

MINISTERIO DE FINANZAS:  
FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y  
REFORMA

*José Gil-Díaz*

Documentos de Trabajo No. 20  
2007

## MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA

*José Gil-Díaz\**

### INTRODUCCIÓN

Los temas de esta nota son la organización, las funciones y la reforma de un Ministerio de Finanzas (o de Hacienda) (MoF). En su primera versión este trabajo era una guía para orientar el diagnóstico y los cambios a introducir en ministerios de finanzas concretos. La consideración de las funciones, la organización y la reforma desde una visión amplia de la política fiscal hizo necesaria la introducción de temas no considerados en la primera redacción<sup>1</sup>.

En cuanto tiene que ver con la administración de la política fiscal, el MoF es el principal actor.

El punto de referencia es un MoF con insuficiente capacidad de análisis, un sistema tributario con múltiples exoneraciones y exenciones y alta evasión, instituciones presupuestales<sup>2</sup> débiles, una política fiscal procíclica que refleja un acceso limitado a los mercados de capital, una relación no óptima con sus socios institucionales (unidades encargadas de la ejecución del gasto, el gabinete ministerial, el banco central, las empresas públicas y el sector privado) y una organización fragmentada<sup>3</sup>.

El trabajo se divide de la siguiente forma. En la primera parte se muestra la relación entre el MoF y la política fiscal; en la segunda, se muestran las funciones de un MoF; en la tercera, se profundiza en su

---

\* Ciudadano de Uruguay. Fue funcionario de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1962-1974), Sub-Secretario de Economía y Finanzas (1974), Presidente del Banco Central (1974-1982), consultor del Fondo Monetario Internacional (1982-1984 y 2001-2002), e integró el personal de ese organismo (1984-2001). Actualmente, es consultor del Banco Mundial. Este documento refleja, en parte, la experiencia del autor durante su participación en los grupos organizados por el Banco Mundial en apoyo de la transformación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Sin intentar atribuirles ninguna responsabilidad sobre el resultado final, el autor agradece los extensos comentarios de Sterie T. Beza, y las sugerencias de Eduardo Fernández y Carlos Konke sobre una versión preliminar.

<sup>1</sup> Un ejemplo lo constituye la sección sobre la evaluación de las políticas económicas diferentes a la política fiscal.

<sup>2</sup> Alessina y Perotti (1995) definen instituciones presupuestales como los procedimientos y prácticas que regulan el diseño, la aprobación y la ejecución de los presupuestos.

<sup>3</sup> Las unidades que componen el MoF son casi autosuficientes, están aisladas unas de otras, son muy pocos los trabajos que requieren la colaboración de distintas unidades y las bases de datos no se comparten (World Bank, 2003).

organización; en la cuarta se examinan las relaciones del MoF y sus socios institucionales; en la quinta, se resumen las características de un MoF que permitiría una gestión óptima de las finanzas públicas, teniendo en cuenta la mejor experiencia internacional. Y, por último, se analiza su reforma subrayando la introducción de nuevos acuerdos institucionales, mejores procedimientos y mayor transparencia en el proceso de decisión.

## EL MoF Y LA POLÍTICA FISCAL

En primer lugar es importante separar al instrumento, el MoF, de las políticas concretas. El MoF es una pieza clave del gabinete del Presidente o del Primer Ministro. Su responsabilidad más importante es la administración de la política fiscal. El MoF propone nuevos impuestos, recauda los existentes y proyecta, negocia, y ejecuta el presupuesto. EL MoF diseña el presupuesto, fija los montos máximos de gasto de acuerdo a los límites financieros (el crecimiento máximo de la deuda pública de acuerdo a los objetivos de mediano plazo, y el crecimiento esperado de la recaudación de impuestos), y lo negocia con diferentes entidades (las unidades que ejecutan el gasto, el gabinete y el poder legislativo). Finalmente, el MoF proporciona los recursos para el pago de los gastos.

La efectividad de la política fiscal depende de los objetivos, el apareamiento entre objetivos e instrumentos<sup>4</sup>, la posibilidad que mecanismos automáticos trabajen ante la presencia de choques de origen interno o externo, y la eficiencia del MoF.

No existe una definición de política fiscal que esté libre de críticas. Según James Tobin (1997), la política fiscal tiene que ver con el tamaño de la deuda pública, incluyendo la base monetaria, y la política monetaria tiene que ver con la composición de esa deuda. Teniendo en cuenta que el Estado garantiza en última instancia a los sistemas pensionales de prestaciones definidas, el valor presente negativo de los flujos de fondos de estos regímenes constituye deuda pública.

El cuadro 1 presenta los objetivos posibles de la política fiscal y sus instrumentos.

Desde la aparición de la *Teoría general* de John Maynard Keynes se ha considerado que la política fiscal tiene que ver con el impacto que tienen los gastos públicos y los impuestos sobre la demanda agregada. Sin embargo, en los últimos treinta años, se han introducido nuevos temas no previstos por los economistas keynesianos.

---

<sup>4</sup> Más adelante se discute la armonización de fines y medios.

Cuadro 1  
 Política fiscal: objetivos e instrumentos

Objetivos	Instrumentos
Afectar variables macroeconómicas como inflación, producción y empleo	El gasto público, su monto y composición <sup>5</sup>
Mantener una determinada posición fiscal a través del tiempo	Los impuestos Los subsidios
Evitar que los balances macroeconómicos se afecten por las acciones fiscales (ello podría constituir una restricción más que un objetivo)	La administración de la deuda pública La administración de precios de actividades bajo la responsabilidad del sector público
Mejorar la calidad del capital humano y redistribuir el ingreso	La regulación Las reformas
Usar los recursos para obtener determinados resultados a través de la oferta de bienes y servicios públicos	

Una lista no completa de los nuevos interrogantes fiscales es la siguiente:

1. ¿Cuál es el impacto de las distintas formas de financiar un monto de gastos (impuestos, deuda no monetaria, o creación monetaria) sobre las variables macroeconómicas reales (Haliassos y Tobin, 1988)?
2. ¿Es la deuda pública riqueza privada?
3. El mantenimiento de una política fiscal a través del tiempo.
4. La importancia de los pasivos fiscales ocultos y contingentes.
5. El efecto sobre la posición fiscal de gastos obligatorios no financieros<sup>6</sup>.
6. ¿Qué agentes soportan finalmente el costo de los impuestos? En este sentido, en los últimos años se ha investigado cómo los costos fiscales se dividen entre generaciones (Gokhale y Smetters, 2003)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> La composición es importante en relación a la determinación de algunas variables como el tipo de cambio real.

<sup>6</sup> El gasto forzoso (*mandatory expenditure or entitlement*) provee beneficios a un grupo determinado. La transferencia a un miembro del grupo comienza cuando éste demuestra que cumple con las condiciones establecidas antes de su trámite. Las transferencias comienzan y continúan ajenas a la decisión de autoridades públicas. Ejemplos: las obligaciones de los fondos de pensiones de prestaciones definidas (*pay-as you-go systems*) y los seguros de salud con prestaciones definidas.

<sup>7</sup> Algunos de estos temas se discuten en la sección sobre la visión de mediano plazo de la política fiscal.

El tema fiscal, además, puede ser abordado desde otros puntos de vista diferentes al de la macroeconomía. La política fiscal, y el presupuesto como su instrumento principal, es el vehículo para la prestación de aquellos servicios que el Estado ha reservado para sí, porque no existe un mercado para ellos o por una decisión expresa de sustraerlos de la competencia<sup>8</sup>. En este sentido, actualmente, se reconocen como conceptos importantes la eficacia con que se aplica el gasto, los costos involucrados y los usos alternativos de los recursos utilizados. Expresar estos conceptos aclara la racionalidad del ejercicio presupuestal.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, la posición de los ministerios de finanzas ha variado a través del tiempo. Del control rígido sobre montos asignados y su composición por objeto del gasto, se está cambiando hacia una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos que fija el presupuesto por parte a las entidades que ejecutan el gasto. En este sentido, en el ámbito internacional, existen diferentes versiones de esta descentralización de la decisión a gastar. En este campo, las experiencias más audaces son las de Australia y Nueva Zelanda.

¿Cuáles son las características de este proceso de descentralización de la decisión de gastar? Una, fundamental, tiene que ver con el papel que desempeña el MoF cuando se fijan los montos máximos de gastos. En el enfoque tradicional, los montos máximos se calculan teniendo en cuenta los montos ejecutados en el pasado, la proyección de la tasa de inflación y alguna corrección sobre el monto real de los gastos.

En el nuevo enfoque, el MoF debe ser capaz, ex ante, de evaluar el monto de recursos que requiere la unidad ejecutora del gasto en términos de los objetivos de la política sectorial que administra. Ello exige tener el conocimiento necesario para relacionar las políticas sectoriales, objetivos e instrumentos, con los montos de gasto público requeridos para alcanzar las metas fijadas en el año para el cual se presupuesta. El complemento de este enfoque es una evaluación ex post de los resultados en términos de objetivos y costos incurridos.

---

<sup>8</sup> Esta definición de bienes públicos no incluye aquellos prestados por las empresas públicas. En este caso la clasificación, público o privado, se hace atendiendo quién es el propietario de los activos.

## FUNCIONES

### FUNCIONES PRINCIPALES, COMPLEMENTARIAS Y DE APOYO

En los países desarrollados (como Nueva Zelanda, los países escandinavos, el Reino Unido y Estados Unidos) los MoF están abocados a la programación y administración de la política fiscal, dejando los aspectos operacionales de la administración financiera y de la contabilidad a las entidades ejecutoras del gasto. Se ha llegado a esta situación después de un proceso que ha abarcado varias décadas. Los MoF de los países en desarrollo, faltos de tradición y continuidad, deben cubrir ambos aspectos.

Un ministro de finanzas de un país en desarrollo ha expresado: “la razón de ser de un MoF es recaudar impuestos en la forma más efectiva y eficiente posible, asignar esos recursos de acuerdo a las prioridades nacionales, informar sobre los gastos y evaluar los resultados obtenidos a través de los gastos incurridos”<sup>9</sup>. Cabría agregar que la forma en que se han recaudado los impuestos y los efectos de la extracción de estos recursos privados, también, se debería evaluar.

