Incentivando a inspectores de impuestos inmobiliarios a través de desplazamientos basados en el desempeño en Pakistán

Investigadores/as:

Adnan Khan

Asim Khwaja

Ben Olken

Sector(s): Economía Política y Gobernabilidad

Ubicación: Punjab, Pakistán

Muestra: 500 círculos tributarios

Grupo objetivo: Civil servants

Resultado de interés: Taxation

Tipo de intervención: Incentives

Número de registro del AEA RCT Registry: AEARCTR-0002753

Datos: Download dataset from the AEA website

Research Papers: Making Moves Matter: Experimental Evidence on Incentivizing Bureaucrats through...

Socios Implementadores: Government of Punjab, Pakistan, International Initiative for Impact Evaluation (3ie), International Growth Center (IGC), National Science Foundation (NSF)

Las burocracias públicas eficaces representan una función central en la entrega de servicios públicos. Sin embargo, los gobiernos enfrentan limitaciones en su capacidad de premiar el buen rendimiento de sus funcionarios y de penalizar su mal rendimiento. En conjunto con el gobierno provincial, investigadores evaluaron el impacto de un régimen de incentivos basados en el desempeño sobre el rendimiento laboral de inspectores de impuestos en Punjab, Pakistán. El régimen de incentivos les daba la oportunidad a los inspectores de elegir su próximo desplazamiento laboral con base en su desempeño. Específicamente, la clasificación del rendimiento de cada inspector definió el orden en el cual eligieron su próximo desplazamiento. Los inspectores de impuestos que participaron en el régimen de incentivos por un año aumentaron la tasa de crecimiento de ingresos tributarios en sus zonas de recolección entre un 30 y 41 por ciento, sugiriendo que las burocracias pueden mejorar el desempeño de sus funcionarios a bajo costo mediante el uso de desplazamientos.

Problema de política pública

Las estructuras burocráticas y las regulaciones públicas pueden obstaculizar la capacidad de muchos gobiernos de proveer incentivos a los funcionarios públicos. Principalmente en países en vías de desarrollo, la rigidez de las regulaciones públicas, establecidas con el fin de limitar el uso de puestos de trabajo como recompensas políticas, puede obstaculizar el uso de pagos y promociones como incentivos. Dentro de tales entornos, una manera en la que los administradores públicos pueden proveer incentivos, es a través del control sobre el desplazamiento de sus trabajadores. Sin embargo, a pesar del potencial de utilizar a los desplazamientos como un incentivo para mejorar el desempeño de los trabajadores públicos, la mayoría de las burocracias

asignan puestos laborales con base en otros factores, como conexiones políticas o personales. Además, la implementación de un sistema de desplazamientos basado en el desempeño laboral trae consigo varios retos para los gobiernos. En primer lugar, los trabajadores deben entender que las decisiones de su desplazamiento son, en efecto, atadas a su desempeño para que las mismas incentiven un mejor esfuerzo laboral. En segundo lugar, puede que los trabajadores no aumenten su desempeño para conseguir mejores puestos laborales si creen que van a ser superados por otros trabajadores con las mismas preferencias de desplazamiento, o si creen que sus preferencias son tan únicas que van a conseguir su puesto, independientemente de que tanto trabajen. Además, los gobiernos deben determinar cómo obtener las preferencias de desplazamiento de sus trabajadores, y también deben considerar los costos de los mismos desplazamientos, ya que la asignación de los trabajadores basados en sus preferencias puede no coincidir con las ubicaciones que el gobierno quiere asignar a sus trabajadores de buen desempeño. Para comprender mejor si los desplazamientos pueden mejorar el desempeño laboral, los investigadores Adnan Khan (LSE), Asim Khwaja (Harvard Kennedy School) y Ben Olken (MIT), en conjunto con el gobierno provincial, examinaron el impacto de un sistema de desplazamientos basado en el desempeño sobre la recaudación de impuestos en Punjab, Pakistán.

Contexto de la evaluación

Punjab es la provincia más poblada de Pakistán, con una población de alrededor de 110 millones de personas. La recaudación de impuestos en la provincia tiende a ser baja, y hay un amplio margen para evadir impuestos y, por lo tanto, existe mucho potencial para aumentar los ingresos tributarios, particularmente, los impuestos inmobiliarios. Los inspectores de impuestos en zonas urbanas juegan un papel clave en evaluar las obligaciones tributarias de sus zonas de asignación, ya que son la fuente principal de información para el gobierno sobre las propiedades locales y sus características. Cada inspector de impuestos tiene la responsabilidad de determinar las obligaciones tributarias de cada propietario de una vivienda y de facturar los cargos dentro de su “círculo” tributario, un área geográfica que incorpora entre dos y diez mil propiedades únicas. Dado que el inspector tributario tiene la responsabilidad exclusiva de valorar los impuestos dentro de cada círculo, se estima que la colusión entre los inspectores y los contribuyentes tributarios es una práctica generalizada. Además, los recaudadores de impuestos reciben ingresos salariales bajos que raramente, o en ningún caso, suelen estar atados a su desempeño, mientras que sus supervisores sólo pueden implementar incentivos limitados para mejorar su desempeño. Es probable que los inspectores tributarios les den importancia a sus desplazamientos laborales. Los círculos tributarios difieren en cuanto al número de propiedades sujetas a impuestos, la facilidad de la recaudación de impuestos, comodidades, y oportunidades de corrupción. Sin embargo, puede también que los inspectores no quieran desplazarse a otro puesto; de hecho, los datos de este estudio demuestran que el 53 por ciento de los inspectores prefieren quedarse en su círculo tributario actual, mientras que el resto prefieren desplazarse. Bajo el status quo, los desplazamientos son bastante comunes, ya que un tercio de inspectores tributarios se transfieren a otros círculos tributarios cada año. Sin embargo, en la práctica, el proceso de desplazamientos no es transparente, y por lo tanto el uso de desplazamientos como un incentivo ha sido limitado.



