



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID'S LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

Capítulo 15. Planificación Estratégica

Preparado por: David Crawford

Agosto 2013

Contrato Número : EEM-I-00-07-00005-00

Esta publicación fue producida para la revisión de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. La publicación fue preparada por Deloitte Consulting LLP.

Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

Capítulo 15. Planificación Estratégica

Nombre del Programa:	USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM)	
Oficina Patrocinadora:	USAID/LAC	
Número de contrato:	EEM-I-00-07-00005-00	Task Order: 11
Contratista:	Deloitte Consulting LLP	
Fecha de publicación:	31 de agosto de 2013	

Autores

David Crawford
Experto en la Materia
USAID/LPFM
e-mail: davidacrawford2001@yahoo.co.uk

Descargo de responsabilidad

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Tabla de Contenido

Lista de Siglas y Abreviaturas	4
RECONOCIMIENTOS:	5
Capítulo 15. Planificación Estratégica	6
15.1. Prácticas Líderes	6
15.1.1. Introducción a una Planificación Estratégica	7
15.1.2. Compromiso Político y Compromiso de los Actores	9
15.1.3. Implementando Cambios	9
15.1.4. Responsabilidad, Propósito y Proceso	10
15.1.5. Preparándose para la Planificación	10
15.1.6. Poniendo el Plan en Marcha	13
15.1.7. Misión	15
15.1.8. Análisis del Entorno	16
15.1.9. Visión	18
15.1.10. Valores	20
15.1.11. El Desarrollo de Objetivos Estratégicos - Lista de verificación	21
15.1.12. Parámetros de Servicio y Desempeño	22
15.1.13. Planes de Acción	23
15.1.14. Asegurando el Éxito	24
15.2. Tendencias Comunes	26
15.2.1. El Incremento del Énfasis en la Gestión	26
15.2.2. Análisis de los Desafíos, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA)	26
15.3. Madurez de la Administración Tributaria	29
15.4. América Latina y el Caribe	33
15.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices	35
REFERENCIAS:	37
Apéndice 15.A. Un Ejemplo del Proceso de Estimación de Costos de un Programa en el Plan Estratégico	39
Apéndice 15.B. Medición del Desempeño	41

Lista de Siglas y Abreviaturas

Sigla	Definición
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CRA	Agencia Canadiense de Ingresos
DOFA	Desafíos, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas
GST	Impuesto general de venta
FMI	Fondo Monetario Internacional
LAC	Latino América y el Caribe
NIT	Número de Identificación Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RRHH	Recursos Humanos
SIG	Sistema de Información de Gestión
TI	Tecnologías de la Información

RECONOCIMIENTOS:

Varias personas han contribuido en la preparación de los borradores de este documento. Doug Pulse y Anton Kamenov aportaron un esquema para el capítulo y, junto con Rajul Awasthi del Grupo del Banco Mundial aportaron sus comentarios sobre los borradores. Se agradece profundamente este apoyo. Cualquier error u omisión debe, naturalmente, atribuirse al autor.

Capítulo 15. Planificación Estratégica

La planificación estratégica es una herramienta administrativa importante utilizada para guiar la utilización de recursos y asegurar el enfoque en tareas claves y medir el éxito en lograr la visión o el estado futuro de la organización.

Existen numerosas metodologías que se utilizan para desarrollar un plan estratégico, como ha sido demostrado por una gran cantidad de ensayos, investigaciones y documentos sobre gestión. Con respecto a las administraciones tributarias, no existe un parámetro para la planificación estratégica, tampoco un modelo estándar que se pueda aplicar. Las administraciones tributarias operan en ambientes diversos, enfrentan diferentes retos y obstáculos, tienen visiones diferentes sobre su estado futuro y operan con organizaciones muy diversas. Asimismo, las administraciones tributarias no tienden a publicar por escrito la versión completa de sus planes estratégicos para ser utilizados como ejemplos por otros en el desarrollo de sus propios planes.

Este capítulo introduce el concepto de planificación estratégica, algunos de sus principios, desafíos y temas que prácticamente son abordados universalmente en los pocos planes estratégicos disponibles públicamente, además de un posible enfoque híbrido de desarrollo de planificación estratégica.

15.1. Prácticas Líderes

De acuerdo a los principios aceptados internacionalmente, la administración tributaria debe: (a) promover el cumplimiento voluntario; (b) ser eficiente, logrando alcanzar la mayor cantidad de ingresos bajo la ley con el menor costo y esfuerzo; (c) ser efectiva y administrativamente capaz de alcanzar los objetivos de políticas deseados; y (d) ser equitativa, en ofrecer un trato justo a los contribuyentes. El hacer que el sistema tributario sea eficiente, efectivo y equitativo es difícil al confrontarse con un ambiente externo complejo y políticamente sesgado, además de una variedad de desafíos internos, tales como falta de personal, limitaciones operativas presupuestarias, instalaciones inadecuadas, etc. Aún las políticas fiscales más cuidadosamente diseñadas y apropiadas, y las mejores intenciones de adherirse a los principios de un buen sistema tributario, carecen de importancia si la administración tributaria es incapaz de implementarlas efectivamente.