Para cumplir con este mandato, el MoF debe asumir una serie de funciones: algunas serán principales porque son la razón de ser de la institución; otras serán complementarias y otras serán de apoyo (World Bank, 2004, y Homes y Manning, 2003). El cuadro 2 presenta un resumen de las funciones de un MoF.

Cuadro 2  
Funciones de un MoF

Funciones	Tareas
Principales	
Aspectos macroeconómicos de la política fiscal	Diseño y administración de la política fiscal en sus aspectos macroeconómicos Preparación y actualización de la visión de mediano plazo de la política fiscal Apoyo a la preparación del presupuesto Apoyo a la política tributaria Evaluación de las políticas sectoriales
Deuda pública	Negociación Contabilidad Estimación de riesgos y vulnerabilidades
Presupuesto	Preparación del presupuesto Discusión con las entidades ejecutoras del gasto

<sup>9</sup> Ministro de Hacienda de Afganistán. Tomado de World Bank (2004).

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

	de las políticas sectoriales y sus presupuestos Discusión con el poder legislativo Ejecución del presupuesto Diseño y manejo de los flujos de caja Preparación de indicadores sobre la calidad y eficiencia del gasto
Tesorería	Recaudación de fondos en un número mínimo de cuentas Reducción de fondos ociosos Administración de la deuda flotante
Política tributaria	Diseño de la política tributaria Estimación del gasto tributario y su evaluación
Administración tributaria	Recaudación Estimación de la evasión
Contabilidad	Contabilidad presupuestal Contabilidad financiera
Complementarias	
Regulación	Actividades bancarias Mercados financieros Regulación de monopolios
Administración de la ayuda externa	
Compras del Estado	
Relaciones con empresas públicas	
Auditoría	
De apoyo	Identificación de procesos y su racionalización Administración de las bases de datos Administración del personal Administración de la tecnología

#### ESTADÍSTICAS

El MoF deberá ser el promotor principal del mejoramiento de la calidad y oportunidad de las estadísticas económicas y financieras (anexo 1). El MoF podrá tener un papel rector pero las responsabilidades sobre las mediciones y estimaciones se deberán repartir entre diferentes entidades del sector público.

#### ANÁLISIS ECONÓMICO

Los técnicos del MoF deben producir un conjunto de estudios a través del año.

1. En apoyo a la preparación del presupuesto anual
  - a) Proyección de las tasas de crecimiento del PIB real, productividad, y oferta y demanda laborales.

b) Proyección de los flujos macroeconómicos. Los flujos macroeconómicos (anexo 2) constituyen un instrumento simple y efectivo para describir la situación macroeconómica. El FMI utiliza este instrumento en sus informes sobre los países miembros. Se deben usar, además, como una prueba de consistencia de los datos. Su cálculo es una indicación de la habilidad de los economistas en el manejo de cifras y estimaciones.

c) Proyección de la recaudación de impuestos. Proyección pasiva: se supone que no se introducirán cambios de política en el período para el cual se hace la proyección. Proyección activa: se introducen cambios de política.

d) Determinación preliminar del techo máximo para el gasto no financiero del gobierno general.

e) Documento sobre la visión de mediano plazo de la política fiscal. Los países de la OECD comienzan el ejercicio presupuestal anual discutiendo la política fiscal de mediano plazo en términos de prioridades, instrumentos y posibles vulnerabilidades. El informe establece, además, la agenda de temas a discutir y negociar entre el MoF y sus interlocutores (el gabinete, el congreso, las instituciones que ejecutan el gasto, el banco central, y los ciudadanos y sus organizaciones). En el anexo 3 se presenta una propuesta para este documento.

El ejercicio es coordinado por el Departamento de Economía y se nutre de insumos proporcionados por otras unidades del ministerio. Por lo tanto, es deseable que los métodos, las relaciones entre unidades y los procedimientos de aprobación se fijen de antemano.

## 2. Durante la ejecución del presupuesto

a) Estimaciones tempranas del déficit del sector público no financiero (estimaciones a partir de las fuentes de financiamiento).

b) Informe trimestral con estimaciones y proyecciones macroeconómicas (anexo 4).

c) Informe anual sobre finanzas públicas (para entregar en el primer trimestre del año siguiente) (anexo 5).

Por su oportunidad y contenido, este documento debería sustituir a la presentación de la Cuenta Pública<sup>10</sup> que se elabora en algunos países de América Latina.

## EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS DIFERENTES A LA POLÍTICA FISCAL

La coordinación de la política fiscal y las políticas económicas sectoriales, o del Ministro de Hacienda con los ministros sectoriales, es una tarea difícil en cualquier tiempo y lugar. Aquí se sugiere que el MoF debe tener una opinión

---

<sup>10</sup> Este informe generalmente incluye sólo información contable sobre ejercicios ejecutados.



sobre las políticas diferentes a la fiscal. En primer lugar, las políticas sectoriales tienen, casi siempre, efectos fiscales. En segundo lugar, la coherencia de estas políticas con el plan fiscal debe ser, necesariamente, discutido y negociado. Este es un tema importante en la agenda gubernamental.

Para hacer esta evaluación se proponen los siguientes temas:

1. ¿Son los objetivos de la política sectorial coherentes entre sí y con los objetivos de las otras políticas?
2. ¿Cuáles son los instrumentos? Los instrumentos son cambios en el gasto público, en subsidios, impuestos, en regulación, o reformas (reorganización de los mercados, etc.).
3. ¿Han sido los objetivos y los instrumentos apareados siguiendo las reglas de Tinbergen-Mundell? Primera regla (Tinbergen, 1952): el número de objetivos e instrumentos será el mismo. Segunda regla (Mundell, 1972): los instrumentos serán apareados a fines de acuerdo a su eficiencia relativa.
4. ¿Cuáles son los efectos macroeconómicos causados por la política sectorial?
5. ¿Esta política ha creado situaciones de *moral hazard*?
6. ¿Cuáles son los efectos de la política sobre impuestos, gastos obligatorios y financiamiento público?

## IMPUESTOS

1. Diseño del sistema tributario. Aquí se adopta la idea de que los gastos públicos son más eficientes que los impuestos como instrumentos de redistribución de ingresos. Además, la experiencia indica que las exoneraciones y los regímenes excepcionales son fuente de evasión y violan el principio de igualdad de oportunidades. Por estas razones, el ajuste de la política tributaria se debe realizar expandiendo la base tributaria y eliminando exoneraciones.

En casi todos los países, los impuestos más importantes, el impuesto a la renta (IR) y el impuesto al valor agregado (IVA), cuentan con una gran cantidad de exenciones y excepciones, lo cual dificulta su administración.

En este sentido es deseable elaborar una estrategia de mediano plazo para eliminar las exenciones y excepciones del IVA y el impuesto a la renta. Los beneficios tributarios a eliminar deberán ser seleccionados teniendo en cuenta las estimaciones del gasto tributario<sup>11</sup>, la evaluación de los beneficios y costos desde el punto de vista de la colectividad en su conjunto, y las

---

<sup>11</sup> El concepto de gasto tributario se discute más adelante. El gasto tributario se usa como sinónimo de beneficios concedidos a los contribuyentes a través de un texto legal.

dificultades que encuentre la administración en recaudar con el actual diseño.

En cuanto a la unidad encargada de la política tributaria se sugiere:

- a) Elaborar proyecciones de ingresos a tres años.
- b) Desarrollar un modelo que relacione las bases tributarias del IVA y del IR con un grupo de contribuyentes identificados como importantes.
- c) Estimar las elasticidades de los principales impuestos a cambios en el ingreso y en los parámetros tributarios (tasas y definición de las bases).
- d) Homogenizar las metodologías de cálculo entre el Congreso y el gobierno para las proyecciones de ingresos, precios y otras variables que incidan en la confección del presupuesto anual<sup>12</sup>.
- e) Realizar estimaciones del gasto tributario en sus componentes más importantes.
- f) Realizar estudios que evalúen, del punto de vista social, las exoneraciones y excepciones tributarias más importantes.

2. Recaudación. En cuanto a la administración tributaria se sugiere dar prioridad a las siguientes acciones:

- a) Identificar a los contribuyentes.
- b) Introducir procedimientos de retención.
- c) Permitir que los contribuyentes evalúen sus obligaciones.
- d) Usar una cuenta corriente por contribuyente.
- e) Aumentar los procesamientos de las declaraciones y pagos.
- f) Incrementar los costos financieros del no pago de impuestos.
- g) Incrementar las posibilidades de identificar a los evasores.
- h) Desarrollar la administración de la computación y la tecnología.
- i) Controlar la calidad de la información introducida a los sistemas.
- j) Estimar la evasión en el IR y el IVA.
- k) Diseñar planes anuales de reducción de la evasión.

### EL PRESUPUESTO<sup>13</sup>

El presupuesto es el plan anual del gobierno central aprobado por una ley e integrado por impuestos proyectados, gastos públicos planeados y financiamiento (como restricción o resultado). Su preparación, trámite, aprobación y ejecución están regulados por un conjunto de normas establecidas por la Ley de Presupuesto (anexo 6).

Las prácticas actuales exigen que la ley que aprueba el presupuesto defina el gasto público de acuerdo a tres criterios: cuánto se gasta

---

<sup>12</sup> El medio académico puede ayudar a conciliar métodos.

<sup>13</sup> Ver Marcel y Tokman (2002).

(restricción macroeconómica)<sup>14</sup>; en qué se gasta (equidad) y cómo se gasta (eficiencia). En la medida que en que el monto a gastar sea sostenible sin generar regresividad, en el gasto o en el ingreso, “el equilibrio macroeconómico constituye el más público de los bienes públicos” (Conpes, 2003). Ello exige que la unidad encargada del diseño del presupuesto conozca las políticas sectoriales y las “funciones de producción” de los sectores claves (educación, salud, vivienda y agricultura<sup>15</sup>).

