determinados ministerios y sectores. Es en estas subcomisiones donde puede producirse un análisis más a fondo de las diversas partidas presupuestarias, pero como éstas sólo cuentan con un mes para realizar su trabajo, la discusión se vuelve fundamentalmente incrementalista, centrándose en las diferencias respecto de presupuestos anteriores, más que en el mérito de los programas e iniciativas que se financian.

El análisis y discusión del presupuesto en el Congreso recoge muchas veces las presiones ejercidas durante la etapa previa de preparación. Esto ocurre ya sea a través de los par-

lamentarios, cuyo electorado tiene mayor interés en determinados programas, o directamente a través de ministros y jefes de servicios que se atreven a romper la férrea disciplina interna del Ejecutivo. En muchos casos, estas presiones se focalizan en obtener glosas que identifiquen un proyecto de especial interés, pero raramente estas presiones son acogidas, lo que culmina en grandes frustraciones para los parlamentarios.

El proyecto aprobado por la comisión especial de presupuestos pasa luego a cada una de las dos cámaras del Congreso para su aprobación. La discusión política del mismo se concentra en esta etapa, agudizada por la proximidad de los plazos constitucionales para su aprobación. La capacidad de la oposición política para alterar propuestas del Ejecutivo depende en el fondo de su capacidad para organizar emboscadas, a través de enmiendas o indicaciones. Los parlamentarios del gobierno a veces establecen también presiones para conseguir concesiones del Ejecutivo. La mayor parte de estos conflictos trascienden a la prensa, generalmente más interesada en difundir los conflictos que los acuerdos que se producen durante la discusión presupuestaria. A medida que se polarizan las posiciones, la calidad de la discusión se deteriora y los parlamentarios se alinean detrás de indicaciones inconducentes con tal de encontrar una manera de poder derrotar al gobierno en la discusión presupuestaria. La discusión técnica termina siendo monopolizada por los iniciados y la gran mayoría de los parlamentarios queda excluida de ella.

En la práctica, se producen negociaciones "duras" con unos pocos parlamentarios, llegándose en muchos casos a acuerdos que pueden modificar algunas partidas específicas de gastos o concordar normas de carácter más general que conciernen a la gestión del sector público. Al final, sin embargo, el presupuesto se aprueba con pocas enmiendas y dado que el Ejecutivo tiene, además, la facultad para reasignar recursos durante el año, la oposición se queja de la existencia de una "dictadura presupuestaria".

La información sobre la ejecución presupuestaria se entrega al Congreso Nacional mediante reportes trimestrales y semestrales. Esta información es de carácter esencialmente contable y se ratifica mediante un informe anual de la Contraloría General de la República. Dado que la contabilidad gu-

bernamental se basa en una clasificación según objeto del gasto y en el movimiento de caja, esta información no permite evaluar los resultados de la gestión gubernamental, sino sólo los niveles de desembolsos.

b. Carencias del debate presupuestario

Como puede apreciarse, la institucionalidad presupuestaria vigente en Chile expresa en la práctica un alto grado de coherencia entre el poder del Ministro de Hacienda en la fase de preparación y ejecución del presupuesto y la preeminencia del Ejecutivo frente al Congreso durante la discusión presupuestaria. Dicha preeminencia se extiende, asimismo, a las leyes de carácter permanente que comprometen recursos fiscales.

No obstante, también pueden apreciarse en la descripción anterior dos características que limitan el potencial del sistema institucional chileno para apoyar la gobernabilidad fiscal. La primera de ellas se refiere al proceso de discusión presupuestaria. Pese a las evidentes limitaciones de los parlamentarios para efectuar enmiendas, el diseño de este proceso parece desconocer este hecho, volcando a los parlamentarios a una apresurada y agotadora discusión de partidas detalladas respecto de las cuales no cuentan con los elementos necesarios para formarse un juicio sobre su justificación y procedencia.

La segunda se refiere al contenido de la información sobre ejecución presupuestaria. Aunque ésta es abundante y detallada, no permite tampoco formular juicios sobre la posición de la política fiscal, sobre la eficiencia en el uso de los recursos o sobre las perspectivas futuras de las finanzas públicas. La carencia de instrumentos apropiados y de analistas independientes especializados en finanzas públicas hace que gran parte de la discusión sobre política fiscal constituya una recurrente disputa sobre el tamaño del Estado antes que un diálogo responsable sobre la dirección de la política fiscal macroeconómica.

En un sistema institucional jerarquizado es especialmente apropiado y necesario que la discusión presupuestaria se focalice en los aspectos macroeconómicos del presupuesto y en la pertinencia y eficiencia de los programas que éste financia, y que se generen alianzas y acuerdos en torno a los grandes

temas de las finanzas públicas. En regímenes como éstos el Congreso aun puede ejercer una importante labor de fiscalización y ser un valioso cómplice de la autoridad económica para exigir mayor eficiencia y disciplina fiscal, para lo cual los parlamentarios tienen una visión de terreno de la que muchas veces carece el Ejecutivo.

En síntesis, bajo los actuales procedimientos de aprobación presupuestaria una gran cantidad de tiempo y esfuerzos se dedica actualmente a cuestiones irrelevantes, mientras que las áreas de mayor potencialidad de colaboración y contrapeso entre el Ejecutivo y el Congreso aparecen subdesarrolladas o excesivamente constreñidas en el tiempo.

Afortunadamente, el diálogo político de los últimos años ha ido abriendo espacios para una modificación de este sistema. Desde 1990 el Ejecutivo y el Congreso han llegado a importantes acuerdos que, lejos de debilitar han favorecido la política fiscal. Estos acuerdos han incluido, entre otras materias, la limitación global de los gastos corrientes y de capital, el mejoramiento de la información sobre la gestión financiera del Estado, la racionalización del uso de las reservas presupuestarias, la generación de indicadores del desempeño institucional y la implantación de un sistema de evaluación del impacto de los programas públicos. Tales acuerdos reflejan la valoración que los parlamentarios y las autoridades económicas chilenas tienen de la eficiencia, la transparencia y la disciplina fiscal cuando el diálogo se traslada a un plano más constructivo que el de la convencional e infructuosa pugna por el presupuesto. Todos estos avances han ayudado a fortalecer la tarea del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos en el cumplimiento de sus tareas institucionales y, por esta razón, puede decirse que han contribuido a fortalecer más que a debilitar la jerarquización del sistema institucional.

3. Caminos para fortalecer la gobernabilidad fiscal

El fortalecimiento de la gobernabilidad fiscal no siempre depende de grandes reformas institucionales. Tales reformas, por su propia naturaleza, son por lo general difíciles y demandan grandes acuerdos que cuesta lograr cuando los mismos

alteran el poder relativo de diversos actores políticos y sus beneficios son más bien difusos.

La experiencia de Chile sugiere, sin embargo, que la gobernabilidad fiscal también puede ser reforzada mediante dos tipos de iniciativas menos demandantes desde el punto de vista político. El primero se refiere al desarrollo de instrumentos cuyo propósito es difundir un cierto *sentido común* sobre la importancia de la disciplina fiscal. El segundo corresponde a modificaciones en los procedimientos presupuestarios que apuntan a establecer, dentro de un sistema institucional jerarquizado, un espacio para la Legislatura en el proceso de aprobación del presupuesto.

a. Técnicas e instrumentos para la gestión financiera

La disciplina financiera, la validez de los presupuestos y la gobernabilidad fiscal pueden ser apoyados mediante técnicas presupuestarias que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema en el cual los gastos y compromisos permanentes de gasto se ajusten a las disponibilidades permanentes de recursos.

En los últimos años, un número importante de estas técnicas han sido adoptadas por distintos países con dicho objetivo. Un elemento común de muchas de estas experiencias es estar motivadas por la necesidad de transmitir de un modo comprensible a los actores involucrados en el proceso presupuestario, los problemas y dilemas de la administración financiera del Estado, con el objeto de generar un clima favorable a la disciplina fiscal y al logro de acuerdos políticos específicos para desarrollar una política fiscal sostenible.³⁵ Para ello es fundamental evitar la miopía impuesta por los fac-

³⁵ Así, por ejemplo, respecto de la reciente experiencia australiana en el uso de proyecciones fiscales de mediano plazo se ha señalado: "Las proyecciones se han transformado en un importante apoyo para los ministros, los burócratas y el público en la formación de decisiones y juicios respecto de los niveles y las orientaciones apropiadas del gasto público. Su éxito en el logro de ajustes depende fundamentalmente del entorno político, pero estas proyecciones son parte del proceso de establecer un clima motivador" (Keating y Rosalky, 1990, p.95.).

tores coyunturales que operan sobre el presupuesto y los agregados fiscales.

En esta sección se analizan cuatro de estas técnicas: los límites de caja, los presupuestos multianuales, los fondos de estabilización y los indicadores de política fiscal.

Límites de caja

Algunos países han adoptado en los últimos años la práctica de establecer techos financieros institucionalizados a algunos agregados fiscales. En algunos países de la OECD estos techos han sido introducidos voluntariamente por las autoridades económicas; en otros han formado parte de los programas de estabilización acordados con organismos financieros internacionales. Lo común a ambos casos es que la aplicación de este mecanismo ha estado motivada por la necesidad de controlar las finanzas públicas y el crecimiento de la actividad del Estado, independientemente de la evolución de los ingresos fiscales en el corto plazo.³⁶

Los límites de caja consisten normalmente en compromisos formales al interior del Ejecutivo, entre el Ejecutivo y el Congreso y hacia los agentes económicos en cuanto al nivel o tasa de crecimiento máxima para algunos agregados fiscales. Entre los agregados más comúnmente limitados por esta vía se cuentan el gasto público total, el gasto corriente, el gasto agregado en algunas funciones específicas y la carga tributaria global.

La principal ventaja de estos límites es la de facilitar la negociación presupuestaria así como el control y la eventual reducción de gastos, trasladando la noción de restricción presupuestaria a los ministerios sectoriales. Como contrapartida, en el caso de algunas instituciones este esquema permite viabilizar el otorgamiento de mayores grados de autonomía financiera y administrativa.

La principal dificultad para la aplicación de este tipo de es-

³⁶ En la mayoría de los casos, estos límites también se han impuesto con independencia de la inflación efectiva, esto es, en términos nominales, en la expectativa de proveer un estabilizador automático frente a fluctuaciones de la inflación.

quemadas en América Latina es su credibilidad, tanto al interior del Gobierno como fuera de él, cuando las finanzas públicas se encuentran expuestas a altos grados de incertidumbre. En efecto, si las circunstancias económicas o las presiones políticas obligaran a flexibilizar los techos presupuestarios, es probable que el perjuicio de dicha medida sobre la disciplina fiscal y las expectativas del sector privado superaran a los problemas que inicialmente se intentaba reducir.

Presupuestos plurianuales

Muchos países industrializados han adoptado, a lo largo de las últimas dos décadas, esquemas plurianuales de análisis y formulación presupuestaria con el objeto de perfeccionar el tratamiento macroeconómico de las finanzas públicas.

Los presupuestos plurianuales y las proyecciones financieras de mediano plazo corresponden a una estimación de las perspectivas de las finanzas públicas en función de las variaciones esperadas en los ingresos fiscales y en algunas partidas específicas de gastos, y de los compromisos asumidos en materia de recursos. Alternativamente, las proyecciones de gastos pueden apuntar a una estimación realista del gasto público dentro del período de proyección, en cuyo caso éstas se aproximan a la noción de un presupuesto multianual.

Algunas de las ventajas que ofrecen estos esquemas son las siguientes:

- Permiten formalizar un programa macroeconómico, especificando el rol que cumplirán las finanzas públicas en su materialización.
- Al utilizarse como parte de la información entregada al Parlamento en la discusión presupuestaria, permite que ésta sea más robusta y transparente, incentivando un análisis técnico de las propuestas del Ejecutivo.
- Facilita la imposición de restricciones presupuestarias, estableciendo limitaciones fundadas a la expansión del gasto y al uso indiscriminado de fuentes riesgosas de financiamiento.

En la medida que las proyecciones financieras se basen en parámetros macroeconómicos de mediano plazo, éstas tam-

bién permiten separar cuantitativamente el efecto de los estabilizadores automáticos del presupuesto de los efectos de la política fiscal. Por tanto, ayudan a identificar y analizar con mayor claridad a esta última.

Fondos de estabilización

Los fondos de estabilización propuestos e implementados recientemente en varios países de América Latina tienen por objeto proteger a la economía de los shocks generados en el sector externo. Estos fondos difieren en cuanto al sector específico que protegen y a sus reglas de operación.

Una de las primeras experiencias a este respecto la constituye el Fondo de Estabilización del Cobre (FEC), implementado en Chile a contar de mediados de 1987. Este fondo busca estabilizar a las finanzas públicas en función de los ingresos fiscales "normales" de la gran minería del cobre estatal. Para ello, sobre la base de la relación entre el precio internacional del cobre y un precio de referencia, se establece un regla de acumulación y desacumulación de ingresos provenientes de esta fuente en un fondo especial, constituido en el Banco Central.

La acumulación y desacumulación de recursos en estos fondos "esteriliza" el efecto de factores externos sobre la economía en torno a un curso predeterminado. Si tal curso es o no neutral desde el punto de vista macroeconómico depende, sin embargo, de las reglas específicas para la operación del fondo y de los precios de referencia utilizados.³⁷

Los fondos más conocidos son de carácter mixto, pues buscan estabilizar simultáneamente las finanzas públicas y la balanza de pagos. Esto requiere, sin embargo, que el efecto de los shocks externos sobre ambos sectores sea similar. Alternativamente, los fondos pueden perseguir la estabilización de otras variables, como los precios internos o el financiamiento de determinadas áreas de las finanzas públicas. En estos casos, sin embargo, existe la posibilidad de inconsistencias en-

³⁷ Para un análisis del FEC de Chile y de sus problemas dinámicos, véase Bash y Engel (1993).

tre la estabilización de dichas variables y la de otras áreas de la economía.³⁸

En este sentido, es importante distinguir el rol de los fondos de estabilización de una política fiscal contracíclica convencional. Mientras los primeros buscan separar las decisiones de política fiscal de la volatilidad de los ingresos externos provenientes de una fuente específica, los segundos buscan acomodar el balance fiscal a las necesidades de equilibrio macroeconómico en un sentido más amplio.

Una segunda diferencia es de carácter comunicacional: la política fiscal, por conocido que sea su objetivo, es siempre percibida como discrecional y, por lo tanto, sometida a modificaciones. Los fondos de estabilización, en cambio, obedecen a una norma mecánica, a veces establecida por ley, que modifica la *percepción* de la restricción presupuestaria que enfrenta el sector público. Por tal razón, aunque el efecto financiero de la operación de un fondo de estabilización puede lograrse igualmente mediante decisiones de política fiscal, los primeros parecen más fáciles de implementar, mantener, legitimar y proteger.

*Indicadores de política fiscal*³⁹

Desde fines de los años 50, algunos países han desarrollado indicadores sumarios de política fiscal (“fiscal stance indicators”). Estos indicadores, aplicados inicialmente en Estados Unidos y Alemania, pretenden proveer una solución al problema de la identificación de la política fiscal cuando las finanzas públicas se ven afectadas en el corto plazo por factores exógenos, en especial por las fluctuaciones de la actividad

³⁸ Este es, por ejemplo, el caso de los fondos de “estabilización social” propuestos en América Latina para evitar los efectos de la inestabilidad fiscal sobre los programas sociales. En la medida que un fondo de estas características busque resguardar a un componente mayor del gasto público de los efectos de fluctuaciones en los ingresos fiscales, esto equivale a establecer una mecánica contracíclica en el presupuesto. Dicha mecánica, sin embargo, puede desestabilizar a la economía si surgen restricciones en el sector externo que impiden la operación de los estabilizadores automáticos del presupuesto.

³⁹ Para una revisión de la literatura sobre indicadores de política fiscal y su aplicación al caso chileno, véase Marcel (1997b).

económica. Tratándose de indicadores relativamente simples, ellos pueden ser utilizados en la discusión presupuestaria como alternativa al concepto más crudo de déficit fiscal, afectado por los problemas de simultaneidad mencionados más arriba.

En las aplicaciones más convencionales de esta metodología, la política fiscal se determina sobre la base de recalcular el déficit fiscal abstrayendo del componente cíclico o automático del presupuesto.

