

Taller 4: Fomentar la confianza de los contribuyentes, el cumplimiento tributario y el apoyo de los ciudadanos a las reformas

En muchos países de ingreso bajo, las iniciativas dirigidas a mejorar los sistemas del impuesto de propiedades mediante fuertes inversiones en capacidad técnica y tecnológica todavía no han dado los resultados que se esperaban en cuanto a mejora del desempeño de los ingresos fiscales para financiar las responsabilidades fundamentales de los gobiernos locales y mejorar la prestación de servicios. Es un hecho ampliamente aceptado que los principales factores determinantes del éxito de una reforma son de carácter político, por lo que conseguir el apoyo del público es esencial. ¿Qué pueden hacer los gobiernos para obtener el apoyo de los ciudadanos a las reformas? Las presentaciones realizadas en el marco del cuarto taller de la ATI y LoGRI arrojan luz sobre las principales dificultades para obtener el apoyo de los ciudadanos en materia de tributación de propiedades, así como sobre las estrategias empleadas para obtener el apoyo del público a las reformas, como se desprende de las experiencias de Ghana, Malawi y Sierra Leona.



Desarrollo comunitario en Kenia © GIZ

Problemas a la hora de obtener el apoyo de los ciudadanos a la tributación de propiedades

- **Baja capacidad contributiva para financiar adecuadamente los servicios públicos.** Las ciudades de Shama (Ghana), Freetown (Sierra Leona) (antes de la reforma) y los cuatro ayuntamientos de ciudades de Malawi no movilizan suficientes recursos fiscales —impuestos de propiedades incluidos— para financiar adecuadamente la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, el distrito de Shama tiene un presupuesto anual de 6 millones de cedís (USD 526.315,79), de los cuales solo el 30% se generan internamente. En Malawi, los

ingresos fiscales del gobierno local cubren básicamente los gastos administrativos y operativos; menos del 10% se destinan a la prestación de servicios públicos. Una situación parecida de capacidad fiscal deficiente existía en Freetown antes de la reforma.

- **Débil nexo entre la movilización de ingresos fiscales y la prestación de servicios:** Una financiación limitada, una prestación de servicios inadecuada y la falta de transparencia generan una desconexión entre los ingresos fiscales recaudados y los servicios prestados, dando lugar a la percepción generalizada de que los contribuyentes no reciben beneficios acordes con los pagos realizados. Asimismo, cuando sí se prestan servicios, la inexistencia de una estructura informativa clara y la falta de transparencia en torno al uso de los ingresos fiscales en la financiación de servicios públicos no hace sino alimentar la creencia de que el nexo entre la movilización de ingresos fiscales y la prestación de servicios es débil.
- **Bajos niveles de confianza y cumplimiento tributario:** La reinante falta de confianza entre los ciudadanos se debe principalmente a la percepción de que se hace una mala gestión de los ingresos fiscales, a la poca transparencia de dicha gestión y a la limitada rendición de cuentas de los dirigentes políticos. En el distrito de Shama, por ejemplo, antes de la reforma de 2017, el cumplimiento tributario de los contribuyentes apenas llegaba al 20%. Es habitual que la falta de confianza se vea agravada por la creencia de que el sistema tributario es injusto, sobre todo en lo referente a los procesos de valoración de propiedades, en los que no se informa adecuadamente de la base de dichas valoraciones. Además, el hecho de que los gobiernos locales con frecuencia no consigan inscribir a todos los contribuyentes elegibles por problemas en los sistemas de registro, y que un grupo reducido de pagadores soporte una carga fiscal mayor, fomenta la percepción de que la tributación es desigual e injusta.

Enfoques y estrategias para obtener el apoyo del público a las reformas y la sostenibilidad

En los últimos años, el distrito de Shama y la ciudad de Freetown han llevado a cabo reformas del impuesto de propiedades centradas en generar el respaldo del público, a través de es-

Taller 4: Fomentar la confianza de los contribuyentes, el cumplimiento tributario y el apoyo de los ciudadanos a las reformas

trategias innovadoras, como la participación ciudadana y la presupuestación participativa. Igualmente, los cuatro ayuntamientos de ciudades de Malawi están estudiando la forma de obtener el respaldo del público para llevar a cabo sus reformas y, a la vez, mejorar la prestación de servicios públicos, en el marco de una reforma integral del impuesto de propiedades.

● **Freetown, Sierra Leona:** La reforma del impuesto de propiedades de Freetown tenía por objetivo crear un sistema fiscal progresivo y equitativo en este ámbito. Para ello, la ciudad incorporó la presupuestación participativa a la reforma en calidad de componente principal, con el objetivo de aumentar el cumplimiento tributario y la confianza. La presupuestación participativa está considerada como la estrategia más ambiciosa para reforzar la participación y la vigilancia ciudadanas en las decisiones sobre el gasto público. El alcalde se comprometió a asignar el 20% de los ingresos generados por el impuesto de sociedades al proceso local de presupuestación participativa. La iniciativa consistía en invitar a un subconjunto de contribuyentes de cada subdistrito, elegidos aleatoriamente, a reuniones abiertas del ayuntamiento. En estos encuentros, los ciudadanos podían participar en el debate sobre las posibles asignaciones de los ingresos fiscales a los distintos servicios públicos. La iniciativa hizo posible la participación pública y empoderó a los ciudadanos a influir sobre las decisiones presupuestarias.