El proceso presupuestal (diseño, aprobación, ejecución) puede ser considerado como un juego entre diferentes actores que compiten por el gasto público. Los programas de gasto benefician a sectores y grupos que no financian los costos de esos programas. El peso de los impuestos recae en otros ciudadanos. Por lo tanto, el juego se basa en una asimetría: las unidades que gestionan los programas, los legisladores y los buscadores de rentas no necesitan considerar la restricción presupuestaria. Pero la principal obligación del MoF es la administración de las restricciones financieras. Teniendo en cuenta esta asimetría, se propone que el MoF tenga una posición dominante en el diseño de la política y en su administración.

Los sistemas presupuestarios que usan los distintos países combinan elementos de dos soluciones extremas. En el sistema jerárquico, el MoF prevalece en cada etapa del proceso presupuestal. Igualmente, dentro de este sistema, se limita al poder legislativo en cuanto su capacidad de introducir cambios en el presupuesto presentado por poder ejecutivo. En el sistema de negociación, por el contrario, en cada etapa, existe una transacción entre los diferentes actores (el MoF, el gabinete, las unidades responsables del gasto y el poder legislativo).

Cualquiera que sea la organización adoptada, la entidad encargada de la preparación y ejecución del presupuesto debe ser responsable. Las prioridades y puntos de vista de esa entidad debieran ser compartidos por los otros actores del proceso.

¿Existe una relación entre las diferentes soluciones en materia de reglas institucionales y los resultados? La experiencia internacional evidencia que los sistemas predominantemente jerárquicos muestran mejores resultados macroeconómicos.

---

<sup>14</sup> La experiencia con las crisis fiscales y cambiarias, ha enseñado que la estimación de la restricción macroeconómica debe ser intertemporal para captar todos los riesgos a que se expone la posición fiscal. En este sentido, el coeficiente de deuda pública a PIB no puede crecer continuamente (Roubini, 2001).

<sup>15</sup> Sobre todo si una porción importante de los habitantes pobres está concentrada en esa actividad.

Los sistemas presupuestarios se superponen con los sistemas electorales. Los países con reglas de mayoría para la elección de sus representantes tienden a tener dos partidos que están cerca del centro de opinión. Estos países usan alguna versión del sistema jerárquico. Los países con reglas proporcionales tienen un número de partidos mayor a dos. Como resultado, necesitan coaliciones para formar gobiernos. En estos casos, el sistema presupuestario es de negociación. La naturaleza de las negociaciones necesarias para la aprobación del presupuesto está determinada por el número de actores con poder de veto (Hallerberg y Hagen, 1998, y Stein, Talvi y Gristanti, 1998).

Las reglas institucionales en materia presupuestal fijan los procedimientos a seguir por los diferentes actores en el proceso de formular el presupuesto. Se debe determinar qué órganos representan el interés general. Ello se contrapone con los actores que representan intereses particulares. En el proceso de preparar el presupuesto, discutirlo, aprobarlo y ejecutarlo cabría destacar los siguientes conceptos:

1. Los presupuestos contienen información valiosa pero compleja. Los datos pueden ocultar resultados globales, y beneficios y costos para diferentes grupos. La interpretación se hace dudosa cuando las definiciones permiten la llamada “contabilidad creativa”<sup>16</sup>. La falta de transparencia hace particularmente difícil la tarea de control.

2. La introducción de mayor transparencia se puede apoyar en la definición de estándares y en la creación de unidades encargadas de evaluar la transparencia y la consistencia del ejercicio presupuestal.

3. El mediano plazo. El vínculo con el mediano plazo en materia de recursos (impuestos y restricciones al mayor endeudamiento) y gastos (monto, composición, efectividad) se debería hacer estableciendo desde dónde se llega (por ejemplo, los últimos tres años) y hacia dónde se va (por ejemplo, los próximos tres años) (ver anexo 3). Los países de la OECD enmarcan el ejercicio presupuestal en un documento que hace explícita la visión de mediano plazo de la política fiscal. Los distintos sistemas están avanzando para disponer de un conjunto de indicadores de gestión que permiten una planeación, ex ante, y una evaluación, ex post, del gasto público. Estos indicadores permiten estimar la eficacia del gasto en sectores como la educación y la salud. Igualmente, se construyen indicadores para estimar el efecto del gasto en poblaciones, áreas o actividades que, por razones determinadas, son objeto de promoción. Ello se contrapone a la

---

<sup>16</sup> Un ejemplo clásico lo constituye la inclusión de los ingresos por privatizaciones en los ingresos corrientes.

práctica tradicional de administrar sólo la disponibilidad de recursos líquidos imponiendo límites sobre el gasto y su composición.

4. Evaluación de proyectos y preparación del programa de inversión pública<sup>17</sup>. Tanto en países desarrollados como en países en desarrollo los proyectos incluidos en el plan de inversión pública son objeto de negociación política entre los legisladores y el poder ejecutivo, y entre los legisladores entre sí. En Estados Unidos parecería que cualquier decisión que tenga que ver con el presupuesto tiene un costo en términos de *pork barrel*. Como consecuencia, se incluyen en el presupuesto proyectos no evaluados y otros sin ninguna prioridad.

Con el propósito de mejorar la calidad del paquete de inversiones públicas se debería establecer en la Ley de Presupuesto que sólo se podrán incluir proyectos evaluados con un mínimo de retorno social. Al mismo tiempo, el departamento de presupuesto debería tener una lista transparente de proyectos en preparación con indicadores preliminares de rentabilidad social.

5. Preparación del presupuesto por el poder ejecutivo. Una vez que se ha estimado el máximo nivel posible de los gastos no financieros, la unidad del MoF encargada del presupuesto negocia con las unidades encargadas de administrar el gasto. Ésta es una etapa difícil porque ellas no tienen responsabilidad por los costos y efectos financieros de los gastos que administran. La negociación puede ser bilateral, el MoF y la unidad administradora del gasto, o en el seno del gabinete. En el sistema jerárquico el MoF tendría la última palabra, mientras en el sistema de negociación una diferencia de opinión se podría llevar al gabinete.

6. Presentación al poder legislativo y su aprobación. Esta etapa involucra conceptos importantes como la estimación de recursos, el límite sobre el nivel de gastos, la reasignación de recursos entre programas y los cambios que el poder legislativo pueda introducir en la Ley de Presupuesto a través de los presupuestos anuales. Estos problemas deberían estar resueltos en la Ley de Presupuesto. Igualmente, en esa ley se debería establecer en qué circunstancias el poder ejecutivo puede vetar la totalidad o partes del presupuesto aprobado por el poder legislativo.

7. Ejecución. Los temas importantes son: la posibilidad de introducir presupuestos complementarios, el cambio de recursos entre programas y líneas presupuestales, el uso de recursos establecidos en presupuestos pasados, la posibilidad de reducir gastos cuando los recursos recaudados son

---

<sup>17</sup> Es importante que se defina, con precisión, en términos contables, el concepto inversión pública. La experiencia colombiana ilustra las dificultades que se crean cuando la definición no es clara.

menores que las estimaciones que soportan el presupuesto, el control de la deuda flotante, y cómo y cuándo serán publicados los datos del presupuesto ejecutado.

8. Evaluación del gasto. Además de la auditoría, los sistemas más avanzados proveen una evaluación ex post de algunos grupos de gasto relevantes como educación, salud y subsidios. Estos ejercicios requieren el desarrollo de indicadores de la calidad del gasto.

#### FONDOS AFECTADOS

Es contrario a las buenas prácticas afectar fondos públicos o separar recursos que serán asignados de acuerdo a fines específicos. ¿Cuál es la definición de la expresión “fondo”? En algunos países es sinónimo de crédito presupuestal. En otros significa afectar un monto de recursos que serán utilizados de forma especial. Las malas prácticas presupuestales están asociadas a esta última acepción. Si a la afectación se agregara que los recursos están fuera del presupuesto se tendría la peor de las soluciones posibles.

Si la afectación de recursos (el fondo) se hace para servir una población determinada y la salida o entrada al grupo de beneficiarios no puede ser manipulada por la administración, salvo cambiando las reglas, se está en presencia de un gasto forzoso. En este caso, el fondo se debería tratar como un gasto forzoso más<sup>18</sup>.

Dado un objetivo, el problema es encontrar el instrumento más apto para aparearlo al fin propuesto<sup>19</sup>. En el caso que se discute, el instrumento está constituido por el fondo y las reglas para asignar los recursos. Al menos, teóricamente, no es claro que la asociación de un objetivo con un fondo de recursos afectados sea la solución óptima.

De la experiencia en la administración de fondos como procedimiento para asignar recursos públicos resultan cuatro problemas principales. Primero, la asignación de recursos a través del fondo se puede hacer con reglas más blandas que aquellas aplicadas al resto de los créditos presupuestales. Ello podría dificultar el control, la rendición de cuentas y la auditoría de las actividades reservadas a los fondos. El óptimo es tener reglas generales que cubran toda la asignación de recursos. Segundo, las condiciones que rodean las actividades del fondo pueden cambiar a través del tiempo. Por lo tanto, aquello que fue importante en el momento de creación del fondo podría ya no serlo. Tercero, las prioridades y restricciones

---

<sup>18</sup> Para una definición de gasto forzoso ver nota 6.

<sup>19</sup> El número de objetivos y de instrumentos debe ser igual.

financieras también podrían cambiar. Cuarto, los operados del sistema, dada la continuidad en la aplicación de reglas debilitadas (control, rendición de cuentas y auditoría) se podrían transformar en buscadores de rentas.

#### GASTOS TRIBUTARIOS<sup>20</sup>

1. Definición. El gasto tributario se define como aquellas reducciones de recaudación que se explican por reglas excepcionales (exenciones, deducciones, rebajas en tasas, créditos, operaciones diferidas) diferentes a las normas generales de las leyes tributarias. Si el gasto tributario es apropiado o no depende de la evaluación que se haga en términos sociales y económicos de la razón para conferir la regla excepcional (Department of Finance, Canada, 2001).

Las desviaciones con respecto a la norma general pueden afectar la tasa y la base de cálculo del impuesto. Como consecuencia, resulta una disminución de la recaudación y la correspondiente reducción de la carga tributaria para algunos contribuyentes que no hubiera ocurrido si se hubiera aplicado la ley general. Los países que integran la OCDE informan regularmente sobre este concepto. Algunos países en desarrollo también proporcionan información sobre este concepto (por ejemplo: Argentina, Perú y Brasil.)