Los indicadores de política fiscal surgieron en un período de fuerte valoración del rol macroeconómico de las finanzas públicas y fueron en algunos casos incorporados formalmente en la discusión del presupuesto con el objeto de contrarrestar la tendencia a seguir políticas procíclicas. En tal sentido, este instrumento es consistente con una fuerte valoración de los “estabilizadores automáticos” del presupuesto.

Tanto por su vinculación con enfoques de corte keynesiano como por su notoria simplicidad, estos indicadores han sido criticados y reformulados durante los últimos años. Versiones perfeccionadas de estos indicadores son actualmente utilizados como herramienta analítica en varios países y por organismos internacionales, como la OECD y el Fondo Monetario Internacional.

*Medición y evaluación del desempeño institucional*⁴⁰

Ya sea por exigencias del ajuste fiscal, por la evidencia de gruesas ineficiencias o corrupción o por la emergencia de proyectos políticos refundacionales, un número importante de países desarrollados comenzaron a aplicar, desde mediados de los años 80, programas de reforma del Estado. En general, estas reformas han estado motivadas por el propósito de desarrollar una gestión pública más preocupada por los resultados y más sensible frente a los intereses de la ciudadanía.

Tanto por efecto de este enfoque como por la propia urgencia de las respuestas requeridas, estos procesos se apoyaron

⁴⁰ Para una revisión de la experiencia internacional y chilena en la elaboración y uso de indicadores de desempeño en el sector público, véase Marcel (1997a).

en una aproximación más pragmática a la medición, evaluación y mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas que la que hasta entonces había primado en las tradicionales reformas administrativas, de las que técnicas como el Presupuesto por Programas y el Presupuesto de Base Cero habían llegado a ser parte integrante. Dicho pragmatismo se canalizó en muchos casos hacia el desarrollo de sistemas de indicadores del desempeño institucional. Entre las experiencias más destacables a este respecto se cuentan las de Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y Estados Unidos.

De esta manera, mientras en el mundo de las empresas los sistemas de información para la gestión constituyen un instrumento auxiliar orientado a desagregar los determinantes de su desempeño económico global, en el caso de las instituciones públicas éstos permiten cubrir un vacío determinado por factores estructurales ligados a la propia naturaleza de sus funciones. Dicho vacío no afecta exclusivamente a los procesos de asignación de los recursos, sino que incide también sobre la motivación del personal, la comunicación con el usuario y la factibilidad de aplicar incentivos o delegar responsabilidades al interior de la organización. Las experiencias recientes de reforma del Estado revelan, precisamente, que el principal aporte de los sistemas de medición y evaluación del desempeño emana no de su capacidad para detectar casos de mala administración o de su incidencia sobre la asignación de recursos, sino de su gran capacidad para concentrar la atención de los diversos actores involucrados en la gestión pública hacia los resultados, colaborando de este modo a un cambio fundamental en la cultura organizacional.

De esta manera, el desarrollo de instrumentos para la medición y evaluación del desempeño institucional representa un enorme aporte a la gobernabilidad fiscal. En efecto, estos instrumentos proporcionan la información necesaria para desarrollar relaciones intragubernamentales caracterizadas por una lógica de convenios y de contratos más que por la jerarquía. Esto permite, al mismo tiempo, desarrollar una discusión "inteligente" del presupuesto, donde la información sobre resultados al menos complementa el tradicional control sobre los insumos. Al sentar una base de confianza entre los niveles centrales de gobierno y la periferia centrada en el cumpli-

miento de compromisos y metas institucionales, estos últimos han podido recuperar competencias administrativas, elevando la eficiencia global de la gestión gubernamental.

El sentido de esta lógica se encuentra bien representado en la experiencia de Chile, donde la introducción de indicadores de desempeño institucional en la discusión presupuestaria a partir de 1994 ha permitido atraer la atención de los ejecutivos públicos de las autoridades y de los parlamentarios en los resultados de la gestión gubernamental. Esto se ha traducido en mayores niveles de transparencia y responsabilidad, en la suscripción de compromisos de gestión, en la introducción de remuneraciones vinculadas al desempeño laboral, en el establecimiento de estándares garantizados de calidad servicio en algunas agencias gubernamentales y en la puesta en marcha de un sistema de evaluación de programas gubernamentales. Muchos de estos avances han estado respaldados por acuerdos políticos surgidos durante la discusión presupuestaria.

b. Hacia un nuevo tipo de equilibrios institucionales

En buena medida, la utilidad de los instrumentos recién analizados para fortalecer la gobernabilidad fiscal depende de su aceptación y utilización por los actores más gravitantes en el proceso institucional, quienes originan las grandes decisiones que afectan a las finanzas públicas. Uno de los actores fundamentales de este proceso es el Parlamento.

Para que el Parlamento pueda aprovechar este instrumental es fundamental que los procesos institucionales de aprobación del presupuesto y las demás leyes con incidencia financiera creen un espacio en el cual se pueda aplicar dicho instrumental, se discutan sus resultados y se tomen decisiones relevantes. No obstante, como bien lo ilustra la descripción de los procedimientos presupuestarios en Chile, es posible que dicho espacio no esté contemplado en los arreglos legales y procedimentales que afectan al Parlamento.

Una institucionalidad presupuestaria jerarquizada es compatible con una mayor participación de la legislatura en la discusión presupuestaria bajo las siguientes premisas:

a) Una institucionalidad presupuestaria jerarquizada es necesaria para el logro de una mayor gobernabilidad fiscal. Debilitar esta institucionalidad significaría poner en serio peligro la disciplina fiscal tan anhelada por muchos países.

b) La gobernabilidad fiscal no se asegura sólo con un Presidente, un Ministro de Hacienda y un Director de Presupuesto fuertes. Las realidades políticas pueden ser mucho más poderosas que cualquier institucionalidad. La gobernabilidad fiscal sólo está garantizada cuando un conjunto de actores clave comparte un mismo sentido común sobre el manejo de las finanzas públicas y la política fiscal.

c) Los parlamentarios son actores claves en este sentido y el presupuesto es un instrumento para transmitir ese sentido común. Los parlamentarios pueden, en las circunstancias adecuadas, ser aliados mucho más valiosos de la autoridad financiera que el resto del Ejecutivo.

d) Para jugar este papel, el rol de los parlamentarios en la aprobación presupuestaria debe trasladarse desde la aprobación detallada de partidas a la fiscalización de lo que el Ejecutivo hace con dichos recursos.

e) Dicha fiscalización exige que los parlamentarios tengan un medio para presionar al Ejecutivo; éste es el de la reducción o supresión de gastos no bien justificados. Éstas son las armas mínimas que requiere una legislatura para hacer una contribución positiva al proceso de discusión presupuestaria.

La forma precisa que puede tomar la participación de la Legislatura en el proceso de discusión presupuestaria bajo un régimen jerarquizado como el chileno es, por ejemplo, incorporar a dicho proceso una cuenta anual y evaluación de la gestión de las instituciones públicas durante el año anterior. Esta cuenta podría darse con anterioridad al envío del proyecto de presupuesto al Congreso y analizarse en las mismas comisiones que posteriormente analizarán dicho proyecto, de manera que los parlamentarios lleguen a la discusión presupuestaria debidamente informados de cómo ha sido la gestión de las instituciones que están analizando y para las cuales están aprobando recursos. Hacia esa discusión podría dirigirse toda la información concerniente a la medición y evaluación del desempeño gubernamental.

Del mismo modo, la presentación formal del Presupuesto a la Legislatura, que en muchos países viene acompañada de una exposición sobre política macroeconómica, puede enriquecerse mediante instrumentos analíticamente más potentes, tales como proyecciones financieras de mediano plazo e indicadores de política fiscal.

V. Comentarios finales

Uno de los importantes avances en finanzas públicas en los últimos años ha sido el descubrimiento de la importancia de las instituciones presupuestarias para la gestión financiera del sector público. En este trabajo hemos intentado mostrar, amparados en el concepto de gobernabilidad fiscal, que muchos de los análisis teóricos, estudios empíricos y recomendaciones normativas no reconocen las funciones del presupuesto en toda su magnitud, limitando su validez.

Reconocer plenamente estas funciones significa, entre otras cosas, prestar atención a la consistencia interna de los sistemas institucionales y a la forma en que estos sistemas operan en la práctica. Un Ejecutivo dotado de gran autoridad para la gestión de los recursos públicos requiere de mayor responsabilidad (*accountability*) para que esa autoridad se dirija al logro de mayores niveles de estabilidad, progreso y bienestar para el conjunto de la población. Una mayor responsabilidad, a la vez, facilita la gestión financiera del sector público porque le permite a la autoridad económica imponer la disciplina fiscal y la búsqueda de mayor eficiencia al interior del Ejecutivo. La consistencia de los sistemas institucionales permite así generar un círculo virtuoso cuyo significado no es siempre fácil de reflejar en los modelos más formales.

Centrar la atención en la gobernabilidad fiscal significa, en buena medida, romper con el mito de la omnipotencia de la autoridad económica, incorporado al subconsciente de la profesión. Para cumplir adecuadamente sus funciones, esa autoridad requiere de aliados tanto al interior del gobierno como fuera de él, capaces de entender las limitaciones, dilemas y prioridades propios de la gestión financiera en el sector público. Un Ministro de Finanzas aislado es un ministro débil y un

peligro para la estabilidad económica sin importar las atribuciones que le entreguen las leyes. En este trabajo hemos revisado algunos instrumentos y prácticas organizacionales que pueden contribuir a fortalecer la gobernabilidad fiscal desde este punto de vista.

La construcción y el desarrollo de la institucionalidad apropiada es una de las tareas más difíciles que puede enfrentar un país en el ámbito económico, especialmente en el caso de los países más pobres. También se trata de una tarea riesgosa, donde los errores son particularmente difíciles de enmendar. Creemos que el concepto de gobernabilidad fiscal, al buscar entender y compatibilizar las funciones económicas, políticas y gerenciales del presupuesto, y preocuparse de la consistencia interna de los sistemas institucionales, provee una base conceptual más sólida para enfrentar esta enorme pero promisoriosa tarea.

Bibliografía

Alesina, A. y R. Perotti (1995), "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, vol 42, No 1, marzo.

_____, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1995), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo, multicop.

Almeida, F. (1991), "O proceso decisório na aprovacao do orcamento: o caso do Brasil", documento presentado al seminario *El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y las políticas públicas*, ILPES-AECI-SPP, Ciudad de México.

Barro, R.J. (1974), "Are Government Bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy*, vol. 82, noviembre/diciembre.

Bash, M. y E. Engel (1993), "Temporary Shocks and Stabilization Mechanisms: the Chilean Case", en E. Engel y P. Meller (eds.), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, InterAmerican Development Bank, Washington D.C.

Caiden, N. (1989), "A New Perspective on Budgetary Reform", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, No 1, Marzo.

_____, y A. Wildavsky (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*, John Wiley and Sons.

Campos, E. y S. Pradhan (1996), "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes", *Policy Research Working Paper No 1646*, World Bank, Washington D.C.

Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf.

Easterly, W. y K. Schmidt-Hebbel (1992), "The Macroeconomics of Public Sector Deficits: a Synthesis", Multicop., The World Bank.

Feo, A. (1991), "Administración presupuestaria en condiciones de inflación. Experiencia argentina", documento presentado al seminario *El presupuesto frente a los nuevos retos de la planificación y las políticas públicas*, ILPES-AECI-SPP, Ciudad de México.

Hausman, R. y M. Gavin (1995), "Hacia una economía menos volátil", segunda parte de *Progreso económico y social en America Latina. Informe 1995*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Keating, M. y Rosalky, D. (1990), "Rolling Expenditure Plans: Australian Experience and Prognosis", en A. Premchand, op.cit.

LeLoup, L.T. (1983), *The Mith of Incrementalism: Analytic Choices in Budge-*

tary Theory”, en R.T. Golembiewski y J. Rabin, *Public Budgeting and Finance. Behavioral, Theoretical and Technical Perspectives*, 3a edición, Marcel Dekker Inc., New York.

Marcel, M. (1997a), “Modernización del Estado e indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena”, multicop., CIEPLAN.

_____, (1997b), “Indicadores para la medición y evaluación de la política fiscal macroeconómica: una aplicación para Chile”, Documento preparado para la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, multicop., Santiago.

Milesi-Ferretti, G.M. (1996), “Fiscal Rules and the Budget Process”, *IMF Working Paper* No 60, Junio.

Niskanen, W.A. (1992), “The Case for a New Fiscal Constitution”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, No 2, primavera.

OECD (1995), *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*. Paris.

Ott, A.W. (1993), *Public Sector Budgets. A Comparative Study*. Edward Elgar Publishing.

Premchand, A. (1993), *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Robinson, M. (1992), “Program Budgeting: Costs and Benefits”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51, No 1, marzo.

Rubin, I. S. (1990), “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, 50 (2), marzo-abril.

Schick, A. (1990a), “Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions”, en A. Premchand, *op.cit.*

_____, (1990b), *The Capacity to Budget*, The Urban Institute Press.

Tomassini, L. (1993), “Estado, gobernabilidad y desarrollo” *Serie de Monografías* No 9, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Von Hagen, J. (1991), “A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints”, *Journal of Public Economics* No 44, marzo.

_____, e I. J. Harden (1994), “National Budget Processes and Fiscal Performance”, *European Economy*, No 3.

Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston.

_____, (1992), *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins, segunda edición.

Diseñando una estrategia para la reforma de la administración tributaria: experiencias y pautas*

Carlos Silvani y Katherine Baer**

I. Introducción

En muchos países en vías de desarrollo, la reforma de la administración tributaria ha sido parte de un esfuerzo de reforma fiscal más amplio para restablecer la estabilidad macroeconómica y reestructurar los sistemas fiscales de modo que los impuestos sean más eficientes, distorsionen menos las fuerzas del mercado, y sean más fáciles de administrar. En países con economías en transición, el ímpetu por modernizar la administración tributaria también ha provenido de la necesidad de establecer una administración tributaria que pueda responder a las demandas de una economía de mercado creciente y al incremento resultante en el número de contribuyentes.¹ Los ad-

* Este trabajo fue originalmente publicado por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional dirigido por Vito Tanzi y ha sido incluido en la presente edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la correspondiente autorización otorgada por el mencionado organismo.

** Carlos Silvani, actualmente Secretario de Ingresos Públicos de la República Argentina, es responsable de la administración de impuestos y la aduana. Este documento fue escrito mientras era asesor del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. Los autores agradecen los útiles comentarios y análisis de Vito Tanzi, Milka Casanegra de Jantscher, George Abed, John Crotty y los miembros de la División de Administración Tributaria.

¹ En este documento, la expresión "países con economías en transición" se refiere principalmente a los países del Este Europeo y del Báltico, Rusia, los otros países de la ex Unión Soviética, China, Laos, Camboya, Vietnam, y otros países con economías en transición.

ministradores tributarios –tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados– también enfrentan el desafío de modernizar la administración tributaria para que pueda operar en forma eficiente en una economía cada vez más globalizada, caracterizada por el crecimiento de sectores difíciles de gravar tales como el financiero y otros sectores de servicios, y por la rápida expansión de sofisticada tecnología de computación y comunicaciones que podría ser usada por los contribuyentes para ocultar transacciones económicas.

El propósito de este documento es basarse en trabajos previos de la FAD en el campo de la administración tributaria² y reflejar las experiencias al asistir a los países miembros del FMI para diseñar e implementar las reformas de la administración tributaria. A partir de estas experiencias, se definen amplios criterios para diagnosticar sobre los principales problemas de la administración tributaria de un país, y se discuten las pautas para formular una estrategia apropiada de reforma de administración tributaria. Sin embargo, cabe señalar que para diseñar una estrategia específica para un país dado, deben tomarse en cuenta las circunstancias particulares que afronta dicho país.

Como primer paso para determinar una estrategia apropiada de reforma de administración tributaria, se sugiere en este documento que los países pueden dividirse en cuatro grupos principales según la eficacia de la administración tributaria, es decir, el nivel de incumplimiento de los contribuyentes.³ Como regla general, los países con una brecha más grande deberán considerar cambios más fundamentales en la administración tributaria. Los países con una brecha fiscal más pequeña deberán adaptarse a los cambios en el sistema impositivo y en la población de contribuyentes para mantener niveles de alto cumplimiento y menores costos de recaudación y cumplimiento.