Algunos de los problemas más comunes que enfrentan las administraciones tributarias, a nivel local, incluyen: el mandato de gravar a una vasta economía informal con una infraestructura financiera pequeña; las dificultades en la recaudación de ingresos frente a actitudes inadecuadas en relación con el pago de impuestos, lo cual conlleva a un incumplimiento impositivo inadecuado; complejidad fiscal relativa y una educación inadecuada al contribuyente; grandes brechas en la capacidad administrativa; estructuras fiscales cambiantes; liberalización del comercio; corrupción; y un deficiente estado de derecho. A nivel internacional, los desafíos tributarios para los países incluyen las fugas de capital, una carencia en el poder relativo de las negociaciones alrededor de la inversión extranjera directa, la competencia fiscal y el abuso de transferencia de precios de las empresas multinacionales.

Desafortunadamente, una de las herramientas básicas para la gestión moderna de la administración tributaria es a menudo pasada por alto – a saber, el proceso de diagnóstico de problemas existentes y el desarrollo de una estrategia apropiada para abordarlos. Este proceso requiere articular donde la administración quiere estar al desarrollar una visión futura, identificando los problemas/desafíos claves, y definir metas claves, además de las oportunidades para alcanzar estas metas, dentro de un plan estratégico. Un plan estratégico es una herramienta que permite a la gerencia realizar una mejor labor, ya que contribuye en el establecimiento de un enlace clave entre los valores fundamentales, los principios de la política fiscal, y la administración tributaria, anticipando los desafíos, desarrollando respuestas oportunas, y utilizando efectivamente las fortalezas para alcanzar las mejoras. El plan estratégico ayuda a enfocar todos los recursos y esfuerzos de la administración tributaria y provee una guía a todas las partes de la administración hacia metas comunes.

El plan estratégico establece objetivos para el periodo de duración del plan en las áreas claves contra las que el desempeño exitoso será medido. Por lo general, también incluye una breve descripción de los principales proyectos planificados para el periodo del plan y una justificación de como contribuirá cada proyecto a los objetivos. El plan estratégico se suplementa con planes de acción detallados que describen como cada unidad organizativa principal cumplirá los objetivos del plan estratégico. Estos planes de acción usualmente describen quien es responsable de las diferentes acciones, los parámetros, el tiempo, los recursos requeridos y un presupuesto aproximado. Estos planes de acción también incluyen una breve justificación de como contribuirán al logro de estos objetivos. Finalmente, para que pueda ser una herramienta gerencial efectiva, el plan estratégico requiere de indicadores de desempeño, que reflejen el desempeño en relación con cada objetivo. El plan establece metas de desempeño en relación con el desempeño real que se evidencia. La mayoría de administraciones tributarias modernas claramente han definido estrategias que se vinculan con las principales áreas funcionales de la organización – auditoría, recaudación, atención a los contribuyentes, etc. – y la mayoría de organizaciones fiscales apuntan al incremento de la calidad de las auditorías, la mejora de su recaudación de ingresos, la entrega de una atención de calidad al contribuyente y un procesamiento de la información más eficiente y preciso. La mejora de la efectividad de estas funciones claves deberá ser la base para el establecimiento de parámetros de desempeño en la mayoría de administraciones tributarias.

El producto final del proceso de planificación estratégica es un conjunto de decisiones colaborativas sobre los objetivos o las metas de lo que se piensa hacer, una justificación del por qué hacerlo y, mediante una serie de acciones y proyectos, la definición de un enfoque de cómo hacerlo.

15.1.1. Introducción a una Planificación Estratégica

La planificación estratégica se puede definir como un proceso de articulación del estado futuro deseado para la administración tributaria y traducir esta visión a metas y objetivos más ampliamente definidos y una serie de pasos para alcanzarlos. El plan estratégico abarca todos los aspectos de las actividades de la administración tributaria y debe estar sujeto a revisión constante, ya que el ambiente operativo no es estático, y ya que los proyectos y los planes de acción progresan, la administración tributaria debe medir el progreso y los avances de acuerdo con el plan. En otras palabras, el plan estratégico es un documento

vivo y no un mero informe que se archiva luego de marcar un cuadro que indica que éste ha sido realizado.

La planificación estratégica no debe confundirse con la planificación operativa. El plan estratégico establece objetivos amplios mientras que la planificación operativa ofrece pasos detallados para el cumplimiento de proyectos específicos, la implementación de una labor continua, la gestión de riesgos o el seguimiento de los avances¹. El plan estratégico traza el camino sobre la manera en que se llevarán a cabo las principales responsabilidades, mientras que el plan operativo que fluye del plan estratégico detalla las diferentes acciones y proyectos requeridos para alcanzar la visión que se encuentra ampliamente articulada en el plan estratégico. Todo este proceso se denomina 'gestión estratégica'.

Algunos expertos en gestión describen la gestión estratégica de la siguiente manera:²

"La gestión estratégica es el proceso de gestionar la búsqueda de una misión organizacional gestionando la relación de la organización con su entorno."