La búsqueda de beneficios tributarios es la forma más visible de la búsqueda de rentas. La necesidad de utilizar métodos ineficientes de transferir recursos hacia potenciales beneficiarios (los métodos óptimos hacen obvios los objetivos de la transferencia) es uno de los mayores costos que impone la concesión de estas rentas a la sociedad en su conjunto (Tullock, 1987). Una administración transparente de estos beneficios debería dar acceso a los informes que explican cómo y por qué se concedieron.

El concepto de gasto tributario subraya la similitud de las exoneraciones tributarias con programas de gasto. En consecuencia, también deberían estar sujetas al control presupuestal. Siguiendo esta racionalidad, la presentación de los gastos tributarios como una línea del presupuesto hace más transparente las decisiones sobre política fiscal y extiende el control de la rama legislativa sobre un capítulo importante de la gestión de las finanzas públicas.

2. Costo directo. La estimación del costo directo de los gastos tributarios se hace comparando un escenario base con otro en el cual se ha introducido la menor recaudación causada por la medida excepcional. Los cambios de comportamiento de los agentes explicados por la excepción

---

<sup>20</sup> Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2003).

tributaria están implícitos en la estimación ex post de la pérdida en recaudación, o es necesario hacerla explícita en la proyección ex ante de la pérdida causada por una nueva desviación de la norma general. El cambio de comportamiento de los contribuyentes ante la presencia de gastos tributarios crea dificultades para proyectar su inclusión o eliminación.

La eficiencia de la administración tributaria es otro factor a tener en cuenta en las proyecciones. Por ejemplo: el incremento de recaudación esperada por una ampliación de la base de un impuesto, explicada por la eliminación de un gasto tributario, será igual a la ampliación de la base afectada por la elasticidad correspondiente, por la tasa del impuesto y por un factor que estime la eficiencia de la administración.

#### COSTO DE OPORTUNIDAD

¿Cómo se financia un incremento en los gastos tributarios? Si ello se hiciera incrementando otros impuestos se aumentaría la carga tributaria que pagan los contribuyentes ajenos al beneficio tributario. Como consecuencia, se reduciría el bienestar de esos contribuyentes. El costo de oportunidad de los impuestos se define como el cociente entre la pérdida de eficiencia de los impuestos y la recaudación (cambio en el excedente del consumidor/cambio en la recaudación)<sup>21</sup>. En forma simétrica, un gasto público financiado con un nuevo impuesto debe tener al menos una rentabilidad social igual, o mayor, al costo marginal del impuesto.

La conveniencia de eliminar un gasto tributario requiere que se compare el costo marginal del impuesto que se reintroduce con el costo marginal del impuesto que se elimina, con la rentabilidad social de un gasto adicional por el monto de la nueva recaudación, o con el menor costo financiero en caso de que se disminuyan las necesidades de financiamiento.

Si un gasto tributario adicional se financia con nuevo endeudamiento esto aumentaría las tasas de interés, afectando las decisiones de todos los agentes privados<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> El aumento de una tasa impositiva preexistente multiplica geoméricamente el costo de oportunidad de un impuesto (Feldstein, 1996).

<sup>22</sup> Suponiendo la introducción de un gasto tributario que, en el margen, aumente el déficit fiscal en el 1% del PIB en forma permanente, y una tasa de crecimiento del 4% y una tasa de interés del 6% ¿cuál es el valor presente del endeudamiento adicional?: el 52% del PIB actual.



#### ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

La política fiscal debería definir el crecimiento de la deuda pública teniendo en cuenta el saldo inicial adeudado, la trayectoria esperada de impuestos y gastos, el acceso a los mercados de capital y las variables macroeconómicas. Al mismo tiempo, es necesario fijar la composición de la deuda con la finalidad de reducir costos y vulnerabilidades (Arbeláez, Guerra y Roubini, 2005). La estructura de la deuda es importante dada la incertidumbre sobre el comportamiento de algunas variables, los impuestos no neutrales, los mercados de capital incompletos y los posibles choques.

La estrategia con respecto a la deuda tiene que estar coordinada con las otras políticas. Por ejemplo, con una deuda denominada en moneda nacional, el gobierno tiene incentivos para inflar la economía y reducir su costo real. Una deuda denominada en moneda nacional podría contradecir el objetivo de reducir la inflación.

El tamaño, las composiciones por vencimientos y monedas son elementos relevantes a tener en cuenta en la administración de la deuda pública. En este sentido, es conveniente que una unidad del MoF centralice el control de los diferentes componentes de la deuda pública, identifique pasivos ocultos y contingentes, administre riesgos<sup>23</sup> y estime indicadores de de mediano plazo y de vulnerabilidad.

#### CONTABILIDAD

En general los ministerios de finanzas no tienen un sistema único de contabilidad. Cada unidad tiene su propio sistema que no comparte con el resto. Las operaciones se registran en base caja. Igualmente, cada unidad ejecutora del gasto tiene su propia contabilidad.

La estimación de conceptos como el déficit por encima de la línea (¿qué operaciones explican el déficit?), el déficit por debajo de la línea (¿cómo se financia el déficit?)<sup>24</sup>, o la deuda flotante (la diferencia entre el gasto en términos devengados y lo pagado) requiere reunir información de distintas fuentes; no son, pues, un producto directo de un sistema contable.

---

<sup>23</sup> Los riesgos principales son: un aumento no esperado del tipo de cambio real, un aumento no esperado de la tasa de interés nominal, disminuciones no esperadas del balance primario, y dificultades no esperadas para refinanciar obligaciones a su vencimiento.

<sup>24</sup> Estos conceptos deben ser, por definición, iguales. En general, ello no ocurre. Tradicionalmente, según la metodología del Fondo Monetario Internacional, la medición del déficit se ancla en la estimación por debajo de la línea.

La experiencia comparada indica que la contabilidad puede cumplir una función integradora y ser un elemento de cambio importante. Teniendo en cuenta, además, la necesidad de facilitar controles y auditorías, se propone que el MoF diseñe un sistema contable con las siguientes características:

1. Habrá un sistema único e integrado con dos bloques principales; uno de contabilidad financiera capaz de proporcionar, como productos directos del sistema, el déficit por encima y por debajo de la línea, así como la deuda flotante; y otro de contabilidad presupuestal.

2. El sistema se basará en los principios contables generalmente aceptados.

3. La contabilidad financiera aplicará conceptos devengados.

4. Una vez que el uso de los principios contables generalmente aceptados y los conceptos devengados sean universales será el tiempo adecuado para introducir la partida doble.

5. Las unidades ejecutoras del gasto estarán conectadas al sistema<sup>25</sup>, donde se registrarán el crédito presupuestal disponible, los compromisos, los gastos devengados y los pagos. De esta manera, los saldos y flujos de la deuda flotante serán un producto de la contabilidad.

## REGULACIÓN

Para que las entidades encargadas de la regulación fueran responsables (*accountable*), esta actividad se debería organizar de acuerdo a los siguientes principios:

1. Los objetivos de la regulación deben estar claramente establecidos.

2. Las tareas de diseño de la regulación, su aplicación y evaluación deberán estar en diferentes unidades y ser independientes.

3. Estas unidades deben ser técnicamente independientes.

4. Estas unidades deben ser capaces de producir indicadores que permitan hacer evaluaciones de su gestión.

## ORGANIZACIÓN

En un número importante de países en desarrollo, el MoF está organizado en tres unidades que dependen directamente del ministro: Ingresos y Gastos, Asuntos Macroeconómicos y Administración. Este trabajo no presenta una organización articulada de esta forma. Se presentan, en cambio, las unidades

---

<sup>25</sup> La eliminación de los sistemas contables sectoriales será una consecuencia natural: el nuevo sistema centralizado es más potente y seguro.

que no pueden faltar en la organización. Se supone que el MoF reúne la recaudación de los impuestos y la administración del presupuesto. La asignación de estas funciones a ministerios separados ha sido origen de conflictos institucionales importantes<sup>26</sup>. La solución de ministerios separados puede promover la fragmentación en el proceso de decidir y debilitar la restricción presupuestaria<sup>27</sup>. Igualmente, se supone que los asesores del ministro son los jefes de los respectivos departamentos. Los asesores, por definición, están fuera de la organización y sus opiniones de hoy podrían no comprometer sus contribuciones futuras.

La experiencia señala que la ubicación de asesores, a nivel del ministro o de los jefes de departamento, crea confusión y debilita las líneas de mando. Por razones similares, no sería conveniente que el presidente tuviera asesores en materia de política económica diferentes al ministro de finanzas y los ministros sectoriales.

De acuerdo a la experiencia internacional, una organización posible del MoF es la siguiente:

1. Departamento de Economía<sup>28</sup>. La posición de esta unidad es similar a la del *chief economist* de un banco de inversión. Es responsable de las estimaciones y proyecciones globales. Al mismo tiempo, provee las estimaciones y proyecciones que apoyan las acciones específicas del MoF.

2. Departamento de Presupuesto. Es responsable del presupuesto. Prepara su versión original para ser negociado con las entidades ejecutoras del gasto y el gabinete ministerial. Una vez obtenida la aprobación presidencial, negocia el proyecto con el Congreso. A partir del presupuesto aprobado, ordena a la Tesorería la provisión de los recursos líquidos a los ejecutores del gasto y vigila la ejecución del plan anual.

3. Departamento de Tesorería. Sus funciones dependen de la definición de crédito (línea) presupuestal que se aplique: como una expectativa máxima de gasto, o como el monto que deberá ser erogado. En el primer caso, la Tesorería administra la restricción impuesta por la disponibilidad de recursos líquidos. En el segundo caso, es simplemente una pagaduría. En este caso, la restricción presupuestaria se administra a través de los límites impuestos al crecimiento de la deuda flotante (la diferencia entre los gastos comprometidos y los gastos pagados).

---

<sup>26</sup> La experiencia mexicana entre 1970 y 1990 es un ejemplo de estas dificultades.