Según sea la magnitud de la brecha fiscal de un país y sus

² Véase, por ejemplo, Bird y Casanegra de Jantscher, eds. (1992), Tanzi y Pellechio (1995), Tanzi y Shome (1993), y Mansfield (1987).

³ La eficacia es medida de frecuencia por la brecha fiscal, que es la diferencia entre el impuesto de deberia pagarse según las leyes y reglamentaciones impositivas y el impuesto que realmente se cobra.

problemas de administración tributaria específicos, existen algunos principios rectores que han brindado una base sólida para varias reformas exitosas, y que pueden asistir a los administradores tributarios para definir la estrategia de una administración tributaria.⁴

Como la experiencia lo ha demostrado en varios países, una reforma administrativa de fondo es posible; la administración tributaria se puede modernizar y mejorarse su eficacia. El resultado más evidente de esto es un incremento en el cobro de impuestos. Menos visible, pero igualmente importante, es el incremento de la eficiencia económica obtenida al reducir la brecha fiscal y la competencia desleal resultante de una carga impositiva desigual entre las empresas. Sin embargo, las reformas en la administración tributaria nunca son definitivas, y los esfuerzos reformistas deben ser actualizados continuamente. De lo contrario, lo alcanzado por el lado de la eficiencia puede ser fácilmente revertido.

Este documento está organizado de la siguiente forma: la Sección II comenta los criterios para diagnosticar problemas existentes y para seleccionar una estrategia apropiada de reforma de administración tributaria. Contra este trasfondo, la Sección III presenta información general sobre los diez principios rectores que han demostrado ser útiles para definir el marco general de una estrategia de reforma de administración tributaria a lo largo de una amplia gama de países. Una vez que se ha definido el marco general para la estrategia de reforma de la administración tributaria, los administradores fiscales deben identificar las dificultades específicas que impiden el desarrollo de una administración tributaria eficaz. La Sección IV contiene un análisis de las dificultades observadas con frecuencia en las principales áreas de la administración tributaria.

⁴ Además de la brecha fiscal, existen varios métodos diferentes que han sido comentados en la literatura sobre administración tributaria para evaluar y guiar las reformas de la administración tributaria. Para información general sobre el uso potencial del análisis económico para guiar y determinar la reforma de la administración tributaria, véase Bagchi, Bird, y Das-Gupta (1995).

II. Diagnóstico de problemas existentes y selección de una estrategia apropiada

Una de las primeras medidas que los reformistas deben tomar al iniciar una reforma de la administración tributaria es diagnosticar sobre los problemas existentes y desarrollar una estrategia apropiada. *El diagnóstico es en sí mismo un ejercicio importante, dado que los reformistas deben identificar los problemas más importantes de la administración y definir sus objetivos claves.* Incluso en países que ya tienen una administración tributaria eficaz, para mantener un alto nivel de eficacia dados los cambios constantes en la economía, en el sistema impositivo, y en la comunidad de contribuyentes, es necesario que los administradores tributarios revisen periódicamente la estrategia que se está siguiendo.⁵ Naturalmente, las medidas incluidas en esta estrategia dependerán de las circunstancias particulares de cada administración tributaria.

Para diseñar una estrategia, es importante tener una idea clara de la eficacia global de la administración tributaria. La magnitud de la brecha fiscal de un país, a pesar del hecho de que es solamente una medida indicativa basada a menudo en datos estimados y en técnicas de muestreo, ha llegado a ser ampliamente reconocida como una medida importante de eficacia de administración tributaria. La brecha fiscal, que, según se define más arriba, es la diferencia entre los impuestos realmente pagados y los impuestos que deberían pagarse según las leyes y reglamentaciones existentes, incluye impuestos no pagados debido a la evasión fiscal, atrasos en el pago de impuestos (impuestos declarados pero no pagados), la merma en impuestos debido a la mala comprensión de las leyes impositivas por parte de los contribuyentes, y cualquier otra forma de incumplimiento. Si bien es normalmente difícil obtener una medida precisa de la brecha fiscal debido a la falta de estadísticas exactas y actualizadas necesarias para esti-

⁵ Por ejemplo, en 1992, el Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos formuló el plan "Visión Comercial". El plan presentaba cómo operaría en el futuro la administración tributaria de los EE.UU. y analizaba los cambios que serían necesarios en las operaciones existentes para lograr sus objetivos futuros.

mar la base impositiva potencial, es necesaria una noción general del orden de magnitud de la brecha fiscal y de su tendencia para que los administradores tributarios puedan determinar la estrategia general a seguir.⁶ En general, cuanto más grande sea la brecha fiscal, más radicales deberán ser los cambios a considerar en la estrategia. En lo que sigue de esta sección, los países han sido agrupados en cuatro amplias categorías según el grado de eficacia de la administración tributaria. El Cuadro 1 muestra el incumplimiento de los contribuyentes para países seleccionados.

Una categoría de países incluiría a aquellas administraciones que son muy eficaces y donde la brecha fiscal es muy baja, alrededor del 10% o más baja. Esta categoría incluiría países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur. En estos casos sería difícil aumentar la eficacia en forma significativa: hay un buen sistema de autoimposición basado en la comprensión por parte de los contribuyentes del sistema impositivo y de sus obligaciones fiscales; los sistemas y procedimientos en todas las áreas de la administración tributaria están bien definidos y son usados en forma efectiva por personal capacitado; la organización está bien estructurada, administrada, y financiada; se encuentran disponibles servicios al contribuyente para una amplia proporción de la población que paga impuestos; las sanciones se aplican en forma adecuada y sistemática; las actividades de auditoría están adecuadamente planificadas y orientadas; la tecnología de computación soporta en forma efectiva a las operaciones de la administración tributaria y está continuamente actualizada; y el personal de la administración tributaria está constituido por profesionales con excelentes normas de conducta. En estos casos, la estrategia tendría como sus principales metas mantener un alto nivel de cumplimiento tratando al mismo tiempo de incrementar la eficiencia reduciendo el costo de la recaudación y el costo del cumplimiento de los contribuyentes. La administra-

⁶ Las metodologías para estimar la brecha del IVA están descritas en Aguirre y Shome (1987) y Silvani y Brondolo (1993). En "Informe sobre la brecha fiscal" se presenta una metodología para estimar la brecha del impuesto a las ganancias. División Investigaciones del U.S. Internal Revenue Service (1993).

Cuadro 1
Incumplimiento en Países Seleccionados
 (Clasificado por Ingreso Per Capita)

País ⁷	Año	Impuesto	Coficiente de Incumplimiento
País 1	1992	IVA	35,4
País 2	1990	IVA	43,9
País 3	1992	IVA	40,8
País 4	1992	IVA	52,5
País 5	1991	Imp. a las Ganancias	25,0
País 6	1991	IVA	38,2
País 7	1991	IVA	35,8
País 8	1992	Imp. a las Ganancias Personal	52,0
País 9	1994	IVA	38,0
País 10	1994	IVA	44,6
País 11	1991	IVA	53,3
País 12	1991	IVA	18,2
País 13	1989	Imp. a las Ganancias de Sociedades	64,0
País 14	1992/93	IVA	14,6
País 15	1991	IVA	36,3
País 16	1991	IVA	29,7
País 17	1992	IVA	37,1
País 18	1991	IVA	14,0
País 19	1994	IVA	31,5
País 20	1992	IVA	7,8
País 21	1992/93	IVA	5,1
País 22	1989	IVA	26,0
País 23	1991	IVA	23,0
País 24	1992	Imp. a las Ganancias	17,3
País 25	1992	IVA	5,4

Fuentes: Bogetic y Hassan (1996); Medina (1990); Silvani y Brondolo (1993); Internal Revenue Service de los EE.UU. (1988).

ción tributaria de países en este y en el segundo grupo (analizado más adelante) también deberá ajustar continuamente su organización y procedimientos para hacer frente a los desafíos planteados por el creciente número de contribuyentes

⁷ Los nombres de países han sido omitidos para preservar la confidencialidad.

en el sector de servicios, la globalización del comercio y los flujos de capital, y la revolución en la tecnología de computación y de comunicaciones.

Una segunda categoría incluiría países en donde la administración tributaria es relativamente eficaz pero la brecha fiscal oscila entre el 10 y el 20% y, por lo tanto, hay espacio para mejorar su eficacia. Esta categoría incluiría países tales como Canadá, los Estados Unidos, algunos países de Europa Occidental y Chile. Es posible que para los países que están en esta categoría, el enfoque general de la administración tributaria sea adecuado y la actitud de la población contribuyente hacia el cumplimiento, positiva. No obstante, la estrategia debería tener como meta incrementar los niveles de cumplimiento: (1) modificando la estructura del departamento impositivo para brindar mejores servicios al contribuyente y reducir los costos operativos; (2) redefiniendo o introduciendo procedimientos específicos para aprovechar la nueva tecnología; (3) fortaleciendo las actividades que permitan controlar a los grandes y pequeños contribuyentes y a los no inscriptos; (4) expandiendo el uso de la tecnología para, por ejemplo, permitir un incremento en el número de declaraciones juradas llenadas electrónicamente; o (5) dedicando más recursos humanos y físicos a la administración tributaria para reducir la brecha fiscal.⁸

Una tercera categoría incluiría a la vasta mayoría de países (abarcando países tanto desarrollados como en vías de desarrollo), que tienen administraciones tributarias relativamente ineficaces y una brecha fiscal que oscila entre el 20 y el 40% del impuesto potencial. En estos países, mejorar la eficacia de la administración tributaria debería ser una preocupación importante, y el enfoque general de la administración tributaria deberá ser analizado críticamente. Algunas de las administraciones tributarias en esta categoría tienen abundantes recursos materiales, sistemas y procedimientos relativamente buenos y un personal calificado: sin embargo, paradójicamente, existe una amplia gama de problemas que impiden a la admi-

⁸ Por ejemplo, el Internal Revenue Service de los EE.UU. es muy eficiente porque gasta sólo \$0,5 por \$100 cobrados; la cuestión es si incrementar este costo puede dar como resultado una efectividad significativamente mayor.

nistración tributaria operar en forma tan efectiva como podría. Tales problemas pueden incluir: un débil manejo de la organización, un uso inadecuado de la tecnología disponible, un uso ineficiente de la información disponible para controlar el incumplimiento, diseño de sistemas de computación sin tener en cuenta las necesidades de los usuarios finales, una débil ejecución de la recaudación, una mala coordinación entre la administración tributaria y otros organismos involucrados en la administración de impuestos, prioridades poco claras (es decir, el programa de recaudación de pagos atrasados no apunta hacia las obligaciones pendientes de pago por su monto, comenzando con el más grande), y la existencia de prácticas corruptas. Para los países en esta categoría, los objetivos principales de la estrategia de reforma de la administración tributaria deberán ser: mejorar significativamente la eficacia de las operaciones de la administración tributaria, cambiar el comportamiento del contribuyente promedio, y elevar el nivel de cumplimiento de la población de contribuyentes en general. Para lograr esto, la administración tributaria deberá llevar a cabo importantes reformas en el ámbito organizativo, de procedimientos y de conducción. Para solucionar los altos niveles de incumplimiento, también se necesitan programas con la cobertura de contribuyentes más amplia posible.

Los recientes esfuerzos emprendidos por un país ilustran la clase de estrategia que los países en este grupo pueden seguir para solucionar problemas claves de la administración tributaria. La conducción de la administración tributaria estableció un plan de trabajo para lograr unos pocos objetivos estratégicos: (1) diseñar distintos sistemas para controlar a los contribuyentes según su importancia; (2) reducir el plazo para el cobro "amigable" de las cuentas morosas; (3) agilizar el cobro judicial de los pagos atrasados por parte de la Oficina del Contralor General; (4) modernizar el proceso de apelaciones; (5) incrementar la eficacia de la auditoría; (6) simplificar y reducir el número de formularios de impuestos; (7) fortalecer las operaciones de los sistemas de información de la administración tributaria; y (8) mejorar la exactitud del archivo de datos originales del contribuyente.

El cuarto grupo está compuesto por países con una administración tributaria altamente ineficiente y una brecha fiscal

que oscila en el 40% o más del impuesto potencial. Entre los principales problemas que pueden caracterizar a las administraciones tributarias en este grupo se encuentran: (1) la falta de recursos financieros y materiales; (2) personal poco calificado y capacitado; (3) procedimientos extremadamente ineficaces; (4) falta en implementar medidas que reduzcan el incumplimiento; (5) la ausencia de servicios efectivos al contribuyente; (6) una alta rotación de personal técnico y de conducción; y (7) prácticas corruptas. En estos países, es necesario que la estrategia sea bastante amplia y se requiere una reforma completa de la administración tributaria. De este modo, el diseño de una estrategia deberá considerar la eliminación gradual de conceptos y prácticas obsoletos sobre administración de impuestos y la adopción de fundamentos completamente nuevos.

Un grupo separado de países cuyas brechas fiscales varían en forma considerable está constituido por países con economías en transición. Estos países presentan problemas específicos que requieren soluciones específicas porque las operaciones de sus administraciones tributarias no están totalmente basadas en principios generalmente aceptados y reconocidos por la mayoría de las administraciones tributarias hoy en día, tales como el cumplimiento voluntario, la autoimposición de las obligaciones impositivas por parte de los contribuyentes, y derechos y obligaciones claramente definidos de las autoridades impositivas y del contribuyente.

Las recientes reformas de la administración tributaria de China brindan un buen ejemplo de una estrategia para implementar una reforma amplia en una economía en transición. Para guiar la reforma de la administración tributaria, la Oficina Estatal de Impuestos definió varios objetivos estratégicos, que fueron: lograr la uniformidad en la aplicación de las leyes impositivas; establecer un Servicio Nacional de Impuestos para cobrar los impuestos del gobierno central; organizar oficinas según las funciones básicas de la administración tributaria que incluyan información al contribuyente, contabilidad y procesamiento de datos, ejecución de cobros, e inspección del contribuyente; expandir la autoimposición de obligaciones y el pago de impuestos; mejorar los programas de información al contribuyente; alentar el establecimiento de

agentes impositivos no gubernamentales que asistan a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales; desarrollar programas de auditoría proyectados; brindar soporte significativo de computación para las operaciones de la administración tributaria; designar a las oficinas en el nivel de distrito o de condado como las unidades operacionales básicas en donde se concentren principalmente los esfuerzos de informatización; y, finalmente, adoptar un enfoque paso por paso para la reforma de la administración tributaria usando proyectos piloto para probar las medidas de la reforma.

III. Principios rectores en el diseño de una estrategia de reforma de la administración tributaria

Una vez efectuado el diagnóstico general para un país en particular basado en los criterios comentados en la sección anterior, los administradores tributarios deberán determinar las principales metas de la estrategia de reforma de la administración tributaria. Según el volumen de la brecha fiscal, estas metas podrían ser, en principio: (1) mantener el nivel de cumplimiento existente reduciendo al mismo tiempo el costo de cumplimiento y de la recaudación de impuestos⁹; (2) obtener beneficios moderados en el cumplimiento mejorando los procedimientos clave; (3) obtener beneficios significativos en el cumplimiento modificando considerablemente el enfoque de la administración tributaria; o (4) obtener beneficios significativos en el cumplimiento renovando los procedimientos corrientes de la administración tributaria. La relativa importancia que debería darse a cada uno de estos principios dependerá de las circunstancias particulares de cada país y de los principales objetivos de la reforma de la administración tributaria. La experiencia ha demostrado que existen varios principios rectores que pueden brindar una base sólida para una reforma exitosa. Esta sección analiza diez principios rectores que será necesario considerar para diseñar una estrategia de reforma global.

⁹ Véase Jenkins y Forlemu (1993).