Vista desde una azotea en la ciudad de Lahore en Punjab, Pakistán. Foto: Shutterstock.com

Detalles de la intervención

En conjunto con el gobierno provincial, investigadores llevaron a cabo una evaluación aleatorizada para medir el impacto de desplazamientos basados en el desempeño sobre el rendimiento laboral de inspectores laborales. Al comienzo del primer año de la evaluación, los investigadores asignaron aleatoriamente cada circulo tributario a un grupo compuesto de once otros círculos en la misma área metropolitana, resultando en un total de 41 grupos. Después de recolectar información de línea de base sobre las preferencias de desplazamientos de todos los inspectores tributarios en cuanto a sus círculos de preferencia dentro de sus grupos asignados, la mitad de los grupos fueron asignados aleatoriamente a implementar el esquema de desplazamientos basados en el desempeño. La otra mitad sirvió de grupo de comparación en ese año. En los grupos que implementaron los desplazamientos basados en el desempeño, se les dijo a los inspectores que todos los círculos tributarios dentro de cada grupo iban a ser reasignados al final del año, y que los inspectores elegirían su próximo desplazamiento en un orden basado en los resultados de su desempeño. Su rendimiento fue medido por el crecimiento interanual en ingresos tributarios o el crecimiento interanual en valoraciones tributarias. Al final del año, el gobierno reasignó los puestos de trabajo dentro de cada grupo tal como fue prometido. Al comienzo del segundo año, los grupos fueron aleatorizados nuevamente y se les dijo a los grupos con desplazamientos con base en su desempeño que los puestos laborales serían asignados basados una vez más en el desempeño. Al aleatorizar los grupos por una segunda vez en el segundo año, los investigadores pudieron identificar si el impacto de los incentivos basados en el desempeño difirió en función de cuándo y por cuanto tiempo fueron sujetos los grupos a los incentivos.

Resultados y lecciones de la política pública

Los desplazamientos basados en el desempeño aumentaron los ingresos tributarios de manera significativa. En el primer año, la tasa promedio de crecimiento de ingresos para los inspectores en grupos con desplazamientos basados en el desempeño fue 41 por ciento mayor a la misma tasa del grupo de comparación, en el cual los ingresos subieron por 11,7 por ciento. Los efectos sobre el crecimiento de ingresos del primer año de incentivos persistieron durante el segundo año, incluso para los inspectores que ya no estaban expuestos a los incentivos. La prevalencia del buen desempeño puede explicarse por el hecho de que, en este contexto, los inspectores de mayor desempeño en el primer año preferían desplazarse a círculos tributarios más grandes (o con propiedades de alto valor), donde su buen rendimiento conllevó a mayores ingresos tributarios en el segundo año. En el caso de los inspectores de impuestos que fueron incluidos en el esquema de incentivos a partir del segundo año, los ingresos subieron en un 30 por ciento más que en el grupo de comparación (en el cual los ingresos subieron 30,9 por ciento). Mientras tanto, en cuanto a los inspectores expuestos al esquema por dos años seguidos, no hubo un impacto sobre el crecimiento de ingresos en el segundo año. Es posible que aquellos inspectores se desalentaron frente a la necesidad de tener que trabajar duro por un segundo año, o porque tuvieron dificultades en desempeñarse en un nuevo círculo (por ejemplo, inspectores en una nueva área pueden no saber que propiedades pueden añadir a los registros fiscales). Los grupos de la evaluación se desempeñaron de manera similar independientemente de que métrica de rendimiento fue utilizada. En comparación a un esquema de pago por desempeño, el cual requirió que el gobierno casi duplicara los salarios de sus funcionarios de impuestos, la implementación del esquema de incentivos mediante el uso de desplazamientos no impuso ningún costo adicional al gobierno y, además, conllevó a un aumento en los ingresos tributarios tres cuartas partes igual de grande,, haciéndolo un programa de incentivos costo efectivo. En conjunto, estos resultados sugieren que las burocracias tienen el potencial de mejorar el desempeño de sus funcionarios a casi ningún costo al utilizar, de manera periódica, a los desplazamientos como un incentivo. Finalmente, mientras que la efectividad de tales incentivos basados en desplazamientos puede depender del contexto–por ejemplo, en base a las percepciones de los inspectores de impuestos sobre cómo sus preferencias y su desempeño se comparan con las de otros trabajadores–estos resultados también sugieren que un conocimiento de las preferencias del personal local, y de las proyecciones de su desempeño, puede ser útil al predecir el éxito de tales esquemas de incentivos.