<sup>27</sup> Estados Unidos presenta un caso diferente. La Tesorería cumple, sobre todo, un papel de coordinador. Las responsabilidades en el Congreso se reparten entre diferentes comisiones; ello hace casi imposible una negociación centralizada del presupuesto.

<sup>28</sup> En el anexo 7 se propone una organización para el Departamento de Economía.

4. Departamento de Política Tributaria<sup>29</sup>. Se propone que dos unidades separadas estén a cargo de la política tributaria y la recaudación de impuestos. Si bien un sistema tributario simple crea mejores condiciones para la administración, no es siempre cierto que las mejores prácticas recaudatorias coincidan con el mejor diseño. En este sentido es deseable la separación y una sana oposición de intereses. El departamento de Política Tributaria estará a cargo de los cambios a introducir en la política tributaria.

5. Departamento de Administración Tributaria. Este departamento estará a cargo de la recaudación de los impuestos.

6. Departamento de Deuda Pública (o Crédito Público)<sup>30</sup>. Esta unidad estará encargada del control de la deuda pública, su negociación, la estimación de los pasivos contingentes y los ejercicios de vulnerabilidad.

## INTERLOCUTORES

Los principales actores<sup>31</sup> que acompañan al MoF en la discusión y manejo de la política fiscal son los siguientes:

1. El gabinete ministerial<sup>32</sup>. La relación entre el MoF y el gabinete ministerial abarca diferentes temas como la política económica, la política fiscal, la visión fiscal de mediano plazo, el presupuesto y las políticas sectoriales. Un gabinete económico (el MoF, algunos ministerios sectoriales y el banco central) es un mecanismo de coordinación aplicado en un número importante de países. Si se adopta esta solución, es recomendable que su integración, temas a discutir, mecanismos de decisión y jerarquía de sus decisiones se fijen a través de un instrumento legal; por ejemplo, un decreto presidencial.

¿El gabinete económico debería tener una secretaría técnica? De nuevo, con el fin de evitar confusiones en las líneas de mando y en los

---

<sup>29</sup> Como alternativa, el sector de política tributaria podría integrar el Departamento de Economía.

<sup>30</sup> Esta unidad podría, también, formar parte del Departamento de Economía. Esta solución se recoge en el anexo 7.

<sup>31</sup> Otros interlocutores importantes, además de los mencionados, son las entidades públicas que ejecutan el presupuesto, los contribuyentes, los agentes bajo regulación y los mercados de capitales.

<sup>32</sup> La Alianza para el Progreso de la administración Kennedy (década de 1960) impuso la creación de Oficinas de Planeación Económica en los países latinoamericanos. Dado que no administraban políticas concretas tuvieron que adherirse a las presidencias o a los MoF. En cualquier caso, su influencia se ha reducido en forma importante y tienen un rango menor en comparación con los MoF y los bancos centrales.

mensajes, ello se debería evitar salvo que la secretaría técnica la ejerciera el MoF.

2. El poder legislativo. Son varios los temas objeto de negociación entre el poder legislativo y el MoF. Los más importantes son la ley presupuestal, el presupuesto, los gastos forzosos, la política económica y las políticas sectoriales.

3. El banco central. La colaboración entre el banco central y el MoF que no afecta la deseable independencia de la autoridad monetaria. En los países en vías de desarrollo, ambas instituciones son responsables de una parte sustancial de la información estadística disponible. Además, el banco central y el MoF confeccionan el programa económico y financiero anual. Sin embargo, si tenemos en cuenta la composición de la deuda pública, el nivel de tasas de interés y la curva de rendimientos no es claro que el manejo de la política monetaria sea materia exclusiva del banco central.

4. Empresas públicas. Existen razones (precios, deuda pública, mercado de capitales, regulación de monopolios, fijación de precios y subsidios) que justifican que el MoF ejerza una vigilancia sobre las empresas públicas principales.

5. El sector privado. En casi todos los países, los actores sociales (los ciudadanos y sus organizaciones, las empresas, la academia, etc.) exigen conocer los fines y los instrumentos de las finanzas públicas, y cómo serán afectados por las decisiones en ese ámbito. Esta exigencia no tiene que ver sólo con las repercusiones de las finanzas públicas sobre aspectos micro y macroeconómicos. Tiene que ver, también, con la eficiencia con que se proveen los servicios a cargo del Estado.

Para responder a esas exigencias, la política fiscal y el presupuesto deberán ser transparentes en cuanto a sus objetivos, medios y resultados. El tema de la eficiencia en la provisión de servicios no se agota proporcionando a la opinión pública un conjunto de indicadores. Se trata de un cambio de enfoque sobre la función del presupuesto como mecanismo de planeación y de ejecución del gasto a cargo del Estado.

## EL MoF IDEAL

La efectividad de un MoF está determinada por instituciones (procedimientos presupuestales, gastos tributarios y reglas fiscales) las relaciones con sus interlocutores, (las unidades que administran el gasto, el gabinete, el banco central, las empresas públicas y los actores privados), su capacidad analítica y sus procedimientos internos. Para hacer un juicio sobre la eficiencia de la política fiscal se deberá tener en cuenta, además, la

definición de objetivos, el apareamiento de objetivos e instrumentos, y los choques de origen interno o externo a que la economía puede estar expuesta. Teniendo en cuenta las experiencias exitosas, las características ideales son las siguientes:

1. El ministro recibe un asesoramiento adecuado en el proceso de decidir.

2. El MoF tiene una visión de mediano plazo que articula la administración de la política fiscal. Este marco conceptual facilita la coordinación al interior del MoF y con los interlocutores externos. Al mismo tiempo, le permite al MoF influir en la agenda y discusiones públicas alrededor de los temas de finanzas públicas.

3. Existe una regla fiscal (Kopitz y Symansky, 1998)<sup>33</sup> que impone un déficit máximo, ajustado por las variaciones cíclicas, para el sector público no financiero. Ello limita el uso de políticas que acentúan el ciclo.

Una regla fiscal es una restricción permanente definida en términos de un indicador global del comportamiento fiscal. Un elemento crítico de una regla fiscal es que debe ser aplicada por sucesivos gobiernos. Se requiere un cálculo ex ante, incluido en el presupuesto aprobado, un cálculo ex post incluido en el presupuesto ejecutado, y ajustes visibles para el caso de desviaciones.

4. Existe una unidad encargada del control de la deuda pública, la estimación de los pasivos ocultos y contingentes, y de los ejercicios de vulnerabilidad.

5. Existen unidades separadas para el diseño de la política tributaria y la administración del sistema tributario.

6. La administración de los impuestos es eficiente y ha reducido la evasión hasta niveles “razonables”<sup>34</sup>.

7. Los fondos afectados se han reducido a un mínimo y los que restan están incluidos en el presupuesto.

8. Los gastos tributarios han sido evaluados. Los costos y su evaluación están incluidos en el presupuesto.

9. Existen mecanismos preestablecidos de coordinación con el gabinete ministerial y el banco central en temas de finanzas públicas.

10. La conducta de los políticos y funcionarios involucrados en la generación de políticas y su administración se rigen por reglas escritas (Homes y Manning, 2003).

---

<sup>33</sup> Ver anexo 8.

<sup>34</sup> Por ejemplo, la productividad del impuesto al valor agregado (la recaudación como proporción del PIB dividida por la tasa del impuesto) es, por lo menos, del 50%.

11. El presupuesto que se ejecuta es cercano al presupuesto aprobado por el poder legislativo (ibíd.).

12. Los gastos “sensibles<sup>35</sup>” están sujetos a evaluaciones ex post.

13. La Ley de Presupuesto fija en forma clara y transparente las relaciones entre el MoF y el poder legislativo en temas relacionados con el presupuesto, las reglas de ejecución del presupuesto y los procedimientos para cambiar esta ley.

14. Las diferentes unidades del MoF estarán integradas a través de mecanismos institucionales<sup>36</sup>. Las relaciones entre las distintas unidades están establecidas en forma clara y preestablecida. Por ejemplo, las actividades de elaboración de la visión de mediano plazo, programación, elaboración del presupuesto, informes sobre la situación de las finanzas públicas y las propuestas de política son coordinadas por grupos de trabajo bajo integración y reglas de funcionamiento preestablecidas.

15. Las relaciones al interior del MoF están establecidas claramente y se fijan de antemano.

16. Las diferentes unidades están ligadas por procesos eficientes: están definidos en forma clara y tienen un costo mínimo.

Estos procesos han sido identificados teniendo en cuenta los *inputs* de origen externo que cada unidad requiere, y los *outputs* de cada unidad requeridos por otras unidades del MoF o por interlocutores externos.

17. El MoF tiene una única base de datos.

18. Existen reglas claras y transparentes en cuanto al uso de la información al interior del MoF.

19. El MoF tiene una contabilidad en línea, integral y única.

20. El MoF ha establecido un sistema presupuestal por resultados.

21. El MoF administra un sistema de indicadores de gestión orientados a la evaluación del gasto público.

22. El MoF regula actividades a través de unidades separadas para diseñar la regulación, aplicar esa regulación y evaluar. Estas unidades producen indicadores que permiten evaluar su gestión.

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, aquellos que podrían afectar el nivel de pobreza, en el corto o en el mediano plazo.

<sup>36</sup> Se utiliza el término institución como una forma preestablecida de hacer con soporte legal o no.

## REFORMA

### CONSIDERACIONES GENERALES

El MoF, las unidades externas que le proporcionan insumos y los usuarios de sus productos forman una red mediante la cual se administra la política fiscal. Al interior del MoF ocurre algo similar. Cada unidad está integrada a una red de proveedores de insumos y usuarios de productos. Una reforma del MoF intentará, pues, cambiar la red de proveedores y usuarios, y los procesos que los ligan.

Para un MoF como el descrito al comienzo (insuficiente capacidad de análisis, un sistema tributario con múltiples exoneraciones y exenciones y alta evasión, instituciones presupuestales débiles, una política fiscal procíclica y una organización fragmentada), ¿qué reformas son deseables?

Las reformas que se proponen deberán enfocarse en cambios institucionales, transformar las relaciones con sus interlocutores o socios, mejorar su capacidad analítica y sus procedimientos internos.