A. El compromiso político hacia la reforma y su sustentabilidad son cruciales

Para mejorar en forma significativa la eficacia de la administración tributaria, el gobierno deberá estar políticamente comprometido con la reforma. El apoyo explícito al esfuerzo de reforma de la administración tributaria y a la conducción de la misma por parte de los funcionarios más altos del gobierno es de fundamental importancia para toda reforma de la administración tributaria. El compromiso político del gobierno deberá ser visible para el público y expresado de distintas maneras: por ejemplo, asegurando la rápida aprobación de legislación y reglamentaciones impositivas, mediante el apoyo activo de los cambios propuestos en la administración tributaria por parte de los funcionarios del Ministerio de Hacienda, y mediante campañas de información pública y de relaciones públicas informando a los contribuyentes los nuevos procedimientos, como así también las consecuencias que los contribuyentes pueden tener que enfrentar si no cumplen con las leyes impositivas. Sin esta clase de compromiso político y programas especiales para informar y obtener el apoyo del público contribuyente, es posible que el paquete de medidas de reforma de la administración tributaria no sea políticamente sustentable y las mejoras en el cumplimiento fiscal serán improbables. La implementación exitosa de cambios en la estructura fiscal y en sus sistemas y procedimientos también requiere un equipo de conducción comprometido. El equipo de conducción a cargo de la reforma fiscal y de la administración tributaria deberá estar encabezado por un grupo de profesionales altamente motivado y capacitado en la sede de la administración tributaria, respaldado por la sólida voluntad política del Gobierno de introducir el cambio.¹⁰

¹⁰ Tanzi (1996) ha definido recientemente la "voluntad política" como "la toma de conciencia de la necesidad de cambio y determinación para llevarlo a cabo". Asimismo, señala: "En una sociedad pluralista, esta política no puede verse limitada claramente al equipo económico o incluso al poder ejecutivo del gobierno solamente. Es necesario que sea ampliamente compartida dentro de los poderes legislativo y judicial y entre 'formadores de opinión' en la sociedad en su conjunto, incluyendo los medios."

Además, las medidas de reforma deberán ser políticamente sustentables. Hay dos aspectos de esta cuestión, uno relacionado con la sustentabilidad política de la reforma dentro de la administración tributaria, y otro relacionado con la sustentabilidad de la reforma fuera del departamento fiscal. Para que el proyecto de reforma de la administración tributaria sea políticamente sustentable, la conducción y el personal de la administración tributaria deben estar involucrados en el diseño e implementación del proyecto de reforma desde el principio; es decir, la administración tributaria debe tener la “propiedad” del proyecto. Los proyectos de reforma de administración tributaria que no reflejan en forma suficiente las preocupaciones de los propios administradores tributarios del país y que son “impuestos” desde afuera no tendrán éxito. También es posible que la sustentabilidad política de las medidas de reforma de la administración tributaria dependa de factores tales como la percepción, por parte del público, de la equidad del sistema tributario, la productividad del gasto público, y la imparcialidad con que se aplican las leyes fiscales.¹¹

B. Simplificar el sistema tributario para facilitar la administración y reducir los costos de cumplimiento

Una de las lecciones más importantes aprendidas de la experiencia, y que ha sido discutida en gran medida en la literatura sobre la reforma de la administración tributaria y de la política fiscal, es la importancia de simplificar el sistema tributario a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la administración tributaria.¹² *Es decir, un sistema tributario con pocos impuestos, un número limitado de tasas por cada impuesto, exenciones limitadas, y una amplia base ha demostrado, en el contexto de muchos países en vías de desarrollo, ser mucho más fácil de administrar, dando como resultado mayores niveles de cumplimiento que un sistema tributario complejo.*¹³ *Leyes com-*

¹¹ Véase Asilis y Milesi-Ferretti (1994).

¹² Esta literatura incluye a Bird, Richard (1990a); Mansfield (1987); Tait, Graetz, Eichengreen (1979); Tanzi (1981); Richard y Casanegra de Jantscher, eds. (1992).

¹³ Muchos países han introducido o están en vías de introducir políticas fis-

plejas y opacas también hacen difícil que los contribuyentes cumplan y elevan los costos de cumplimiento.

La administración tributaria también debe ser simple desde el punto de vista del cliente (contribuyente). Los formularios de impuestos y los procedimientos deben ser lo más simples posibles para alentar el cumplimiento. Para ayudar a simplificar la administración tributaria, la información requerida en los formularios de impuestos debe ser mínima y estar rápidamente disponible a partir de los libros y registros de los contribuyentes.¹⁴

Existen varios beneficios administrativos que se pueden extraer de un sistema tributario simplificado. Por ejemplo, establecer un umbral razonable de presentación del impuesto a las ganancias limitaría el número de contribuyentes obligados a presentar declaraciones de impuestos y simplificaría la administración. Al no requerir que los empleados asalariados presenten declaraciones de impuestos y al requerir que las pequeñas empresas presenten declaraciones juradas del IVA sólo en forma trimestral, la administración tributaria podría reducir el número de declaraciones de impuestos de bajo rendimiento recibidas y concentrarse en programas que mejoren la eficacia de la administración tributaria, por ejemplo, cobrando impuestos atrasados y expandiendo el programa de auditoría.

Simplificar el sistema tributario también conducirá a reducir los costos para el contribuyente de cumplir con sus obligaciones fiscales. Los costos de cumplimiento, como costos administrativos, pueden ser reducidos por medidas tales como imponer una tasa única (como en el caso del IVA), definiendo un umbral de registro razonable y reduciendo las exenciones. Las exenciones incrementan los requisitos conta-

cales y/o reformas de la administración tributaria fundamentales destinadas a simplificar el sistema tributario y mejorar los niveles de cumplimiento durante las décadas del ochenta y noventa, que incluyen a prácticamente todos los países latinoamericanos, muchos países africanos (Benin, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Guinea, Mali, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Togo, Uganda) y Corea, Filipinas, e Indonesia, entre otros.

¹⁴ Dinamarca, Canadá y Nueva Zelanda se encuentran entre los muchos países que han introducido formularios de impuestos simplificados para facilitar su uso por parte de los contribuyentes.

bles y elevan el costo de cumplimiento. En algunos casos, los costos de cumplimiento pueden ser reducidos a través de una retención final sobre operaciones como el pago de intereses, dividendos y aguinaldos. Los datos requeridos para que las empresas cumplan con las leyes impositivas deberán obtenerse de sus propias cuentas. No se deberá pedir a los contribuyentes que presenten datos que los obliguen a mantener registros especiales a los efectos impositivos.¹⁵

C. Alentar el cumplimiento voluntario

Un principio ampliamente aceptado en la administración tributaria es que la meta definitiva de cualquier administración tributaria es promover el cumplimiento voluntario.¹⁶ Penalizar a los evasores impositivos y perseguir a los contribuyentes morosos para recaudar impuestos atrasados no son en sí mismos los objetivos principales de la administración tributaria, aunque el cumplimiento voluntario puede ser alentado si la administración tributaria tiene éxito al hacer comprender a la comunidad contribuyente que el no cumplimiento será detectado y castigado en forma efectiva. De este modo, la conducción de la administración tributaria es el arte de lograr un equilibrio adecuado entre servicio al contribuyente y la ejecución de las leyes y reglamentaciones impositivas para promover el cumplimiento voluntario.

La administración tributaria debe alentar el cumplimiento voluntario y solucionar los obstáculos que impiden el cumplimiento voluntario. Obstáculos importantes para el cumplimiento del contribuyente son: la inequidad percibida del sistema tributario; la complejidad de las leyes impositivas; la falta de equidad del sistema de multas; programas flojos de educación al contribuyente; bajos niveles de integridad y profesionalismo del personal de la administración tributaria; la incapacidad de la administración tributaria para asegurar la

¹⁵ Véase Cnossen (1994) y Pyle (1991).

¹⁶ Cumplimiento voluntario es la presentación y suministro de informes oportuno de información impositiva requerida, la correcta auto evaluación de los impuestos adeudados, y el pago oportuno de tales impuestos sin una medida ejecutiva.

imparcialidad en el proceso de apelaciones; y débiles programas de auditoría. También las medidas preventivas bien concebidas, tales como el establecimiento de programas de retención y el desarrollo de programas de auditoría preventivos,¹⁷ que demuestren a un número significativo de contribuyentes que la administración tributaria usará los datos pertinentes para detectar la evasión, pueden promover el cumplimiento voluntario.

El cumplimiento corre paralelo a un sistema de autoimposición. Bajo un sistema de autoimposición, los contribuyentes son responsables de determinar sus propias obligaciones impositivas y de efectuar las presentaciones precisas y oportunas y el pago de sus impuestos.¹⁸ Cuando existe información clara, educación adecuada, procedimientos simples y suficiente promoción, hay mayores posibilidades de que los contribuyentes calculen y paguen sus obligaciones impositivas por voluntad propia. De este modo, la administración tributaria puede concentrar sus recursos en identificar y tratar en forma efectiva a aquellos contribuyentes que no pagan sus obligaciones impositivas como corresponde. Basarse en forma amplia en el sistema de autoimposición combinado con la ejecución proyectada permitiría a la administración tributaria administrar en forma efectiva el sistema tributario. Entre los elementos claves que deben existir para que un sistema de autoimposición funcione en forma efectiva, tenemos: (1) buenos programas de servicio al contribuyente para facilitar la comprensión por parte del contribuyente de sus obligaciones

¹⁷ Los programas de auditoría preventivos están diseñados para mostrar a los contribuyentes que la administración tributaria tiene la información y la capacidad operativa para detectar la evasión, y para convencer a los contribuyentes que la evasión tendrá malas consecuencias para ellos.

¹⁸ Cuando se aplica la autoimposición generalmente involucra a los impuestos importantes y no a la contribución territorial. Sin embargo, varios países con administraciones tributarias efectivas no tienen un sistema de autoimposición para algunos impuestos importantes, incluyendo, por ejemplo, a Suecia, en donde la administración tributaria calcula la obligación impositiva de las personas físicas basado en información recibida de terceros (empleadores, bancos, etc.). El Inland Revenue Department del Reino Unido ha lanzado recientemente un programa importante para introducir la autoimposición en 1997 para 9 millones de clientes individuales y sociedades.

y derechos; (2) procedimientos simples; (3) un sistema de multas fuerte pero equitativo; y (4) programas de verificación y ejecución efectivos. Estos dos principios amplios, el cumplimiento voluntario y la autoimposición, son el fundamento de las administraciones tributarias modernas.¹⁹

D. Formular una estrategia clara

Para reformar la administración tributaria con detenimiento, se requiere una estrategia clara. Antes de comenzar la reforma, los administradores tributarios deben diagnosticar los principales problemas de la administración tributaria, diseñar una estrategia de medidas a tomar, y ponerse de acuerdo con respecto al alcance y oportunidad de la estrategia. Dado que muchos países que se embarcan en tal reforma tienen recursos limitados, la experiencia ha demostrado que la reforma debe ser implementada a través de medidas prácticas y manejables, es decir, debe ser gradual. Sin embargo, durante el período de transición los ingresos deben ser garantizados a través de medidas que se puedan implementar con los recursos disponibles.

Para evaluar el progreso de la estrategia de reforma de la administración tributaria, se deberá prestar atención al diseño e implementación de las normas de evaluación y control por parte de la conducción o los niveles de cumplimiento. La mayoría de las administraciones tributarias modernas tienen estrategias claramente definidas que están vinculadas con sus principales operaciones funcionales y apuntan a mejorar la recaudación de ingresos, procesar la información más rápidamente, aumentar la cobertura y calidad de las auditorías, y entregar servicios a los contribuyentes en forma más efectiva. Mejorar la eficacia de estas funciones claves deberá ser la base para definir los niveles de cumplimiento en la administración tributaria.²⁰

¹⁹ Para un comentario sobre la importancia de la autoimposición para incrementar el cumplimiento del contribuyente y para el futuro de la administración tributaria, véase James y Wallschutzky (1995).

²⁰ Véase Crotty (1996).

E. Identificar las leyes impositivas y contables que requieren cambio

Reformar la administración tributaria es un proceso complejo que generalmente requiere cambios en muchas áreas relacionadas, comenzando con las leyes impositivas. *Como primer paso, los reformistas deben determinar qué nuevas leyes impositivas y contables se necesitan, luego la oportunidad y los canales adecuados para introducir la legislación.* Introducir nuevos procedimientos puede requerir la preparación de proyectos y la aprobación legislativa de un nuevo código impositivo y sus reglamentaciones. Con frecuencia se requieren cambios legales para introducir normas contables modernas y requisitos de facturación así como medidas complementarias relacionadas con los derechos y obligaciones de los contribuyentes y los funcionarios impositivos. Los cambios legislativos, ¿serán efectuados por decreto del poder ejecutivo, que tiende a ser más rápido? ¿O requerirán aprobación legislativa? ¿Será necesario consultar a los grupos empresarios? Y, de ser así, ¿en qué etapa? Los cambios, ¿serán discutidos en los medios? ¿Cómo serán presentados al público? Y ¿quién efectuará estas presentaciones? Es necesario que estas preguntas sean contestadas en una etapa temprana del proceso de reforma para que las propuestas de reforma sean ampliamente comprendidas y apoyadas eventualmente por el público: ambos requisitos previos son esenciales para introducir cambios legislativos en el sistema tributario.

F. Enfocar en forma integrada el proceso de recaudación de impuestos

Para ser efectiva en el mediano plazo, la estrategia general deberá tener también como principio rector enfocar en forma integrada el proceso de recaudación de impuestos, y considerar a cada uno de sus elementos –inscripción, recaudación, ejecución de los cobros, auditoría, cuestiones legales, servicios al contribuyente– como esenciales para la estrategia. *Para lograr una mejora significativa en la eficacia global de la administración tributaria cada elemento del proceso de recaudación de impuestos deberá ser mejorado.* La recaudación de impuestos se

puede considerar como una cadena en la cual cada etapa del proceso de recaudación está vinculada directa o indirectamente con otra etapa; de este modo, es probable que los problemas en una etapa del proceso afecten adversamente otras áreas. Por ejemplo, la inscripción inadecuada de contribuyentes o la falta en asignar un código único de identificación tributaria (CUIT) a los contribuyentes complicará el procesamiento de las declaraciones juradas como así también la detección de contribuyentes incumplidores morosos. La falta en procesar las declaraciones juradas y los pagos obstaculizará la detección de los contribuyentes en mora e impedirá a la administración orientarse correctamente hacia grupos de contribuyentes para su auditoría.

Cuadro 2
Concentración de la Recaudación de Impuestos Nacionales
en Países Seleccionados

País	Número	Grandes Contribuyentes a Nivel Nacional	
		% de Contribuyentes Totales	% de Cobranzas Totales
Perú	1.600	0,14	58
Argentina	2.450	0,25	51
Brasil	30.000	0,33	92
Colombia	4.922	0,41	65
Angola	250	0,44	80
Hungría	300	0,50	50
Nicaragua	400	0,67	75
Bolivia	1.350	1,35	66
Paraguay	1.000	1,67	60
El Salvador	1.005	1,68	75
Francia	52.000	2,00	50
Sri Lanka	2.024	2,02	92
Mali	53	4,80	60
Congo	50	5,00	65
Gabón	350	5,80	91
Uruguay	11.000	9,00	83

Fuente: dos Santos (1994).

G. Diferenciar el tratamiento de contribuyentes por envergadura

Un principio rector detrás de varias reformas tributarias exitosas ha sido que los contribuyentes de diferente envergadura requieren arreglos administrativos diferentes. Tal como lo muestra el Cuadro 2, en muchos países, un pequeño número de contribuyentes aporta un gran porcentaje de impuestos recaudados.

En muchos casos, el 5% de los contribuyentes puede representar el 75% o más del total de recaudación de impuestos. *A menudo unidades especiales para controlar, auditar y ejecutar la recaudación para los contribuyentes más grandes han dado resultados significativos en términos de ingresos.* En la mayoría de los países que tienen unidades de grandes contribuyentes establecidas, el cumplimiento de este grupo de contribuyentes ha mejorado. En Uruguay, Bolivia y Sri Lanka, por ejemplo, en donde los contribuyentes más grandes representan un alto porcentaje de la recaudación total de impuestos, el porcentaje de contribuyentes incumplidores (contribuyentes inscriptos que no presentan su declaración jurada) entre los aproximadamente 1.000 más grandes contribuyentes bajó del 10% al 1% con el establecimiento de unidades para grandes contribuyentes durante el período comprendido entre 1987 y 1991. Al mismo tiempo, en muchos países los pagos de este grupo de contribuyentes se incrementaron en forma significativa (alrededor del 20% en términos reales) después de que comenzaron a ser controlados por una unidad de grandes contribuyentes.