● **Shama, Ghana:** La reforma del impuesto de propiedades se centró principalmente en digitalizar la administración tributaria en este ámbito. Con el fin de obtener el apoyo del público a la reforma, el distrito colaboró con actores de la sociedad civil para conseguir la participación de los contribuyentes e implementar programas de comunicación. Asimismo, se celebraron debates sobre tributación, dirigidos a sensibilizar al público y recabar ideas sobre cómo incrementar la tributación de propiedades. Por otro lado, el distrito puso en práctica mecanismos sólidos de rendición de cuentas y transparencia, y celebró reuniones abiertas para dar respuesta a la demanda de los ciudadanos de que se rindan cuentas por la aplicación de los planes y presupuestos de desarrollo del distrito. La participación ciudadana abarcó el seguimiento sobre el terreno de distintos proyectos por parte de oficiales del distrito y miembros de la comunidad, la identificación de retos, la formulación de recomendaciones y las garantías de transparencia e implementación eficaz de proyectos.

● **Malawi:** Los cuatro ayuntamientos de Malawi se están planteando crear sistemas de consignación de ingresos fiscales para asignar una parte de los ingresos fiscales movilizados en el marco de la nueva reforma a un fondo específico para la prestación de servicios públicos. Al destinar ingresos fiscales a un fin determinado, se establece un vínculo directo entre ingresos y servicios específicos, con lo cual aumenta el respaldo del público a la tributación. Aun así, este procedimiento también tiene desventajas. Estas deberán estudiarse cuidadosamente durante la fase de diseño. Una de las principales desventajas es la posibilidad de que aumenten la rigidez y la inflexibilidad presupuestarias. Cuando se destinan fondos a propósitos específicos, existe la posibilidad de que el gobierno tenga dificultades para asignarlos en respuesta a circunstancias imprevistas o cambiantes. La asignación de ingresos también puede introducir fungibilidad de presupuesto: incluso cuando los ingresos fiscales están destinados a propósitos específicos, esta asignación puede compensarse con ajustes de gastos en otras partidas del presupuesto. Para el éxito de esta estrategia es necesario contar con mecanismos adecuados de declaración de datos y presupuestos que permitan identificar el progreso. Asimismo, definir claramente los servicios con asignación de fondos específicos y aplicar medidas sólidas de vigilancia permitiría garantizar el cumplimiento de los compromisos de asignación específica.

Conclusiones principales

- 1. Rendición de cuentas y transparencia:** La rendición de cuentas y la transparencia son fundamentales para asegurar la aceptación del nuevo sistema y obtener el apoyo del público a la reforma del impuesto de propiedades. Cuando los ciudadanos confían en que sus contribuciones fiscales se usarán de forma eficiente y para el bien común, es posible que la confianza aumente y, con ello, los niveles de cumplimiento tributario.
- 2. Reforzar el vínculo entre ingresos fiscales y servicios:** Reforzar el vínculo entre ingresos fiscales y servicios es fundamental para que la reforma sea sostenible. Esto puede conseguirse mediante varias estrategias, como la asignación específica de ingresos fiscales a servicios seleccionados y la aplicación de mecanismos de vigilancia sólidos. La asignación específica de ingresos fiscales garantiza que determinados fondos se destinarán a un servicio concreto, con lo cual aumenta la transparencia del gasto pú-

Taller 4: Fomentar la confianza de los contribuyentes, el cumplimiento tributario y el apoyo de los ciudadanos a las reformas

blico y la capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. De todos modos, para que el diseño de la asignación específica resulte idóneo, deben tenerse en cuenta la realidad del país y las ventajas e inconvenientes de dicho enfoque.

- 3. Participación y vigilancia de los ciudadanos:** La participación ciudadana es fundamental para fomentar la confianza, la vigilancia y la identificación con las decisiones de gasto. Incorporar a los ciudadanos a través de mecanismos diversos —diálogos tributarios, implicación de la comunidad y campañas de sensibilización en los medios de comunicación— fomenta la rendición de cuentas y la transparencia. La participación de los ciudadanos en los procesos de planificación y presupuestación los empodera para que actúen como mecanismos directos de rendición de cuentas, con lo cual se consigue mejorar la prestación de servicios y la recaudación de ingresos fiscales. Como se observa en el ejemplo de Freetown, la presupuestación participativa empodera a los ciudadanos a manifestar sus opiniones sobre el gasto público y promueve la actitud positiva hacia los dirigentes políticos locales, a la vez que refuerza la vigilancia.



Curso de formación en Ghana © GIZ