Considerando la gestión interna del MoF, surgen algunas preguntas: ¿Cómo se relacionan las distintas unidades? ¿Cómo se coordinan los trabajos que sustentan las decisiones que se deben someter al ministro? ¿Los procedimientos están definidos y establecidos de forma transparente? ¿Existen posibilidades de incrementar la eficiencia? ¿Se pueden reducir los tiempos de operación y los recursos involucrados? ¿Es la tecnología aplicada la mejor?

Las reformas se pueden clasificar en básicas y avanzadas (ibíd.). Las reformas básicas son las necesarias para iniciar un proceso de reducción de costos, aumento de eficiencia en la asignación del gasto y mejoras en la generación de políticas. Las reformas avanzadas fortalecerán el proceso y significarán un avance importante. Pero sólo se podrán introducir una vez que las básicas estén en funcionamiento. El cuadro 3 muestra ejemplos de ambos grupos de reformas.

### OPORTUNIDAD Y RAZONES PARA CAMBIAR

¿Cuándo se debería decidir reformar un MoF? Si las autoridades consideran el que MoF no proporciona un soporte eficiente a la política fiscal, o los interlocutores reclaman más transparencia, el tiempo de la reforma ha llegado. O, en forma más general, se debería reformar un MoF cuando no existe coincidencia entre el funcionamiento real de la institución y su modelo ideal.



Cuadro 3  
 Reformas básicas y reformas avanzadas

Área	Reforma básica	Reforma avanzada
Contabilidad	Hacer universal en el sector público el uso de los principios contables generalmente aceptados	Introducción de la partida doble Estimar los costos fiscales entre generaciones
Gestión del gasto	Fijar límites máximos al gasto	Contratar con las entidades ejecutoras del gasto la provisión de servicios
		Introducir un sistema de indicadores sobre la eficiencia del gasto
	Introducir un flujo de caja que permita estimar y administrar la deuda flotante	
Gestión de los impuestos	Estimar la evasión	Introducir una cuenta corriente por contribuyente
Regulación	Sistema bancario	Monopolios naturales
Control del déficit del SPNF		Introducir una regla fiscal que impone un déficit máximo, ajustado por las variaciones cíclicas, para el sector público no financiero

Las razones principales para reformar el MoF serían, pues, las siguientes:

1. La capacidad de análisis económico del MoF no es suficiente para proporcionar los productos requeridos para cumplir una gestión eficiente. Por ejemplo, el personal del MoF no es capaz de proporcionar una visión de mediano plazo de la política fiscal. No existen indicadores de los riesgos involucrados en el saldo, vencimientos y denominación por monedas de la deuda pública. No se han estimado los costos de los gastos tributarios y no se ha realizado su evaluación. Tampoco, se han evaluado las políticas sectoriales, etc.

2. No existe una regla fiscal que imponga un déficit máximo, ajustado por las variaciones cíclicas, para el sector público no financiero.

3. La coordinación al interior del MoF no es adecuada.

4. La coordinación con los interlocutores externos del MoF no es adecuada.

5. Las tareas de diseño y administración tributaria no están claramente establecidas.

6. Los gastos tributarios no han sido evaluados.

7. La evasión supera niveles tolerables.

8. No existe una unidad a cargo de la deuda pública, su negociación, la estimación de los pasivos ocultos contingentes y los ejercicios de vulnerabilidad.

9. No existe en el MoF una contabilidad integral, única y en línea.

10. No están claramente establecidas las reglas que ordenan la conducta de los políticos y funcionarios involucrados en la generación de políticas y su administración<sup>37</sup>.

11. El presupuesto que se ejecuta no es cercano al presupuesto aprobado por el poder legislativo. Éste se rehace varias veces durante la ejecución siendo la disponibilidad de recursos líquidos el criterio predominante para asignar gastos.

12. El MoF no ha establecido, aún, un sistema presupuestal por resultados.

#### UNA PROPUESTA DE REFORMA

Suponiendo un MoF en una situación similar a la establecida en la sección anterior y con la decisión de introducir los cambios, una reforma seguiría los siguientes lineamientos:

1. Funcionamiento del gabinete económico, decidir cuál es el mecanismo legal para reglar su funcionamiento: a) fijar sus funciones y b) fijar su integración.

2. La capacidad de generar políticas: a) mejorar las estadísticas básicas y b) fortalecer la capacidad de análisis del MoF: reclutar profesionales graduados en escuelas de primer nivel; facilitar el acceso del personal a cursos y seminarios; proveer acceso a nuevas técnicas y desarrollos teóricos, y promover vínculos con centros académicos de primer nivel.

3. Crear una unidad que centralice la contabilidad y control de la deuda pública, negociaciones, administración de riesgos y estimaciones de vulnerabilidades.

4. Introducir una regla fiscal que imponga un déficit máximo, ajustado por las variaciones cíclicas, para el sector público no financiero (reforma avanzada).

5. La gestión de los impuestos: a) separar en unidades diferentes lo concerniente a la política tributaria y la administración del sistema tributario; b) reducir el número de fondos afectados; c) diseñar y aplicar un programa

---

<sup>37</sup> Un ejemplo claro es la administración del personal. En esta materia son más importantes los contactos personales que las reglas sobre reclutamiento, promociones y fijación de salarios.

de reducción de la evasión<sup>38</sup>; d) preparar un plan de reforma del sistema tributario (anexo 9); e) en cuanto a la unidad encargada de la política tributaria se sugiere: elaborar proyecciones de ingresos a tres años; desarrollar un modelo que relacione las bases tributarias del IVA y del impuesto a la renta con grupo de contribuyentes identificados como importantes (reforma avanzada); homogeneizar las metodologías de cálculo entre el Congreso y el gobierno para las proyecciones de ingresos, precios y otras variables que incidan en la confección del presupuesto anual; realizar estimaciones del gasto tributario en sus componentes más importantes; realizar estudios que evalúen, desde el punto de vista social, las exoneraciones y excepciones tributarias más importantes, y f) en cuanto a la administración tributaria se sugiere: identificar los contribuyentes; usar una cuenta corriente por contribuyente (reforma avanzada); controlar la calidad de la información introducida a los sistemas; introducir procedimientos de retención; introducir los autos avalúos (anexo 10) y estimar la evasión para el IR y el IVA.

6. La gestión de los gastos: a) introducir un marco legal transparente que fije claramente los límites a la acción de los distintos actores (poder ejecutivo, poder legislativo, MoF, unidades ejecutoras del gasto y órganos de contralor); b) introducir una encuesta anual que permita relacionar el gasto público con los niveles de pobreza; c) iniciar la preparación de indicadores sobre la calidad del gasto público para los sectores de educación, salud y agricultura; d) introducir un presupuesto orientado a obtener resultados (reforma avanzada); e) introducir un conjunto de indicadores que permitan medir la eficiencia del gasto público (reforma avanzada); f) introducir un presupuesto de caja que limite las posibilidades de generar deuda flotante adicional, y g) reorganizar las funciones de la Tesorería.

7. La contabilidad integral, única y en línea: a) hacer universal en el sector público el uso de los principios contables generalmente aceptados; b) introducir el uso de valores devengados; c) introducir la partida doble (reforma avanzada); d) introducir un sistema de contabilidad integral, única y en línea, y e) extender el uso del sistema contable a todas las operaciones e instituciones que componen el gobierno central, las municipalidades principales y empresas públicas.

8. Sobre transparencia: a) establecer una norma que regule el acceso de los ciudadanos a la información; b) establecer una oficina responsable de las relaciones con los ciudadanos y sus organizaciones, y c) aprobar e

---

<sup>38</sup> La transparencia y simplicidad del diseño del sistema tributario es condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la evasión.

implementar un plan para el uso de elementos electrónicos en la diseminación de la información.

9. Procesos y actividades de apoyo: a) identificar los procesos actuales practicados por el MoF y diseñar procesos óptimos; b) establecer al interior del MoF relaciones institucionales entre procesos y unidades; c) crear una base única de datos; d) introducir una reforma laboral en el MoF que permita aumentar la calidad del personal, remuneraciones compatibles con las nuevas exigencias de calificación y la reducción de los funcionarios excedentes, y e) introducir facilidades tecnológicas compatibles con el plan de transformación.

La administración de la reforma requiere decisiones sobre aspectos tácticos: la reforma del MoF está acompañada por procesos similares en otras instituciones y en temas generales del gobierno, como el servicio civil, o la reforma del ente rector de la política fiscal cumplirá un efecto demostración; los cambios se introducen uno a uno, o se introducen en bloque; etc.

El proceso de reforma es de largo aliento. Algunos de los cambios, como el fortalecimiento de la calidad de análisis, se podrán implementar en un período de gobierno<sup>39</sup>. Otras, como el presupuesto orientado a obtener resultados, requerirían, al menos, dos períodos.

## ANEXOS

### ANEXO 1: ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

Estadísticas sobre población

Cuentas nacionales

- Año base
- Estimaciones a precios constantes
- Estimaciones a precios corrientes
- Precios implícitos
- Estimaciones trimestrales

Mercado laboral

- Población económicamente activa
- Empleo y desempleo

Balance de pagos

---

<sup>39</sup> El fortalecimiento de la capacidad de análisis requiere un esfuerzo continuo (por ejemplo, el envío de funcionarios al exterior para graduarse en universidades de primer nivel).