En Hungría, la piedra angular del proyecto de reforma de la administración tributaria ha sido la implementación de una unidad de grandes contribuyentes para controlar a estos contribuyentes. En la Argentina, se estableció en 1991 un sistema especial para controlar a los grandes contribuyentes (sistema DOSMIL), que comenzó a controlar a los 900 grandes contribuyentes en el área metropolitana de Buenos Aires. El sistema fue ampliado posteriormente a otras oficinas y, para 1994, operaba en alrededor de 130 oficinas en toda la Argentina y cubría a alrededor de 2.450 contribuyentes.²¹

²¹ Este sistema incluye ahora alrededor de 300.000 contribuyentes, aunque

Durante el período 1990-1994 la recaudación del IVA se elevó del 2,1% del PBI al 6.3% del PBI, un incremento que se puede atribuir parcialmente a la implementación de estas reformas.²²

Los arreglos para controlar a los grandes contribuyentes deberán estar acompañados por programas especiales para controlar a los medianos y pequeños contribuyentes, que representan la proporción más grande de contribuyentes. En el caso de medianos contribuyentes, controlarlos con sistemas y procedimientos especiales también ha demostrado incrementar su cumplimiento.²³ En Uruguay, el control de 5.000 medianos contribuyentes con un nuevo sistema de computación que comenzó en 1990, dio como resultado un incremento real del 22% en los impuestos recaudados de este grupo en el mismo año. En Paraguay, el control de 1.000 medianos contribuyentes con nuevos sistemas dio como resultado un incremento del 36% en la recaudación real de impuestos de 1994 a 1995 para este grupo de contribuyentes, y un incremento del 22% en el ingreso total por impuestos.

En varios países la combinación de fijar un umbral de inscripción razonable y la introducción de esquemas simplificados para el pago de impuestos por parte de las pequeñas empresas ha alentado su ingreso en la red impositiva y promovido el cumplimiento. Estos esquemas incluyen el uso de tipos presuntos de imposición, que están basados en medios indirectos (por ejemplo, patrimonio neto, un porcentaje de los ingresos o activos brutos) de establecer la obligación impositiva. Establecer umbrales razonables de inscripción que requieran la presentación y el pago regular de los principales impuestos para los grandes y medianos contribuyentes, junto con esquemas simplificados para los pequeños contribuyentes, no sólo re-

los 2.450 más grandes representan aproximadamente el 51% del ingreso total por impuestos. El sistema de grandes contribuyentes en su totalidad maneja aproximadamente el 77% del ingreso total.

²² Véase dos Santos (1994).

²³ En muchos casos, estos sistemas especiales son muy similares a los usados para controlar a los grandes contribuyentes, aunque se llegaría a arreglos de pago más flexibles para facilitar el pago de impuestos por parte de estos contribuyentes en distintas sucursales bancarias.

ducirá la carga de trabajo de la administración tributaria y hará más fácil el cumplimiento de sus obligaciones para estos contribuyentes, sino que también facilitará la introducción de una reforma tributaria completa que aliente mayores porcentajes de cumplimiento.²⁴ La reciente experiencia de Hungría es instructiva en este sentido. En 1995, el umbral de inscripción en el IVA se elevó de Ft 500.000 a Ft 1 millón. Asimismo, los requisitos de presentación y pago para empresas con una obligación anual con respecto al IVA de menos de Ft 1 millón fueron cambiados de mensuales a trimestrales. Estas medidas redujeron en forma significativa el número de declaraciones juradas de IVA presentadas mensualmente y eliminaron los requisitos de presentación para más de 100.000 pequeñas empresas que representaban montos insignificantes de ingresos por IVA. En consecuencia, se redujo el papeleo de la administración tributaria y la misma estuvo en condiciones de dedicar más recursos a controlar los incumplimientos.

En Bolivia, un aspecto importante de la reforma impositiva de 1985 fue la introducción de un régimen especial para pequeños contribuyentes. Para que un gran sector de pequeñas empresas minoristas informales ingresaran a la red impositiva, se establecieron tres esquemas simplificados diferentes que permitían a las pequeñas empresas cumplir con el IVA y el impuesto a las ganancias de manera muy simple. Bajo estos esquemas, los pequeños contribuyentes van a cualquier banco y pagan una suma global según la categoría específica bajo la cual están inscritos. Estos contribuyentes no necesitan llenar ningún formulario impositivo. En 1990, más de 200.000 contribuyentes, equivalentes a más del 50% de todos los contribuyentes, se inscribieron bajo estos esquemas simplificados. Sin embargo, al administrar la clase de esquemas simplificados como el de Bolivia, deberá ponerse cuidado para asegurar que haya una auditoría sistemática de los contribuyentes inscritos bajo estos esquemas a fin de impedir su abuso.

²⁴ Véase Tanzi y Casanegra de Jantscher (1987).

H. Asegurar la conducción efectiva del proceso de reforma

Un fuerte equipo de conducción comprometido con la reforma de la administración tributaria es esencial para el éxito de la reforma. A cargo del programa de reforma desde el comienzo y durante todo el proceso de reforma, el equipo de conducción deberá contar con el apoyo político de las más altas autoridades políticas. Sin tal compromiso y apoyo, existe el riesgo de que la administración tributaria no obtenga la "propiedad" de la reforma y que los esfuerzos por llevarla a cabo fracasen. Si bien cierta asistencia técnica externa puede ser útil, un núcleo esencial de experiencia local y compromiso por parte de la conducción para llevar a cabo la reforma son indispensables para aprovechar tal asistencia.

Un elemento central del esfuerzo de reforma tributaria deberá ser asegurar que los funcionarios impositivos respondan tanto ante el gobierno como ante los contribuyentes. Políticas especiales para alentar la responsabilidad y desalentar las actividades corruptas deberán ser la piedra angular de la estrategia de reforma de la administración tributaria.

I. Fijar prioridades y establecer un cronograma

Cualesquiera sean las condiciones particulares de un país para diseñar una estrategia de reforma efectiva, deberán definirse prioridades y prepararse un cronograma, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Muchas veces, en el apuro por obtener resultados concretos en el corto plazo, los reformistas tratan de introducir todos los cambios proyectados simultáneamente. *Sin embargo, es importante tener en cuenta que la orientación de la reforma es más importante que su velocidad.* En algunos casos, la mejor estrategia es llevar a cabo pocas pero efectivas medidas en el corto plazo, tales como auditorías rápidas acompañadas por una amplia publicidad, desarrollando al mismo tiempo nuevos sistemas y procedimientos que se conviertan en los fundamentos de la administración tributaria. Este enfoque puede producir resultados positivos inmediatos en términos de ingresos, dando tiempo para desarrollar sistemas permanentes. Tal como lo muestra la experiencia, no existe ninguna estrategia única apropiada para

todos los países y bajo todas las circunstancias. Cada país deberá formular su propia estrategia y fijar el cronograma para su implementación basado en la situación política, la estructura de la economía y las condiciones macroeconómicas. La oportunidad también dependerá, entre otras cosas, de las características particulares del sistema impositivo, la capacidad de la administración tributaria, la disponibilidad de personal y recursos financieros, y los requisitos de ingresos.

J. Comenzar la reforma fundamental con proyectos piloto

Las reformas exitosas de la administración tributaria comienzan a menudo con proyectos piloto. Los proyectos piloto no requieren demasiado material y recursos humanos; sin embargo, permiten a la administración tributaria diseñar y probar nuevos procedimientos para la identificación de contribuyentes, inscripción, recaudación, ejecución y auditoría, antes de extenderlos hacia el resto de la administración tributaria. Una opción que varios países en vías de desarrollo han elegido es introducir proyectos de reforma piloto para administrar a los grandes contribuyentes. *Un proyecto piloto exitoso ayudará a convencer a los escépticos, tanto dentro como fuera de la administración tributaria, de que la reforma es posible. Además de elevar los ingresos en el corto plazo mejorando el cumplimiento de los grandes contribuyentes, un proyecto piloto exitoso puede servir como plan maestro para la reforma global de la administración tributaria.* Los proyectos piloto son particularmente apropiados para los procedimientos de administración tributaria computarizados, dado que la informatización a gran escala generalmente no es posible al comienzo del proceso de reforma de la administración tributaria. Los proyectos piloto deberán ayudar a controlar los principales impuestos pagados por las grandes empresas y deberán apoyar una operación de computación descentralizada, por la cual se lleve a cabo un proceso computarizado de inscripción del contribuyente, procesamiento de declaraciones juradas, etc., cerca del contribuyente. En los emplazamientos piloto, se deberán probar los sistemas de computación para los procedimientos de inscripción y recaudación, la generación de archivos de datos originales integrados (archivos computarizados con el pago de

contribuyentes e información sobre el débito de todos los impuestos) para producir estadísticas, la selección de contribuyentes para ser auditados, y la presentación de información en apoyo del trabajo de auditoría. La meta deberá ser diseñar un sistema de administración tributaria efectivo en el emplazamiento piloto, que se pueda extender a otras oficinas.

IV. Identificar dificultades clave

Tomando en cuenta los principios rectores para la reforma de la administración tributaria que fueron comentados más arriba, los administradores tributarios deberán definir una estrategia detallada. Es necesario identificar las dificultades específicas y concretar medidas formuladas para solucionar problemas identificados en las siguientes áreas: (1) inscripción de contribuyentes; (2) procesamiento de pagos y declaraciones juradas, incluyendo la transferencia de pagos cobrados a través del sistema bancario a la cuenta del tesoro; (3) operaciones de computación; (4) detección de contribuyentes incumplidores y cobro de pagos atrasados; (5) contribuyentes morosos; (6) auditoría, (7) sistema de sanciones y multas; (8) servicios para el contribuyente y publicidad; (9) administración y organización; y (10) personal.

En lo que sigue de esta sección, se comentan las cuestiones clave que deben ser atendidas para diseñar una estrategia de reforma más detallada.

A. Inscripción de contribuyentes

Para evaluar la situación con respecto a la inscripción de contribuyentes, deberán plantearse los siguientes interrogantes: ¿Qué tipo de controles existen para verificar que no se asigne un CUIT a más de un contribuyente, y que se asigne solamente un CUIT a cada contribuyente? ¿Qué contribuyentes se deben inscribir? ¿Qué medidas existen para inscribir empresas en el sector informal?

Un problema frecuente que se ha observado en esta área es que no existen controles estrictos con respecto a la emisión del CUIT. Asimismo, en muchos países de la ex Unión Soviética

tica y en China, el CUIT es emitido por organismos gubernamentales que no son el departamento de impuestos.

Otros problemas incluyen la inscripción excesiva de contribuyentes, con sólo un pequeño porcentaje de contribuyentes inscriptos que presenta y paga realmente sus impuestos. Esto hace más difícil identificar y controlar a los contribuyentes que deberían aportar un monto significativo de los ingresos, y crea una carga de trabajo improductiva para la administración tributaria. Debe establecerse un umbral razonable de inscripciones para evitar el exceso de inscripciones. En el caso del IVA, generalmente se requiere la inscripción para empresas con un significativo volumen de ventas anuales. En varios países, por ejemplo, un volumen de negocios anual que oscile entre los US\$12.000 y los US\$25.000 es un umbral por debajo del cual no se requiere la inscripción en el IVA.

En el caso de los países con grandes economías informales o con economías en transición, que tienen un número creciente de empresarios privados, la administración tributaria deberá realizar esfuerzos para incorporar empresas de la economía informal en la red tributaria. Los contribuyentes no inscriptos pueden ser detectados principalmente de dos maneras. El primer enfoque es auditar a los contribuyentes inscriptos a fin de detectar a sus proveedores o clientes no inscriptos. En caso de existir un IVA, esto se puede realizar verificando que las facturas de compra en donde se reclaman los créditos del IVA y las facturas de venta muestren un CUIT válido; la detección de un CUIT no válido puede conducir a la detección de contribuyentes no inscriptos. El segundo enfoque incluye búsquedas o inspecciones en las cuales un grupo de funcionarios recorre puerta a puerta una zona geográfica en particular, verificando que todas las personas o establecimientos dedicados a una actividad comercial imponible en esa zona se encuentren debidamente inscriptos.

B. Procesamiento de declaraciones juradas y de pagos

Al evaluar el sistema de procesamiento de declaraciones juradas de impuestos y sus pagos, los administradores tributarios deben determinar si la exactitud y oportunidad de la información obtenida de los sistemas de procesamiento de datos es

correcta. *Si la información que produce el sistema no es oportuna o exacta, deberá determinarse la causa de estos problemas. Es posible que esto requiera una revisión de las declaraciones juradas para ver si la información solicitada satisface las necesidades de la administración tributaria. Estas revisiones dan a menudo como resultado una simplificación o rediseño drástico de los formularios de impuestos. La experiencia ha demostrado que la administración tributaria debe solicitar sólo aquellos datos que pueda procesar con tiempo.*

Para los países con formularios de impuestos adecuados, las mejoras en la oportunidad y exactitud de la información se pueden obtener introduciendo la presentación a través de disquettes, la presentación electrónica o la telepresentación. En América Latina, Brasil es el líder de esta área. Más del 20% de sus contribuyentes usan algún tipo de presentación electrónica.²⁵ En los Estados Unidos, casi 15 millones de declaraciones juradas (o alrededor del 10% del total de declaraciones juradas) fueron presentadas electrónicamente en 1995.²⁶ Para la administración tributaria, la presentación electrónica significa una reducción en los costos (la presentación electrónica cuesta un décimo de lo que cuesta procesar copias en papel) y ganancias significativas en la oportunidad y exactitud de la información impositiva.

Es importante que los administradores tributarios tengan en mente que los contribuyentes no deben ser castigados con la presentación de datos innecesarios que no serán usados para el control del contribuyente. El Internal Revenue Service de los Estados Unidos ha estimado que recibe un promedio de 40 millones de formularios anuales que no usa; estos formularios nunca son procesados.²⁷ Muchos países han mejorado la calidad y oportunidad de la información obtenida de sus sistemas de computación simplificando drásticamente sus formularios impositivos y eliminando los adjuntos innecesarios. Entre los diversos países que han simplificado sus formularios como parte de una reforma de la administración tributaria más amplia se encuentran Australia, Benin, Chile, Pe-

²⁵ Véase Silvani (1993).

²⁶ Internal Revenue Service de los Estados Unidos (1996).

²⁷ Internal Revenue Service de los Estados Unidos (1992).

rú, Filipinas, España, Sri Lanka, Togo y Uruguay. En China, al comienzo de la reforma de la administración tributaria, algunos formularios requerían información excesiva mientras que otros no requerían la suficiente para verificar datos clave. En estos momentos las autoridades impositivas chinas están rediseñando, simplificando y uniformando sus formularios de impuestos.

Con respecto a la contabilidad de los ingresos por impuestos, los administradores tributarios deben evaluar qué controles se establecen para asegurar que los impuestos cobrados (dinero recibido directamente o a través de bancos) sean asentados correctamente en la cuenta del contribuyente correspondiente y en la cuenta del tesoro. Con frecuencia, los sistemas de procesamiento de pagos no producen información confiable porque las verificaciones de validez no existen o están mal diseñadas. En consecuencia, no se puede controlar el cumplimiento del contribuyente y no se pueden detectar los bancos que realizan depósitos demorados en el Tesoro. Asimismo, si las verificaciones de validez no están bien diseñadas un cajero puede guardarse el dinero recibido de un contribuyente o un contribuyente puede falsificar un recibo de pago –el sistema no estaría en condiciones de detectar este tipo de fraude.

Las verificaciones de validez también deben verificar el cálculo del impuesto declarado por el contribuyente. Al diseñar el sistema para controlar errores aritméticos, deberá mantenerse en mente que los controles deben estar diseñados de modo tal que impidan que se produzca un problema observado en algunos países en donde se envían a los contribuyentes miles de avisos o cartas por importes de impuestos mínimos.

C. Operaciones de computación

La computación es un elemento esencial para modernizar la administración tributaria. Para que la administración tributaria cumpla con sus funciones en forma efectiva, debe mantener el ritmo de la informatización en los principales sectores económicos, incluyendo la banca, el comercio y las comunicaciones. Este es especialmente el caso en países en donde el cobro de impuestos se realiza principalmente a través del sistema bancario, y la contabilidad adecuada de los ingresos y el

control apropiado de los contribuyentes depende de la conciliación diaria precisa de los registros computarizados de la administración tributaria y de los bancos. A pesar de las ventajas que podrían obtenerse de computarizar el trabajo de la administración tributaria, que incluyen, por ejemplo, mayor capacidad para procesar formularios de impuestos y de pago, compilar estadísticas, y mejorar el pronóstico de ingresos, el ritmo de informatización en muchos países ha sido lento. En algunos países las funciones básicas que deben cumplirse a escala masiva, tales como la impresión y distribución de avisos y notificaciones a los contribuyentes, todavía se realizan a mano.

En el proceso de computarizar a la administración tributaria, los reformistas deben asegurarse de que el desarrollo de la tecnología de computación de la misma sea llevado a cabo paralelamente con los cambios apropiados en los procedimientos clave de la administración tributaria, incluyendo la inscripción, cobro, auditoría y ejecución. Sin este desarrollo paralelo de la tecnología de computación y los procedimientos de la administración tributaria, existe el riesgo de que la informatización no dé como resultado una mayor eficacia en las operaciones de la administración tributaria pues se pueden haber computarizado procedimientos inadecuados.²⁸ Los reformistas deben tener cuidado al definir el alcance y el ritmo de informatización para que respalde el trabajo de un departamento de impuestos moderno más allá de computarizar simplemente sistemas manuales. Esto traerá aparejado la evaluación de si los procedimientos se computarizarán sobre la base de un proyecto piloto, que requerirá recursos reducidos y menos personal, o si se computarizarán en un gran número de oficinas de impuestos, que requerirá más recursos y personal.

La organización de la administración tributaria y el grado de centralización o descentralización de las operaciones determinará la clase de sistemas de computación que se requerirán y la ubicación apropiada de los sistemas de computación que recopilarán y almacenarán información detallada en las cuentas de los contribuyentes. Por ejemplo, algunos países

²⁸ Véase Corfmat (1985).

que han desarrollado proyectos piloto para modernizar los procedimientos de la administración tributaria comienzan con un enfoque relativamente centralizado con respecto a la informatización; una oficina piloto central puede estar recibiendo y asentando diariamente datos detallados sobre declaraciones de impuestos y pagos de oficinas locales, y retransmitiendo esta información a las mismas oficinas. Sin embargo, además de lenta, esa distribución de información computarizada puede requerir una mayor capacidad de computadora en la oficina piloto que lo realmente necesario. En cambio, un enfoque más eficiente puede ser descentralizar funciones de modo que el ingreso y almacenamiento de datos detallados sobre las cuentas de los contribuyentes se efectúe en la oficina de impuestos local más cercana al contribuyente, y sólo se transmitan los datos resumidos para informes y administración a las oficinas de impuestos regionales y centrales. La excesiva centralización de sistemas generalmente da como resultado rigideces, falta de participación del usuario, demoras para detectar y corregir errores básicos, y una reducción de la utilidad de los sistemas de computación. Los sistemas extremadamente descentralizados son difíciles de administrar porque la capacitación del personal y el mantenimiento del hardware y del software se tornan costosos y demandan grandes esfuerzos.²⁹

La experiencia ha demostrado que es extremadamente importante para la administración tributaria mantener un grado de autonomía en el diseño de sus propios sistemas de computación. Para que esto sea posible, es más conveniente que el departamento de computación sea parte de la administración tributaria en lugar de que lo sea de un organismo gubernamental separado que también puede ser responsable de brindar servicios de computación a otros organismos del sector público. Con frecuencia, en los países en donde los sistemas de computación han sido desarrollados en un organismo

²⁹ China comenzó a concentrarse en mejorar los sistemas de computación en el nivel operativo más bajo (30.000 puestos de cobro). Como la capacitación y el mantenimiento del software en esta escala se tornaron muy difíciles, los principales esfuerzos de informatización fueron dirigidos hacia el nivel de distrito (3.000 puestos).

gubernamental separado, la administración tributaria se ha visto impedida de tener sus propios sistemas de computación especializados en el lugar, necesarios para llevar a cabo funciones específicas de la administración tributaria, tales como registro y asentamiento de pagos de impuestos en el archivo de datos originales computarizado del contribuyente. El desarrollo de sistemas de computación fuera de la administración tributaria también ha dado como resultado inexactitudes significativas en la información generada por computadora y ha impedido a las oficinas centrales usar eficientemente la información computarizada a los fines administrativos.

D. Detección de contribuyentes incumplidores

En muchos países, la relación entre los contribuyentes que no presentan sus declaraciones juradas y el total de contribuyentes inscriptos oscila entre el 20 y el 40 por ciento. Estos coeficientes son mucho más altos que lo deseable, y se pueden deber a varios factores: (1) el registro de contribuyentes está desactualizado e incluye muchos contribuyentes que ya no realizan negocios; (2) algunas declaraciones de impuestos son presentadas con errores en el CUIT, y en consecuencia, las personas que las han presentado aparecen como contribuyentes incumplidores; y (3) la administración tributaria no trata sistemáticamente con contribuyentes incumplidores.

Los dos primeros problemas, que reflejan debilidades en el sistema de registro y procesamiento de declaraciones juradas, pueden ser resueltos actualizando el registro y distribuyendo etiquetas de identificación pre-impresas a los contribuyentes. Para hacer frente al tercer problema, es decir, la falta de presentación, la administración tributaria debería diseñar una estrategia adecuada. Un primer paso es clasificar a los contribuyentes incumplidores por volumen y actividad comercial. *Se deberá dar prioridad al control de contribuyentes incumplidores con el ingreso más alto o el volumen de ventas más grande.* Para los pequeños contribuyentes, el control sobre este grupo podrá ser ejercido cada seis meses o una vez por año.

*E. Contribuyentes morosos*³⁰

Al evaluar la situación con respecto al control de contribuyentes morosos, es importante que los administradores tributarios consideren los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la existencia de pagos atrasados (impuestos informados pero no pagados) como porcentaje de los cobros de impuestos? ¿Cuál es la proporción de pagos atrasados incobrables? ¿Cuál es la distribución de pagos atrasados por antigüedad (es decir, el período fiscal en el cual se incurrieron los atrasos)? ¿Cuánto tiempo lleva detectar un contribuyente incumplidor o un contribuyente moroso? ¿Una vez detectado un contribuyente moroso, cuánto tiempo lleva cobrar el impuesto vencido? ¿Treinta días? ¿Uno o dos años? ¿Cuál es un plazo de cobro "razonable"?

Deberán establecerse prioridades para controlar a los contribuyentes morosos del mismo modo que el antes descrito para el caso de los contribuyentes incumplidores. *Es necesario que la administración tributaria tome medidas rápidas y efectivas sobre los impuestos morosos para dejar en claro que la mora en el pago de impuestos es una fuente de financiamiento cara.* Como regla general, un pequeño porcentaje de contribuyentes morosos representa un alto porcentaje de impuestos atrasados. En dos países latinoamericanos, recientes estadísticas sobre la concentración de impuestos morosos mostraron que en un país el 3,6% de los contribuyentes morosos representaban el 90% de los pagos en mora, y en el segundo país el 12% de los contribuyentes morosos representaban el 65% del total de impuestos en mora. En un país de la ex Unión Soviética, el incremento en impuestos morosos adeudados por menos del uno por ciento de todos los contribuyentes dio como resultado más del doble de las existencias de impuestos atrasados en un período de cuatro meses durante 1996. Dada la alta concentración de impuestos atrasados en unos pocos contribuyentes, es importante fijar prioridades de recaudación según el monto atrasado. Asimismo, debe darse

³⁰ Los contribuyentes morosos son aquellos que han presentado sus declaraciones de impuestos pero que no han pagado totalmente sus obligaciones impositivas.

prioridad al cobro de deudas nuevas e no impugnadas dado que generalmente es más fácil cobrar deudas recientes, antes de que los intereses y los multas las hagan demasiado grandes, y, en consecuencia, impagables. Al mismo tiempo, es aconsejable dar de baja las deudas incobrables o por lo menos ponerlas aparte de los archivos en donde figuran montos a cobrar. Dar prioridad al cobro de deuda más nueva y más grande, en tanto se asignan algunos recursos al cobro de deudas más pequeñas y más antiguas, hará posible a lo largo del tiempo reducir el coeficiente de deuda morosa con respecto a la recaudación total.³¹

Al tratar con los contribuyentes morosos, la administración tributaria deberá considerar los tipos de arreglos administrativos a disposición de los contribuyentes para liquidar sus deudas impositivas pendientes. El principio rector para diseñar procedimientos efectivos para liquidar impuestos atrasados deberá ser alentar a los contribuyentes para que liquiden sus atrasos en forma amigable, con el menor costo tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria. Esto puede incluir fijar un programa de facilidades de pago para permitir a los contribuyentes efectuar pagos durante un período de tiempo específico, de conformidad con su capacidad para pagar.

Muchos países requieren que se paguen los intereses y las multas antes o simultáneamente con la presentación de declaraciones de impuestos vencidas (para un comentario sobre los intereses y las multas, véase la Sección VII). Esto hace difícil regularizar a los contribuyentes morosos y disminuye la eficacia de la administración tributaria. La política adecuada es aceptar el monto de dinero que el contribuyente está dispuesto a pagar, facturándole más tarde cualquier saldo que pudiera resultar de una revisión de las cifras.

³¹ Para asegurar el cobro de impuestos atrasados, la administración tributaria debería tener permiso para recurrir a medidas precautorias. El propósito de estas medidas es asegurar que el ingreso de los contribuyentes sea usado realmente para pagar impuestos, y para impedir la clase de acción por la cual los contribuyentes retiran depósitos de los bancos y cierran cuentas bancarias anticipándose a la confiscación de sus activos por parte de la administración tributaria.

F. Auditoría

Es ampliamente reconocido que la percepción del contribuyente de la probabilidad de ser auditado determina en gran medida su grado de cumplimiento.³² De este modo, la importancia que una administración tributaria asigna a la función de auditoría afecta en gran parte la capacidad de la organización para hacer cumplir los pagos. *Incluso si una administración tributaria es muy efectiva en registrar a los contribuyentes y detectar a los contribuyentes incumplidores o morosos, la eficacia total de la administración será baja si la auditoría no es eficiente para desalentar la evasión.*³³

Durante la última década muchos países han modernizado con éxito su sistema de cobro de impuestos, mejorado la exactitud del registro de contribuyentes, y computarizado gran parte del proceso de recaudación de impuestos. Sin embargo, muchos no tienen programas de auditoría eficaces para controlar el pago de impuestos por un importe menor al que corresponde. Aunque varios países han visto cierta mejora –especialmente en el corto plazo– en el cumplimiento y la recaudación, dentro de unos pocos años después de que se han introducido los primeros cambios drásticos, se alcanza una meseta y no hay adelantos adicionales significativos. Por ejemplo, en el Perú, a pesar del hecho de que la eficacia de la administración tributaria ha continuado aumentando,³⁴ los adelantos adicionales en la recaudación dependerán de la ca-

³² Varios estudios en la literatura sobre economía, incluyendo Dubin, Graetz, y Wilde (1987), Pyle (1991), y Witte y Woodbury (1985), han sugerido que existe una relación positiva entre la probabilidad de ser auditado y el cumplimiento del contribuyente.

³³ Esto es así porque la administración tributaria está en condiciones de detectar contribuyentes incumplidores o morosos en gran parte a través de medios computarizados o mecánicos, comparando a los contribuyentes inscritos contra las declaraciones juradas recibidas (contribuyentes incumplidores) y la obligación fiscal informada contra el pago de impuestos real (contribuyentes morosos). Por el contrario, para detectar la evasión o el informe de impuestos a pagar menor del real, la auditoría (inteligencia e investigación) es necesaria.

³⁴ El cobro de impuestos ha crecido firmemente como porcentaje del PBI, del 6,0% del PBI en 1990 a alrededor del 14,1% del PBI en 1996.

pacidad de la administración tributaria para concentrar sus esfuerzos en la auditoría. En Dinamarca, que tiene un programa de auditoría sólido y sofisticado, el coeficiente de cumplimiento es uno de los más altos del mundo –alcanzando más del 95% para el IVA.³⁵

Lamentablemente, en muchos países la auditoría ha disminuido en importancia en relación con otras funciones de la administración tributaria, como lo demuestra la reducción en el número de personal asignado a auditoría como así también la disminución en el porcentaje de contribuyentes que son auditados. En muchos países, el número de personal de auditoría en relación con el número de contribuyentes inscriptos disminuyó significativamente entre 1975 y 1995, algunos hasta el 80%. Los auditores han sido transferidos gradualmente hacia funciones de la administración tributaria que no están directamente relacionadas con el control de la evasión. Asimismo, estos auditores rara vez son reemplazados. Hoy en día, los auditores representan alrededor del 10-15% del personal de la administración tributaria en muchos países, comparado con una meta conveniente del 30% que varios países con operaciones de auditoría efectivas han encontrado necesaria para asegurar una cobertura de auditoría adecuada.³⁶ Como resultado de estas tendencias, pocos contribuyentes están siendo auditados.

Con respecto a la evasión impositiva, las preguntas cruciales que los reformistas deberán formular para identificar dificultades clave y diseñar medidas correctivas incluyen:

- ¿Cuál es la cobertura de auditoría o qué porcentaje de contribuyentes son auditados por año? En otras palabras, ¿cuáles son las posibilidades de que una persona física o

³⁵ En países como Austria, Dinamarca y Holanda, la tarea de los auditores se ve facilitada en gran medida por un fácil acceso, a través de computadoras laptops, a una variedad de información computarizada, que incluye las leyes y reglamentaciones impositivas y todos los datos de las cuentas de los contribuyentes. Los auditores pueden acceder a la información del archivo de datos originales del contribuyente con respecto al envío de importaciones y exportaciones (volumen y valor), facturas, ventas a los clientes y compras de los proveedores.

³⁶ Véase Holanda (1988).

empresa que está evadiendo impuestos sea detectada? Con frecuencia, la cobertura de auditoría es demasiado pobre, con apenas el uno por ciento de todos los contribuyentes auditados anualmente, y menos del cinco por ciento de los contribuyentes medianos auditados anualmente.³⁷

- ¿Cuál es la relación entre ganancias y ventas informada por los contribuyentes (por ejemplo, distribución de contribuyentes según la relación ganancias/ventas)? ¿Qué porcentaje de contribuyentes informa pérdidas? ¿Cuál es la distribución de los contribuyentes según el margen de utilidad informado (ventas a compra) para el IVA? A veces, una proporción extremadamente alta de contribuyentes informa pérdidas, una relación muy baja de ganancias/ventas, o un coeficiente de margen de utilidad muy bajo. Asimismo, en algunos países un gran número de contribuyentes informa un margen bruto (diferencia entre las ventas anuales y las compras anuales) que sería insuficiente para pagar sueldos; es decir, es evidente que se informa un monto inferior al que corresponde. Un detalle de estos datos estadísticos por actividad económica y por envergadura de contribuyente ayudaría para identificar a los grupos de contribuyentes que sistemáticamente informan impuestos por importes menores a los que corresponden (es decir, grandes contribuyentes en el sector agrícola, algunos minoristas, profesionales medianos, etc.). Las estimaciones de la brecha fiscal por principal sector económico o tipo de contribuyente también podrían brindar información valiosa para establecer prioridades de auditoría.
- ¿Tiene la administración tributaria un plan de auditoría? ¿Se ha proyectado realizar auditorías a los diferentes sectores y tipos de contribuyentes? ¿Cómo se seleccionan los

³⁷ Cabe señalar, sin embargo, que la calidad de las auditorías no deberá ser pasada por alto en el esfuerzo por ampliar la cobertura de auditoría. Por ejemplo, en muchos países de la ex Unión Soviética, la administración tributaria está obligada a auditar a los contribuyentes cada dos años, aun cuando lo mencionado como auditoría es más una verificación de las formalidades contables y de presentación de informes que una auditoría de impuestos real. Dicho sistema impide que la administración tributaria audite en forma eficiente sectores de auditoría y contribuyentes con altos porcentajes de incumplimiento, y no ha sido eficaz.

contribuyentes para ser auditados? ¿Qué clase de inteligencia hay para identificar sectores y contribuyentes a los que se debería auditar? ¿Existen distintos tipos de auditoría (rápida, con detenimiento, etc.) para tratar con los distintos tipos de problemas? Con frecuencia no existe ningún plan de auditoría, la selección de contribuyentes para ser auditados no sigue criterios sistemáticos, y los recursos asignados a auditoría no son productivos tanto para promover el cumplimiento voluntario como para aumentar los ingresos.