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

Tipos de cambio

- Tipos de cambio nominales
- Tipo de cambio real

Sector monetario y mercado de capitales

- Balance del banco central
- El balance cuasi-fiscal del banco central
- Balance de bancos comerciales
- Balance bancario consolidado
- Tasas de interés
- Indicadores prudenciales de los bancos comerciales

Sector público no financiero

- Resultado fiscal por encima de la línea
- Resultado fiscal por debajo de la línea
- Deuda pública
  - Saldos
  - Flujos

Índices de precios y de volumen

- Salarios
- Precios al consumidor
- Precios mayoristas
- Volumen de exportaciones
- Volumen de importaciones
- Términos de intercambio
- Valor de la propiedad inmueble

ANEXO 2: FLUJOS MACROECONÓMICOS (% DEL PIB)

Balance de pagos

- Cuenta corriente
- Balance Comercial
  - Exportaciones
  - Importaciones
  - Servicios no factoriales
  - Servicios factoriales
- Financiamiento
- Capital oficial
  - Mediano y largo plazo
  - Corto Plazo
- Capital privado
  - Reservas internacionales netas

Ahorro e inversión 1

- Ahorro
  - Ahorro público (incluyendo los resultados para-fiscales del banco central)
  - Ahorro privado (incluyendo el señoraje y el impuesto inflacionario)

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

- Inversión
  - Inversión pública
  - Inversión privada (incluyendo cambios en *stocks*)
- Ahorro externo
  
- Ahorro e inversión 2
  - Exceso del ahorro público
    - Ahorro público (incluyendo los resultados para-fiscales del banco central)
    - Inversión pública
  - Exceso del privado
    - Ahorro privado (incluyendo el señoraje y el impuesto inflacionario)
    - Inversión privada (incluyendo cambios en *stocks*)
  - Ahorro externo
  
- Sistema bancario
  - Reservas internacionales netas
  - Crédito Interno neto
    - Sector público
    - Sector privado
  - Pasivos externos de mediano y largo plazo
  - Otros activos netos
  - Pasivos con el sector privado no financiero
  - Partidas informativas:
  - Velocidad
  - Tasa de crecimiento
  - Tasa de inflación
    - PIB (en millones de unidades de la moneda nacional)
    - PIB (en millones de US dólares)

ANEXO 3: UNA VISIÓN DE MEDIANO PLAZO DE LA POLÍTICA FISCAL

1. Consistencia de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria
  
2. La situación macroeconómica
  - Tendencias de la economía y finanzas internacionales
    - El mercado de la energía
    - El mercado internacional de capitales
    - Los socios comerciales
  - Tendencias de la economía nacional
    - Oferta
      - PIB
      - Importaciones
    - Demanda final
      - Consumo privado
      - Exportaciones
      - Inversión
    - Precios y salarios
    - Política cambiaria

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

Política monetaria  
Balanza de pagos  
Ahorro e inversión  
Sector público  
Sector privado  
Productividad y empleo

3. Propuestas de política económica

Objetivos

Crecimiento  
Inflación y tipo de cambio  
Deuda pública  
Empleo  
Indicadores sociales

Instrumentos

Política fiscal  
Regulación  
Reformas

4. La política fiscal en los últimos tres años

Propuestas  
Resultados

5. Aspectos a tener en cuenta en la programación fiscal de mediano plazo

Escenario pasivo: se mantiene política fiscal actual  
Escenario activo: ¿es necesario cambiar la política fiscal actual?  
Proyección del marco internacional  
Vulnerabilidades  
Gasto tributario  
Pasivos ocultos y contingencias

6. La política fiscal para los próximos tres años<sup>40</sup>

Objetivos  
Restricción: la relación deuda pública a PIB  
Recursos renovables y no renovables  
Reducción del gasto tributario  
Impuestos  
Gastos no financiero, no sociales  
Gasto social  
Transferencias al sistema de pensiones  
Servicio de pasivos contingentes  
Intereses  
Resultados  
Ahorro

---

<sup>40</sup> El tratamiento de esta sección deberá tener en cuenta si los próximos tres años quedan comprendidos en el presente período de gobierno. En el primer caso, habría una discusión de política económica; en el segundo, habría proyecciones.

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

Déficit primario  
Requerimientos financieros del sector público  
Cambios en el déficit actuarial del sistema de pensiones

7. Cambios en los pasivos contingentes

Financiamiento

Deuda pública

Relación de la deuda pública y el PIB

Tasa real de interés

Tasa de crecimiento

Tasa real de cambio

Riesgos

Cambios no esperados en la tasa de cambio real

Cambios no esperados en la tasa de interés nominal

Cambios no esperados en el balance primario

Posibilidad que las deudas que se vencen no puedan ser refinanciadas

8. Indicadores de la calidad del gasto público

Sectores para los cuales se dispone información

Información histórica

Proyecciones

ANEXO 4: INFORME TRIMESTRAL CON ESTIMACIONES Y PROYECCIONES  
MACROECONÓMICAS

1. Sector real
2. Sector externo
3. Mercado de capitales y sector financiero
4. Mercados cambiarios
5. Precios
6. Mercados laborales
7. Variables fiscales
8. Propuestas sobre la política fiscal

ANEXO 5: INFORME ANUAL SOBRE FINANZAS PÚBLICAS (PARA ENTREGAR EN  
EL PRIMER TRIMESTRE DEL AÑO SIGUIENTE)

1. Comparación entre lo proyectado y lo ejecutado
2. Objetivos de la política fiscal
3. Recursos provenientes de la explotación de recursos renovables o no renovables
4. Impuestos
5. Gastos no financieros
6. Transferencias al sistema de pensiones
7. Servicio de pasivos contingentes
8. Intereses
9. Resultados
  - Ahorro
  - Déficit primario



MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

- Requerimientos financieros del sector público
- Déficit actuarial del sistema de pasivos contingentes
- 10. Financiamiento
- 11. Deuda pública
- 12. Apéndice: gasto social
  - Educación
  - Salud
  - Otro gasto social

ANEXO 6: CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTO

Una ley de presupuesto debería, al menos, contener los siguientes temas:

1. Definiciones contables (por ejemplo: gastos corrientes, inversiones, ingresos, balances, deuda, posición neta del sistema de pensiones y pasivos contingentes).
2. Prerrogativas de las agencias a cargo de las evaluaciones en cuanto a la transparencia y consistencia del presupuesto.
3. Condiciones (iniciativa, mayoría especiales en el poder legislativo) para la aprobación y modificación de la ley de presupuesto.
4. Entidades incluidas en el presupuesto
5. Transacciones (gastos, ingresos y financiamiento) de aquellas entidades incluidas en el presupuesto.
6. Condiciones mínimas que deben cumplir los proyectos incluidos en el Plan de Inversión Pública.
7. ¿El presupuesto incluye una partida para cubrir probables contingencias como, por ejemplo, una reducción no esperada en la recaudación de impuestos, o el efecto de nueva legislación?
8. ¿Dónde se centraliza la preparación del presupuesto?
9. ¿Cuándo se presenta al poder legislativo el presupuesto para el año siguiente? ¿Qué plazo dispone para discutir y aprobar el proyecto de presupuesto? ¿Qué procedimiento se sigue si la ley anual de presupuesto no es aprobada en el plazo legal?
10. ¿Qué puede hacer el poder legislativo en cuanto a la aprobación o rechazo del proyecto enviado por el poder ejecutivo, la modificación de las estimaciones de ingresos, y el incremento o reasignación partidas para gastos discrecionales?
11. ¿En qué circunstancias se ejerce el veto presidencial?
12. ¿Cómo se procesan los cambios en los gastos forzosos?
13. ¿En qué condiciones es posible afectar la recaudación de impuestos con fines específicos?
14. ¿Cómo se procesa la legislación sobre impuestos, seguridad social, empleo público y financiamiento?
15. ¿En qué condiciones es posible transferir recursos a las empresas públicas y al sector privado?
16. ¿Qué flexibilidad tiene el MoF en la ejecución del presupuesto?
17. ¿Cómo se reforma la Ley de Presupuesto?

## ANEXO 7: ORGANIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

### 1. Sector de macroeconomía

Estará a cargo de las estimaciones y proyecciones macroeconómicas, globales y sectoriales. Igualmente, recopilará los índices de precios y salarios; estadísticas sobre el mercado laboral, el mercado cambiario, el mercado financiero y el sistema bancario<sup>41</sup>. Coordinará el informe económico trimestral y el documento sobre la visión de mediano plazo de la política fiscal. En este sector se estimarán y proyectarán los flujos macroeconómicos.

### 2. Sector de finanzas públicas

Estará a cargo de las estimaciones y proyecciones de impuestos<sup>42</sup>, la determinación del límite máximo para el gasto no financiero del gobierno general, el cálculo del déficit por encima y por debajo de la línea, y coordinará la preparación del informe anual sobre finanzas públicas. Dispondrá, también, de las cifras que permitan conocer, sin demoras, lo acontecido en las principales empresas públicas y en los sistemas de pensiones.

### 3. Sector de política tributaria<sup>43</sup>

Estará a cargo de las estimaciones y proyecciones de impuestos<sup>44</sup>, el desarrollo de modelos que permitan relacionar las bases del impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta con grupos relevantes de contribuyentes, la estimación del gasto tributario, y la evaluación social de las exoneraciones y exenciones tributarias más importantes. Propondrá cambios al sistema tributario.

### 4. Sector de deuda pública

Estará a cargo de la contabilidad de la deuda pública, de la estimación de los pasivos contingentes y de los ejercicios de vulnerabilidad. El sector deberá ser consultado sobre la conveniencia de nuevos endeudamientos teniendo en cuenta costos y la maduración de las obligaciones.

### 5. Sector de política comercial

Estará a cargo de los cálculos de protección efectiva, el desarrollo de un modelo para explicar las fluctuaciones del tipo de cambio real y la estimación de los efectos sobre variables relevantes causados por medidas de promoción. Deberá, también, asesorar durante las negociaciones que emprenda el país en temas de política comercial.

### 6. Sector de política económica

Estará a cargo de la evaluación de las políticas económicas y sociales teniendo en cuenta fines, medios, su apareamiento y sus efectos sobre las finanzas públicas.

---

<sup>41</sup> En ningún caso el sector deberá confeccionar las estadísticas. Se trata de recopilarlas, criticarlas, y a partir de ellas estimar y proyectar.

<sup>42</sup> Esta tarea deberá ser compartida con el sector de política tributaria.

<sup>43</sup> Este sector podría estar ubicado de forma diferente. Se podría, por ejemplo, formar un Departamento de Tributación con un Sector de Política y otro de Administración.

<sup>44</sup> Esta tarea deberá ser compartida con el sector de finanzas públicas.

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

7. Sector de estudios especiales

Este sector estará encargado de los estudios e informes que se requieran para asesorar al ministro y apoyar a los demás sectores.