- ¿Cuánto personal es asignado a auditoría? ¿Hay capacitación para auditores? Conforme lo mencionado más arriba, un problema corriente en muchos países es que del 10 al 15 por ciento o menos del personal del departamento de impuestos es asignado a auditoría. Esta escasez de auditores se ve agravada por el hecho de que los auditores no están adecuadamente capacitados; en muchos países en vías de desarrollo, no realizan auditorías e investigaciones profundas, y limitan sus acciones a verificar el cumplimiento de los requisitos formales de presentación de informes.
- ¿Existe un sistema para controlar los pagos mensuales o trimestrales de los contribuyentes que permita la detección de desvíos significativos? Por ejemplo, durante periodos de escasez de crédito los contribuyentes reducen sustancialmente los pagos, tales como los anticipos del impuesto a las ganancias o los pagos mensuales del IVA. Una reducción significativa en estos pagos debería dar lugar a una auditoría rápida para determinar si ello se debe a la evasión.
- ¿Existe un programa para verificar información? En el caso del IVA, el informe de ventas por un monto inferior es una práctica común en muchos países; la experiencia ha demostrado que la verificación de información entre ventas y compras es una de las herramientas más efectivas para controlar el informe de ventas por un monto inferior al correspondiente. En el caso del impuesto a las ganancias, por ejemplo, la verificación de información de los intereses pagados por los bancos a los depositantes bancarios con la declarada por las personas ha contribuido a detectar el informe de ganancias por debajo del importe real en los EE.UU.

- ¿Cómo se controlan los reintegros del IVA a los exportadores? Los reclamos fraudulentos de reintegros de IVA por parte de exportadores ficticios han sido la causa de importantes escándalos impositivos en todo el mundo, y es necesario diseñar procedimientos específicos para controlar los reintegros del IVA a los exportadores. Nueva Zelanda, Singapur y Chile han desarrollado procedimientos altamente efectivos basados en la comparación de reclamos de reintegros con el perfil histórico de los exportadores.³⁸
- ¿Cómo se controlan las actividades de auditoría? ¿Existe un sistema que permita la evaluación de la productividad de los auditores y de la eficacia del programa de auditoría? La evaluación sistemática de actividades de auditoría es un instrumento indispensable para mejorar la calidad del trabajo de auditoría. A veces, los resultados de auditoría sólo son medidos en términos de valoraciones adicionales realizadas por los auditores, sin tomar en cuenta que estas valoraciones podrían eventualmente ser anuladas durante el proceso de apelación administrativo o judicial.

G. Sanciones y sistemas de multas

Un buen sistema de sanciones y multas es una herramienta indispensable para lograr el cumplimiento. Como parte de la evaluación de la administración tributaria, deberá considerarse la eficacia de las sanciones y sistemas de multas para alentar a los contribuyentes a cumplir voluntariamente con sus obligaciones impositivas.³⁹ *Un principio rector en el diseño de un buen sistema de multas y sanciones debería ser alentar a los contribuyentes a liquidar sus impuestos atrasados rápidamente y desalentarlos en el uso de impugnaciones legales para demorar el pago de impuestos que han sido correctamen-*

³⁸ Véase Silvani y Brondolo (1996).

³⁹ Existe una considerable discusión en la literatura económica (véase Pyle, 1991) acerca del papel de las sanciones y las multas para crear incentivos para que las personas evadan o no impuestos. Según Pyle, la investigación ha demostrado que las multas menores que son aplicadas en forma más constante son más efectivas para desalentar la evasión que las grandes multas aplicadas con poca frecuencia.

te gravados.⁴⁰ Para lograr estos objetivos, las sanciones y multas: (1) deberán ser gravadas de inmediato una vez que se ha establecido la responsabilidad; (2) no deben ser excesivas; (3) deben, sin embargo, ser más altas que las tasas de interés vigentes en el mercado la tasa prime o LIBOR más un margen.⁴¹

Colombia es un ejemplo de un país cuya administración tributaria adoptó (a fines de la década del ochenta) nuevas normas para alentar liquidaciones más rápidas. La sanción básica fue reducida del 200 al 160 por ciento del monto en cuestión, y puede ser reducida aún más por la rápida admisión de su responsabilidad por parte del contribuyente. Los contribuyentes que descubran que han cometido un error antes de su detección por la administración tributaria pueden corregirlo pagando una multa de sólo el 10% (antes era del 100%). Si el contribuyente acuerda liquidar en el momento de la auditoría inicial, la multa es del 20% del monto pagado en menos (anteriormente era del 200%). Por último, si antes de que el caso vaya a los tribunales el contribuyente acepta la demanda formal de la administración tributaria de un pago complementario, la multa es del 40%; después de que el caso va a los tribunales es del 80%.⁴²

Para asegurar que el sistema de sanciones y multas sea efectivo, las sanciones y multas deben poder ser aplicadas con facilidad por los administradores tributarios a los contribuyentes no cumplidores. Para lograrlo, las multas deben ser relativamente suaves, dado que la aplicación de multas menores no requiere, como norma general, un proceso judicial y administrativo muy largo. Las sanciones y multas deben ser diseñadas para cambiar el comportamiento del contribuyente

⁴⁰ El pago de impuestos vencidos deberá incluir: (1) los impuestos adeudados sobre el monto no informado; (2) el cargo por multas, expresado como un porcentaje de (1); y (3) el cargo por intereses por el uso de fondos del gobierno, expresado como un porcentaje de (1).

⁴¹ Esto supone que las multas son determinadas sobre una base porcentual en lugar de ser un monto fijo. En general, la experiencia ha demostrado que es preferible que las multas sean definidas como un porcentaje del monto total pendiente de los impuestos para facilitar el ajuste de las tasas de multas por inflación.

⁴² Véase Ramírez Acuña (1992).

promedio, que requiere que se apliquen sanciones al mayor número posible de contribuyentes no cumplidores. Esto tiene particular importancia para los países con altos niveles de incumplimiento (por ejemplo, países con una brecha fiscal de más del 20%). Deberá ponerse cuidado en no confiar en sanciones extremadamente severas que afecten a unos pocos contribuyentes con la esperanza de que alienten eventualmente un mayor cumplimiento. En un país, por ejemplo, cuarenta personas fueron encarceladas recientemente por diversas violaciones impositivas. Sin embargo, este número de encarcelaciones récord no tuvo prácticamente impacto en términos de aumentar los ingresos o mejorar el cumplimiento. Una medida que ha demostrado ser efectiva en cambiar el comportamiento de los contribuyentes y dar publicidad a las medidas ejecutorias de la administración impositiva es el cierre temporario de los negocios. El castigo del cierre se aplica a menudo a negocios difíciles de controlar por una serie de violaciones impositivas, que van desde la falta en emitir facturas para documentar ventas hasta la falta en presentar declaraciones juradas después de repetidas advertencias de la administración tributaria.

H. Servicios al contribuyente y publicidad

Los buenos servicios al contribuyente y las campañas de publicidad bien diseñadas y orientadas son elementos cruciales para alentar a los contribuyentes a cumplir con la legislación impositiva. Para facilitar el cumplimiento voluntario, la administración tributaria debe brindar a los contribuyentes un servicio constante, imparcial, amable e inmediato.⁴³ Los servicios efectivos al contribuyente deberán incluir programas tales como el desarrollo de formularios e instrucciones cla-

⁴³ En muchos países en vías de desarrollo y países con economías en transición, medidas relativamente simples tales como suministrar a los contribuyentes formularios de declaraciones juradas, eliminar aranceles por la recepción del pago de impuestos por parte de los bancos (que era una práctica común en algunos países de Europa Oriental), y establecer puestos de asistencia al contribuyente en lugares de fácil acceso en la administración tributaria, mejorarían significativamente los servicios al contribuyente.

ras, la posibilidad de puntos de contacto con el público para que la gente pueda solicitar y obtener información acerca de sus obligaciones impositivas, y el desarrollo de programas educativos para informar a los contribuyentes presentes y futuros. Un objetivo primario de los servicios al contribuyente es informar al público de sus deberes y responsabilidades en virtud de las leyes impositivas, de modo que pueda ser fácilmente comprendido por incluso los contribuyentes menos educados. De este modo, es esencial que los administradores tributarios lleven a cabo distintos tipos de campañas de información para diferentes tipos de contribuyentes (por ejemplo, contadores, asociaciones de comercio especiales, el público en general), difundiendo información sobre los fallos, reglamentaciones, decisiones y otras notificaciones, con el objeto de promover un alto nivel de cumplimiento y minimizar las equivocaciones de las leyes y reglamentaciones impositivas.⁴⁴ En países que han lanzado una reforma sin tener información sobre el contribuyente y campañas de servicio efectivas, los contribuyentes malinterpretaron los nuevos impuestos y procedimientos, obstaculizando el proceso de reformas.⁴⁵

Las campañas de publicidad a través de la radio, los diarios y la televisión informando al público acerca de los resultados de los esfuerzos de la administración tributaria –incluyendo, por ejemplo, el incremento en el número de contribuyentes inscriptos, el incremento en los ingresos, los resultados de auditoría y la disminución de la evasión fiscal– también han sido extremadamente efectivos para mejorar el cumplimiento voluntario y mejorar los ingresos en muchos países. Dar a publicidad los resultados de acciones ejecutorias pasadas llevadas a cabo por la administración tributaria ha demostrado a menudo ser más efectivo que los anuncios de futuras medidas. Hoy en día, los contribuyentes en países con una larga historia de incumplimientos no cambian simplemente su comportamiento en respuesta a las amenazas de fu-

⁴⁴ Véase LeBaube y Vehorn (1992).

⁴⁵ Esto es particularmente cierto en los países de la ex Unión Soviética y muchos países de Europa Oriental, en donde los servicios al contribuyente y las campañas de información no son considerados una prioridad.

turas acciones ejecutorias por parte de la administración tributaria.

I. Conducción y organización

Conforme a lo antes mencionado, un fuerte equipo de conducción es esencial para guiar el esfuerzo de la administración tributaria. Asimismo, para implementar la reforma, la administración tributaria debe funcionar como una organización integrada. Los conductores de las unidades clave en el proceso de recaudación –recaudación, auditoría, ejecución y litigación– necesitan comprender las funciones y responsabilidades, no sólo de sus propias unidades, sino también de las otras. A falta de tales conductores capacitados, los reformistas se verían obligados a reclutar personal calificado de los otros organismos del sector público o capacitar a gerentes existentes en funciones especializadas. En algunos países, por ejemplo, los gerentes de la administración tributaria fueron reclutados del personal del banco central para conducir e implementar la reforma de la administración tributaria.

Una pregunta central que los reformistas deben formularse para definir la estrategia de una administración tributaria es: ¿Cómo debe organizarse la administración tributaria? Sólo a través de la organización los reformistas podrán introducir los cambios de procedimiento esenciales que se necesitan para modernizar la administración tributaria. *Antes de introducir cambios específicos en la estructura organizativa, los reformistas tendrán que ocuparse de cuestiones generales tales como: (1) el grado de autonomía o dependencia del Ministerio de Hacienda; (2) las responsabilidades, incluyendo los impuestos que cobra;*⁴⁶ (3) *¿el tipo de estructura organizativa, por*

⁴⁶ Por ejemplo, en los países en vías de desarrollo que han mejorado la eficacia de sus administraciones fiscales, la tendencia parece ser transferir durante una segunda etapa de la reforma tributaria la responsabilidad por el cobro de los impuestos de seguridad social a la administración tributaria. La Argentina transfirió el cobro de los impuestos de seguridad social al Departamento de Impuestos en 1993. Esta transferencia mejoró el control y ejecución de los aportes de seguridad social y también ayudó a bajar los porcentajes de impuesto al trabajo y a ampliar la base de dicho impuesto.

ejemplo, será organizado por funciones, por tipo de impuesto, por tipo de contribuyente o por una combinación de estas alternativas, de la administración tributaria?

Para evaluar una administración tributaria desde un punto de vista organizativo, también es útil analizar la rotación de la conducción superior de la administración tributaria, así como las normas administrativas que rigen las condiciones de su designación y empleo. Una alta rotación a menudo da como resultado la ausencia de planes estratégicos y una clara definición de los objetivos a mediano y largo plazo. Si la permanencia en el cargo del director del departamento de impuestos es vista como altamente inestable, los gerentes de segundo nivel y la institución en su conjunto no prestarán demasiada atención a las instrucciones o directivas provenientes de la cima (en Argentina y Brasil, en algunos períodos la permanencia en el cargo del responsable del departamento de impuestos ha durado un año o menos; en Chile, a partir de la creación del departamento de impuestos, la permanencia en el cargo promedio de sus directores ha sido de seis años).

Una cuestión que los reformistas también deberán atender es el grado de autonomía apropiado de la administración tributaria. Cuanto más autonomía tenga la administración con respecto a las normas y reglamentaciones de la administración pública, más flexibilidad tendrá para realizar los principales cambios organizativos y de procedimiento necesarios para modernizar la administración tributaria. Esencialmente, los reformistas deberán buscar establecer una administración tributaria que pueda llevar a cabo su parte del programa macroeconómico del país. La administración tributaria tendrá más posibilidades de responder más rápidamente a las iniciativas del gobierno para generar más ingresos si está en condiciones de efectuar sus propias decisiones con respecto a la correcta organización, dotación de personal, niveles salariales, adquisición de bienes, alquiler o compra de espacio de oficinas, etc. España ha sido pionera para establecer una administración tributaria autónoma. Perú y la Argentina han introducido cambios organizativos importantes en esta área también. Ghana lideró el establecimiento de un organismo de ingresos públicos autónomo en 1985 con la creación de su Secretaría Nacional de Ingresos Públicos, que es independiente

de la administración pública y tiene sus propias políticas de servicios y pagos. Otros países africanos, Uganda y Zambia inclusive, siguieron el ejemplo de Ghana y establecieron autoridades de ingresos públicos autónomas con considerable éxito en 1991 y 1994, respectivamente. En muchos países, la experiencia ha demostrado que introducir cambios drásticos en la administración tributaria es más fácil cuando la organización es relativamente autónoma. Por el contrario, los países cuyas administraciones tributarias dependen totalmente de otras agencias gubernamentales para su aprobación, autorización y personal han encontrado más difícil (y por lo tanto más lento) introducir cambios importantes en la administración tributaria.

La autonomía debe estar acompañada por la responsabilidad -ante el Gobierno y ante los contribuyentes. Un elemento esencial para alentar la responsabilidad es establecer un código de ética al cual deben adherir los funcionarios fiscales. Para hacer cumplir el código de ética y las normas y reglamentaciones internas, debería haber una fuerte unidad de auditoría interna con un alto perfil dentro del departamento de impuestos.⁴⁷ También es necesario tener reglas claras para la adjudicación de contratos a los proveedores de la administración tributaria y para otras operaciones comerciales. En algunos países en vías de desarrollo, los funcionarios han comenzado a concentrarse en otro aspecto de la responsabilidad del personal: la corrupción. En Perú, la administración tributaria ha introducido una manera interesante de ocuparse de cuestiones de corrupción: un nuevo requisito para todo el personal técnico y los auditores es un curso de ética de dieciséis horas.

Con respecto a la estructura organizativa del departamento de impuestos, deben establecerse líneas claras de responsabilidad entre las oficinas de impuestos centrales, regionales y de distrito; las responsabilidades de los gerentes y funcionarios fiscales en cada nivel deben ser definidas de acuerdo con

⁴⁷ Los auditores internos son a menudo los primeros en detectar casos de corrupción en la administración tributaria, dado que en general son los responsables de revisar el cumplimiento de los procedimientos por parte de los departamentos.

las políticas y metas nacionales. En otras palabras, es esencial definir quién es responsable de qué y a quién deben informar las distintas unidades. La falta de líneas claras de autoridad puede complicar seriamente las operaciones de la administración tributaria. Por ejemplo, China está llevando a cabo en la actualidad una importante reorganización de su administración tributaria. Uno de los problemas más importantes y difíciles que enfrentan las autoridades es establecer una organización nacional, el Servicio Nacional de Impuestos, para cobrar impuestos. Si bien la administración tributaria de China estuvo formalmente separada del Ministerio de Hacienda desde 1994 en el Servicio Nacional de Impuestos y los servicios locales de impuestos, la definición de sus respectivas funciones y responsabilidades todavía no ha concluido.