ANEXO 8: CONTENIDO DE UNA LEY DE TRANSPARENCIA FISCAL

1. Definición

Una regla fiscal es una limitación permanente que se define en términos de un indicador que mide el comportamiento fiscal. Un elemento clave de una regla fiscal es que debe ser aplicada por gobiernos sucesivos; es una obligación que debe regir durante un período prolongado de tiempo. Se requiere una aprobación ex ante del monto, como parte del presupuesto, y una comprobación ex post, como parte de la rendición de cuentas del presupuesto. La comprobación ex post debe desencadenar ajustes visibles, en gastos o ingresos, en el caso de desviaciones.

2. Alcance institucional (instituciones públicas incluidas en el indicador del comportamiento fiscal)

3. Indicador del comportamiento fiscal

Resultado fiscal calculado en términos nominales  
Resultado fiscal nominal ajustado por el ciclo  
Incrementos de la deuda pública  
Indicadores de la deuda pública

4. Conceptos incluidos en el indicador

5. Periodicidad para la estimación y publicidad del indicador

6. Definición de la trayectoria del indicador definida como objetivo

7. Definición de las acciones correctivas para el caso de diferencias entre lo ejecutado y lo planeado

8. Diferencias que no requieren acciones correctivas

9. Limitaciones consistentes con la regla fiscal para iniciativas reduciendo impuestos o incrementando gastos forzosos

ANEXO 9: ALGUNOS CONCEPTOS A TENER EN CUENTA EN UNA REFORMA TRIBUTARIA

1. Principios generales

a. El gasto público es un instrumento más eficiente para redistribuir el ingreso que la tributación. La redistribución a través de los impuestos supone, en general, que se

incrementen las tasas de los impuestos sobre el uso del capital<sup>45</sup>. En consecuencia, el retorno bruto para los proyectos privados se aumenta, reduciendo el monto de la inversión y la tasa de crecimiento.

b. Exoneraciones y regímenes excepcionales promueven la evasión e iniquidades.  
c. El incremento de las tasas más allá de ciertos límites promueve la aparición de mercados informales. En lugar de aumentar tasas, se aconseja expandir las bases impositivas eliminando exoneraciones y regímenes excepcionales.

## 2. Consideraciones sobre eficiencia y equidad

a. Para alcanzar los objetivos de recaudación fijados por la administración es preferible operar un sistema con bases impositivas amplias y tasas reducidas.

b. El impuesto a la renta deberá contener un número reducido de grupos, deducciones y desgravaciones.

c. Un impuesto a los activos como un impuesto mínimo a la renta podría incrementar la eficiencia y equidad del mismo.

d. El uso de incentivos a través de los impuestos distorsiona los incentivos y crea la necesidad de aumentar las tasas de los otros tributos.

e. El impuesto al valor agregado debería tener una tasa única y pocas exoneraciones. La tasa cero sólo se aplicaría para las exportaciones.

f. Los impuestos específicos sobre ciertos consumos pueden desincentivar algunas actividades o introducir cierta progresividad en el sistema. Sin embargo, no podrían aplicarse a un número amplio de actividades. Es importante que la misma tasa de un impuesto específico se aplique a bienes de origen nacional y extranjero.

g. Teniendo en cuenta consideraciones sobre la necesaria equidad del sistema tributario, el diseño del sistema tributario debe considerar la capacidad de pago de los contribuyentes. En el largo plazo, el ingreso y el consumo constituyen estimadores de la capacidad de contribuir.

h. Una administración eficiente se basa en la simplicidad y eficiencia del sistema tributario. Las obligaciones tienen que fijarse de acuerdo a ley; no pueden ser negociadas. Se requiere, pues, que la administración tenga el poder de hacer cumplir la ley. Al mismo tiempo, los contribuyentes podrán recurrir las acciones de la administración ante los tribunales.

i. Los procedimientos de retención, los autoavalúos, las auditorías y la expansión en el uso de computadores por la administración son etapas importantes para aumentar la eficiencia del sistema de recaudación.

## ANEXO 10: CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LOS CONTRIBUYENTES

Se fomenta el cumplimiento voluntario si los contribuyentes perciben que el no cumplimiento puede ser detectado por la administración, y siempre penalizado. La administración deberá, pues, considerar los servicios y facilidades que se brindan a los contribuyentes y la aplicación de las leyes y regulaciones.

Las principales causas del no cumplimiento son la percepción de corrupción en el uso de los recursos públicos, la complejidad del sistema tributario, la percepción de que el

---

<sup>45</sup> Ello no supone que la incidencia última de estos impuestos recaiga, exclusivamente, sobre los dueños del capital. A éstos se deben agregar los que trabajan para las empresas gravadas y los consumidores de los bienes y servicios producidos por éstas. La incidencia, en el mediano plazo, dependerá de las respectivas elasticidades.

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
José Gil-Díaz

sistema tributario es injusto, la falta de programas de educación del contribuyente, baja calificación profesional del personal dedicado a la administración tributaria, y sistemas de auditoría deficientes.

Un complemento importante del cumplimiento voluntario es el autoavalúo hecho por el contribuyente. Ello incluye la determinación de las obligaciones tributarias, la presentación de las obligaciones y su pago de acuerdo a los plazos legales. Reglas simples, un sistema efectivo de verificación y un sistema de señalización fuerte, pero transparente, apoyan los procedimientos de autoavalúo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alesina, A. y R. Perotti. "Fiscal Expansion and Fiscal Adjustment in OECD Countries", *Economic Policy* 21, 1995.
2. Alesina, A. y R. Perotti. "Budget Deficits and Budget Institutions", *NBER Working Paper* 5556, 1996.
3. Arbeláez, M. A.; M. L. Guerra y N. Roubini. "Interaction between Debt Dynamics and Sustainability: Theory and Application to Colombia", R. Bird, J. Poterba y J. Slemrod, eds., *Fiscal Reform in Colombia*, Cambridge, MIT Press, 2005.
4. Baron, D. "A Non Cooperative Theory of Legislative Coalitions", *American Journal of Political Science* 34, 3, 1989.
5. Barro, R. J. "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy* 82, 1974.
6. Buchanan, J. M. *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.
7. Department of Finance (Canada). *Tax Expenditures and Evaluations*, 2001.
8. COMPES (Colombia). "Reforma del estatuto orgánico del presupuesto", *Documento* 3252, 2003.
9. CBO (Estados Unidos). *The Cyclically Adjusted and Standardized Budget Measures*, May, 2004.
10. Dorotinsky, B. *Medium Term Expenditure Framework*, The World Bank, 2003.
11. Feldstein, M. "How Big Should the Government Be?", *NBER Working Paper* 5868, 1996.
12. Gokhale, J. y K. Smetters. *Fiscal and Generational Imbalances*, Washington, AEI Press, 2003.
13. Gruber, J. *Public Finance and Public Policy*, New York, Worth Publishers, 2005.
14. Harberger, A. C. "The Incidence of the Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy* 70, 1962.
15. Harberger, A. C. *Taxation and Welfare*, Boston, Little Brown, 1974.
16. Hallerberg, M. y J. von Hagen. "Electoral Institutions and the Budget Process", K. Jufasaku y R. Hassman, eds., *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1998.
17. Haliassos, M. y J. Tobin. "The Macroeconomics of Government Finance", *Cowles Foundation Discussion Papers* 888, 1988.
18. Homes, M. y N. Manning. *Observations on the Strategy for the Ministry of Finance*, World Bank, 2003.
19. Kopitz, G. y S. Symansky. *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, 1998.
20. Marcel, M. y M. Tokman. "Building Consensus for a Fiscal Reform: The Chilean Case", *OECD Journal on Budgeting* 2, 3, 2002.

MINISTERIO DE FINANZAS: FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y REFORMA  
*José Gil-Díaz*

21. Ministerio de Economía y Finanzas (Perú). *Análisis de las exoneraciones e incentivos tributarios y propuesta de estrategia para su eliminación*, 2003.
22. Mundell, R. A. "The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy under Fixed Exchange Rate", *IMF Staff Papers*, March, 1972.
23. Roubini, N. Debt Sustainability: How to Assess Whether a Country is Insolvent, Stern School of Business, New York University, 2001.
24. Stein, E.; E. Talvi y A. Grisanti. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", *NBER Working Paper* 6358, 1998.
25. Tinbergen, J. *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, North Holland, 1952.
26. Tobin, J. *Money, Credit and Capital*, Irwin, McGraw Hill, 1997.
27. Tullock, G. "Rent Seeking", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 1987.
28. World Bank. *Reforming Fiscal and Economic Management in Afghanistan*, 2004.
29. World Bank (Mexico). *Institutional Transformation of the Mexican Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, SHCP, 2003.

## ÍNDICE DE “DOCUMENTOS DE TRABAJO”

No.	Autor	Título	Año
1	Juan Santiago Correa	Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)	2002
2	Álvaro Hernando Chaves Castro y Helmuth Yessid Arias Gómez	Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia	2002
3	Fernando Bernal Castillo	Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción	2003
4	Sandra Liliana Guerrero S.	Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva	2003
5	Humberto Bernal Castro y Byron Ortega Gaitán	¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el periodo 1988-2002?	2004
6	Liliana Chicaíza	Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes	2005
7	Rosaura Arrieta Flórez, Aura García y Elsa Doria	Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004	2005
8	Álvaro Hernando Chaves Castro	Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca	2005

No.	Autor	Título	Año
9	Liliana López Chamorro y Fabio Fernando Moscoso	La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos	2005
10	Andrés Felipe Giraldo Palomino	La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía	2005
11	Diego F. Baracaldo, Paola L. Garzón y Hernando E. Vásquez	Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa	2005
12	Mauricio Pérez Salazar	Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism	2006
13	Fabio Fernando Moscoso y Hernando E. Vásquez	Determinantes del comercio intra-industrial en el grupo de los tres	2006
14	Álvaro Hernando Chaves Castro	Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA	2006
15	Omar Fernando Arias Reinoso	El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico	2006
16	Homero Cuevas	La empresa y los empresarios en la teoría económica	2007
17	Álvaro Hernando Chaves Castro	Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales	2007
18	William Lizarazo Malambo	La controversia del capital y las comunidades científicas	2007



No.	Autor	Título	Año
19	Mario García Molina y Edna Carolina Sastoque Ramírez	Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander	2007
20	José Gil-Díaz	Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma	2007