Es posible que las siguientes cuestiones también deban ser atendidas en países con oficinas nacionales y locales de impuestos:⁴⁸

- ¿Usarán los contribuyentes el mismo CUIT para pagar impuestos nacionales y locales, o se deberán establecer CUITs diferentes? ¿La inscripción de contribuyentes en las oficinas de impuestos nacionales y locales será sometida a referencia cruzada y a intercambio de información?
- ¿Las oficinas locales y nacionales operarán un único sistema de computación o dos sistemas diferentes? En caso de un único sistema, ¿los sistemas nacionales serán computarizados primero o simultáneamente con los impuestos locales?
- ¿Las oficinas nacionales y locales procesarán las declaraciones juradas y los pagos de impuestos o serán las primeras las que reciban y procesen todas las declaraciones juradas y pagos de impuestos? En caso de ocurrir esto último, ¿la oficina nacional brindará información a las oficinas locales (electrónica o en papel), para facilitar el control y ejecución de los impuestos locales?

⁴⁸ Este conjunto de preguntas puede variar según si el país es una federación o un estado unitario, y la forma en que se asignan las responsabilidades impositivas y de la administración tributaria entre los distintos niveles del gobierno.

- ¿Las oficinas nacionales y locales tendrán acceso a las bases de datos de la otra?
- ¿Será designado el mismo banco para recibir las declaraciones juradas y los pagos tanto para los impuestos nacionales como locales?
- ¿Las oficinas nacionales y locales intercambiarán información de auditoría? ¿Esto será optativo u obligatorio?
- ¿Los servicios al contribuyente para impuestos nacionales y locales serán prestados en el mismo lugar para los contribuyentes que son responsables de ambos impuestos?

Estas cuestiones son ejemplos de temas que, si se dejan sin resolver al principio, pueden crear obstáculos importantes para reformar la administración tributaria más adelante.

J. Personal

Las políticas de personal efectivas son también un elemento clave para permitir el progreso de la administración tributaria. Para ser efectiva, una política de personal debe ocuparse de tres cuestiones interrelacionadas: las tareas asignadas a cada puesto en la organización, la capacidad y experiencia requeridas para llevar a cabo adecuadamente las tareas de cada cargo, y el sueldo apropiado.⁴⁹ El personal en los distintos puestos de la organización deberá tener la capacidad y experiencia requeridas para llevar a cabo las tareas de cada trabajo y ser remunerado apropiadamente por ese trabajo. Si las políticas de personal no toman en cuenta estas variables, la satisfacción del personal sufrirá al igual que la productividad de toda la organización.

Algunos de los interrogantes pertinentes al evaluar las políticas de personal de la administración tributaria son: ¿Cuál es la distribución de personal por función? ¿Cuál es la distribución de personal por salario? ¿Cuáles son las normas para contratar y despedir personal? ¿Existen descripciones claras de trabajos y trayectorias de carreras? Con frecuencia, una proporción excesivamente alta de personal –en algunos

⁴⁹ Véase Schlemenson (1992).

países, hasta el 25% del personal total- cumple funciones administrativas más que operativas esenciales. Los salarios son demasiado bajos comparados con el sector privado para capacidades y responsabilidades similares. Asimismo, las normas para contratar, promover y despedir personal no brindan los incentivos apropiados y fomentan la “esclerosis” de la organización.

Las políticas de personal serán determinadas en gran medida por la clase de organización que se adopte. Una administración tributaria que dependa de un organismo del sector público más grande, como por ejemplo un ministerio de Hacienda o de Economía, tendrá que seguir las políticas de personal de dicho organismo; una organización más autónoma tendrá una mayor flexibilidad para definir sus propias políticas. *Aunque generalmente se presta menos atención a las cuestiones de personal que a las cuestiones técnicas, ignorar a las primeras puede perjudicar a otras reformas de la administración tributaria. Para que un esfuerzo de reforma tenga éxito, es necesario que el personal de la administración tributaria -desde la autoridad máxima de la administración tributaria hasta el último peldaño de la escalera- tenga cierto grado de seguridad laboral, y sepa que la organización tiene políticas de personal justas.* El requisito de cierto grado de seguridad laboral deberá ser considerado frente a la necesidad de establecer las obligaciones y responsabilidades del personal.

V. Conclusiones

La experiencia reciente de varios países en mejorar la eficacia de su administración tributaria ha demostrado que la reforma fundamental es posible. Este es el caso en particular cuando las reformas de la administración tributaria siguen a una reestructuración y simplificación importante del sistema impositivo, cuando existe un fuerte compromiso político por la reforma de parte del gobierno y del público contribuyente, cuando los principales obstáculos para una administración tributaria eficaz han sido correctamente identificados, y cuando existe una estrategia bien diseñada para ocuparse de ellos.

Sin embargo, la tarea de reformar la administración tribu-

taria no es fácil. Como primer paso para definir la estrategia de la reforma, los administradores tributarios deben diagnosticar los principales obstáculos para la creación de una administración tributaria efectiva. En el proceso de analizar los problemas existentes, se sugiere que los países podrían ser divididos en aproximadamente cuatro grupos según la envergadura de la brecha fiscal y la eficacia de la administración tributaria. La envergadura de la brecha fiscal determinará en gran medida las metas de la estrategia; en general, cuanto mayor sea la envergadura de la brecha fiscal, más radicales serán los cambios requeridos en la administración tributaria.

En el proceso de definir las principales metas de la estrategia de la reforma, la experiencia ha demostrado que diez principios rectores han sido relevantes para orientar a varias reformas de administración tributaria: (1) el compromiso político con respecto a la reforma y sus sustentabilidad política son cruciales; (2) alentar el cumplimiento voluntario; (3) simplificar el sistema impositivo para facilitar la administración y reducir los costos de cumplimiento; (4) definir una estrategia clara; (5) identificar las leyes impositivas y contables que requieren cambio; (6) asegurar que exista una conducción efectiva del proceso de reforma; (7) diferenciar el tratamiento de los contribuyentes por envergadura; (8) realizar un acercamiento integrado al proceso de la recaudación de impuestos; (9) fijar prioridades y establecer un cronograma; y (10) comenzar una reforma fundamental con proyectos piloto. El peso relativo que se dé a cada principio rector dependerá de las circunstancias particulares de un país.

Un paso final en el diseño de una estrategia es identificar las dificultades específicas para la organización y operación efectivas de la administración tributaria. Al identificar tales dificultades deberán considerarse las siguientes cuestiones: la existencia de una organización ineficaz, la falta de toma de conciencia de la corrupción y de políticas para combatirla, la falta de exactitud y puntualidad en el procesamiento de las declaraciones juradas y su pago, programas de auditoría que son ineficaces para plantear riesgos a los evasores de impuestos de ser detectados y castigados, sanciones y multas que no alientan la rápida liquidación de los pagos de impuestos atrasados y gravámenes adicionales.

160. diseñar e implementar una estrategia, es importante en mente que la reforma de la administración tributaria es un esfuerzo complejo y a largo plazo; que se requerirán tiempo y recursos para que el esfuerzo de la reforma rinda resultados. Los cambios en la legislación, en las reglamentaciones, en los procedimientos y la capacidad del personal no se pueden implementar en un corto tiempo. Las mejoras marginales o medidas ad hoc destinadas a reducir la evasión impositiva en el corto plazo rara vez han traído aparejadas mejoras sustanciales en la eficacia de la administración tributaria y en el cumplimiento por parte del contribuyente. En cambio, los países que se las han ingeniado para disminuir significativamente el nivel de incumplimiento lo han hecho implementando una estrategia de reforma completa. Asimismo, será necesario que cada país formule su propia estrategia y defina la oportunidad de la implementación según condiciones generales tales como la situación política, la estructura de la economía, y las condiciones macroeconómicas para enfrentarla. En todos los casos, la dirección de las reformas es más importante que la velocidad de la implementación.

Bibliografía

Aguirre, Carlos, and Parthasarathi Shome, 1987, "The Mexican Value-Added Tax (VAT): Characteristics, Evolution and Methodology for Calculating the Base", IMF Working Paper 87/21 (Washington: International Monetary Fund).

Asilis, Carlos M., and Gian Maria Milesi-Ferretti, 1994, "On the Political Sustainability of Economic Reform," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 94/3 (Washington: International Monetary Fund).

Bagchi, Amaresh, Richard Bird, and Aridnam Das-Gupta, 1995, *An Economic Approach to Tax Administration Reform*, Discussion Paper No. 3 (Toronto: International Center for Tax Studies, Faculty of Management, University of Toronto).

Bahl, Roy, and Jorge Martinez-Vazquez, 1992, "The Nexus of Tax

Administration and Tax Policy in Jamaica and Guatemala," in *Improving Tax Administration in Developing Countries*, ed. by Bird and Casanegra de Jantscher (Washington: International Monetary Fund).

Bird, Richard, 1990a, "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," paper presented at the World Bank Conference on Tax Policy in Developing Countries, Washington, March.

_____, 1990b, "The Role of the Tax System in Developing Countries," *Australian Tax Forum*, Vol. 7 No. 4, pp. 395-410.

_____, and Milka Casanegra de Jantscher, eds., 1992, *Improving Tax Administration in Developing Countries* (Washington: International Monetary Fund).

Bogetić, Željko, and Fareed M.A. Hassan, 1996, "Personal Income Tax Reform and Revenue Potential in Transitional Economies: Bulgaria," paper presented at the Annual Conference of the European Public Choice Society, Washington, the World Bank, (April).

Cnossen, Sijbren, 1994, "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence," *Tax Notes International*, Vol. 8 (June), pp. 1649-1668.

Corfmat, François, 1985, "Computerizing Revenue Administrations in LDCs," *Finance & Development*, Vol. 22, No. 3 (September), pp. 45-47.

Crotty, John, 1996, "Performance Standards in Tax Administration," paper presented at the Thirtieth General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrators (CIAT), Santo Domingo, Dominican Republic, March.

dos Santos, Paulo Sérgio, 1994, "The Administration of Large Taxpayers: Achievements and Perspectives", in *Success Factors for the Administration of the Tax System*, Technical Papers delivered at the 28th CIAT General Assembly, Quito, Ecuador, (June).

Dubin, Jeffrey A., Michael J. Graetz, and Louis L. Wilde, 1987, "Are We a Nation of Tax Cheaters? New Econometric Evidence on Tax Compliance," *American Economic Review*, Vol. 77, No. 2 (May) pp. 240-245.

Holland, Graeme, 1991, "VAT Organizational Issues," in *Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues*, IMF Occasional Paper No. 88, ed. by Alain Tait (Washington: International Monetary Fund).

James, Simon, and Ian G. Wallschutzky, 1995, "The Shape of Future Tax Administration," *International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 49, No. 5 (May), pp. 210-218.

Jenkins, Glen P., and Edwin N. Forlemu, 1993, "Enhancing Voluntary Compliance by Reducing Compliance Costs: A Taxpayer Service Approach," Harvard International Tax Program, Cambridge, Massachusetts (March).

_____, 1994, "Modernization of Tax Administrations: Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change," *Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 48, No. 2 (February), pp. 75-81.

LeBaube, Robert A., and Charles L. Vehorn, 1992, "Assisting Taxpayers in Meeting Their Obligations," in *Improving Tax Administration in Developing Countries*, ed. by Bird and Casanegra de Jantscher (Washington: International Monetary Fund).

Mansfield, Charles Y., 1987, "Tax Administration in Developing Countries, an Economic Perspective," IMF Working Paper 87/42 (Washington: International Monetary Fund).

_____, 1990, "Tax Reform in Developing Countries: The Administrative Dilemma," *Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 44, No. 1 (March) pp. 137-43.

Medina, Luis, 1990, *Proyecto Reforma Tributaria y su Implantación: Estudio sobre la Evasión en el Impuesto Sobre la Renta* (Caracas, Venezuela: Inter-American Development Bank Project Document).

Morgan, David, 1986, "The Government's Tax Reform Package: An Overview," *Australian Tax Forum*, Vol. 3 (No. 1) pp. 3-30.

Nolan, Brian, 1986, "An Administrator's Overview of Tax Reform," *Australian Tax Forum*, Vol. 3 (No. 4), pp. 355-368.

Pyle, D.J., 1991, "The Economics of Taxpayer Compliance," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 5, No. 2, pp. 163-98.

Ramirez Acuña, Luis Fernando, 1992, "Privatization of Tax Administration," in *Improving Tax Administration in Developing Countries*, ed. by Bird and Casanegra de Jantsche, (Washington: International Monetary Fund).

Sandford, Cedric, 1994, "International Comparisons of Administrative and Compliance Costs of Taxation," *Australian Tax Forum*, Vol. 11, No. 3, pp. 291-309.

Schlemenson, Aldo, 1992, "Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration," in *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Bird and Casanegra de Jantscher (Washington: International Monetary Fund).

Shome, Parthasarathi, ed., 1995, *Comprehensive Tax Reform: The Colombian Experience*, IMF Occasional Paper No. 123 (Washington: International Monetary Fund).

Silvani, Carlos, 1995, "Perspectivas de la Administración Tributaria," in *Reforma de la Administración Tributaria en América Latina*, Seminario patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, (Washington: Interamerican Development Bank), pp. 255-272.

_____, and John Brondolo, 1996, "Selected Issues in Administering the VAT: Cross-Checking Invoices and Controlling Refunds to Exporters," presented at a State Administration of Taxation Seminar on VAT Administration and Policy, Shanghai, China, February.

_____, and John Brondolo, 1993, "An Analysis of VAT Compliance," in *Combatting Tax Abuse and Fraud: Technical Papers and Reports of the CIAT Technical Conference*, (Venice, Italy:CIAT).

_____, and Richard Fulford, 1995, "A Strategy for Administering the VAT in Countries in Transition," paper presented at Joint Vienna Institute Seminar on VAT Policy and Administration for Economies in Transition, Washington, International Monetary Fund, February.

Stephens, Robert, 1987, "Tax Reform in New Zealand," *Australian Tax Forum*, Vol. 4, No. 3, pp. 327-346.

Tait, Alan A., Wilfred Graetz, and Barry J. Eichengreen, 1979, "International Comparisons of Taxation in Selected Developing Countries 1972-76," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 26 (March), pp. 123-156.

Tanzi, Vito, 1996, "Fiscal Adjustment and Reform in Brazil," speech delivered at the first Brazil Seminar on Public Finance, Brasilia, September.

_____, 1981, "Tax Policy in Middle-Income Countries: Some Lessons of Experience," International Monetary Fund, Departmental Memorandum No. 62 (Washington: International Monetary Fund).

_____, and Milka Casanegra de Jantscher, 1987, "Presumptive Income Taxation: Administrative, Efficiency, and Equity Aspects," IMF Working Paper 87/54 (Washington: International Monetary Fund).

_____, and Anthony Pellechio, 1995, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22 (Washington: International Monetary Fund).

_____, and Parthasarathi Shome, 1993, "A Primer on Tax Evasion," IMF Working Paper 93/21 (Washington: International Monetary Fund).

United Kingdom, Board of Inland Revenue, 1995, *Annual Report of the Commissioners of Her Majesty's Inland Revenue* (London: HMSO).

_____, 1995 (October), *Annual Report of the Commissioners of Her Majesty's Inland Revenue* (London: HMSO).

United States Internal Revenue Service, 1996, "Challenges and Achievements at the Internal Revenue Service." (unpublished discussion paper; Washington: U. S. Internal Revenue Service).

_____, 1993, "Tax Gap Briefing," (unpublished discussion paper; Washington: Research Division, U. S. Internal Revenue Service).

_____, 1992. "A Tax System for the 21st Century," proceedings of the Tenth Annual IRS Research Conference, Washington, November.

_____, 1988, "Income Tax Compliance Research: Gross Tax Gap Estimates and Projections for 1973-1992." (Washington: Research Division, U.S. Internal Revenue Service).

van der Heeden, Koenraad, 1994, "The Pay-As-You-Earn Tax on Wages—Options for Developing Countries and Countries in Transition," IMF Working Paper 94/105 (Washington: International Monetary Fund).

Witte, Ann D., and Diane F. Woodbury, 1985, "The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the U.S. Individual Income Tax," *National Tax Journal*, Vol. 38, No. 1 (March), pp. 1-13.

*IMPRESO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 - ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES - ARGENTINA
JULIO DE 1998*