James M. Higgins, Rollins College

"La gestión estratégica se define como el conjunto de decisiones y acciones que resultan en la formulación e implementación de estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos de la organización."

John A. Pearce II, Villanova University, y Richard B. Robinson, Jr., University of South Carolina.

"La gestión estratégica es el proceso de examinar tanto el entorno presente como futuro, formular los objetivos de la organización, y crear, implementar y controlar las decisiones que apuntan a alcanzar estos objetivos en el entorno presente y futuro."

Garry D. Smith, Danny R. Arnold, Bobby G. Bizzell, Houghton Mifflin College

"La gestión estratégica es un proceso continuo que involucra el intento de ajustar o igualar a la organización con su entorno cambiante de la manera más ventajosa posible."

Lester A. Digman, University of Nebraska

En el caso de la administración tributaria, el propósito de la gestión estratégica y el plan estratégico es de:

- Documentar y comunicar la visión, misión y valores;

¹ Los términos 'plan de acción', 'plan de trabajo', y 'plan de seguimiento del desempeño' se utilizan en este capítulo para describir los planes para proyectos, trabajo en curso, o el seguimiento del avance respectivamente.

² Barnat (n.d.), parr. 3.

- Alinear las metas, objetivos y planes de acción a la misión;
- Permitir que la organización tributaria establezca prioridades dadas las limitaciones financieras y los recursos humanos disponibles; y
- Permitir que los sistemas TI se sincronicen permitiendo que los informes ofrezcan información significativa para evaluar y medir el desempeño.

15.1.2. Compromiso Político y Compromiso de los Actores

Antes de implementar cambios significativos en la manera cómo funciona la administración tributaria, el paso más importante es asegurar que el gobierno esté políticamente comprometido a los cambios. En el caso de una reforma fiscal profunda, se requiere de una colaboración explícita a los esfuerzos de reforma por medio de un evidente compromiso político. Sin este evidente compromiso político ni programas especiales que brinden información y reciban apoyo del público contribuyente, no será posible la sostenibilidad política de cualquier paquete de medidas de reforma, y será poco probable que se cumplan las expectativas para la mejora en el cumplimiento tributario.

La implementación exitosa de cambios en la estructura tributaria, la administración y los sistemas y procesos también requiere de equipos de gestión comprometidos y capaces respaldados por una sólida voluntad política para implementar cambios por parte del gobierno.

Asimismo, ya sea que el plan implique cambios significativos o una reforma total, éste debe ser políticamente sostenible. Esto significa que la gerencia y el personal de las administraciones tributarias deben estar involucrados en el diseño, la planificación y la implementación desde un inicio. Apropiarse de este proceso es esencial para el éxito.

15.1.3. Implementando Cambios

En el diseño e implementación de una estrategia, es importante tomar en cuenta que por lo general las administraciones tributarias son grandes y más complejas de lo que parecen a simple vista. Los cambios significativos o las reformas profundas también son complejas, a menudo extendiéndose por muchos años y necesitando de numerosos recursos humanos y financieros para realizar el cambio. Estos recursos son a menudo escasos. Los planes estratégicos pueden requerir de cambios legislativos, reglamentarios y de calidad y capacidad del personal. El resultado conlleva a que las administraciones tributarias con recursos limitados no se les puede exigir implementar ajustes trascendentales en la dirección en un período corto de tiempo.

La experiencia ha demostrado que los cambios significativos, tales como la implementación de un sistema de autodeterminación o una reforma total, deben ser implementados gradualmente mediante una serie de pasos prácticos y sostenibles. Los cambios rápidos y repentinos rara vez funcionan, y el tomar riesgos significativos cuando se ponen en juego los ingresos de un país no es recomendable.

Cualquier plan estratégico debe mantener un flujo de los ingresos fiscales en el período de cambio. Si, durante la planificación, existe la posibilidad de riesgo para los ingresos, se debe considerar un plan para complementar los ingresos con medidas que pueden establecerse con los recursos existentes. Además

debe programarse un plan de contingencia para "el peor de los casos". Las medidas ad hoc impuestas en un estado de crisis pueden desacreditar al plan estratégico y poner en jaque a todo el plan.

En resumen, cualquier plan estratégico debe ser realista, debe asegurar apropiamiento de los empleados mediante un proceso consultivo y ser un plan comprensivo que toma en cuenta un enfoque coordinado y abarca a toda la organización.

15.1.4. Responsabilidad, Propósito y Proceso

Como se mencionó anteriormente, el plan estratégico es la responsabilidad de la alta gerencia, pero involucra a una base amplia de empleados de toda la organización para asegurar un compromiso del empleado. Dado que los planes estratégicos a menudo son de largo alcance, no pueden lograrse en un período corto de tiempo y, por lo tanto, tienen un enfoque multianual. La mayoría son de al menos tres años de duración, pero pueden durar más. Donde se esté dando una reforma fiscal a gran escala, no es poco común que el plan dure cinco o aún más años. Actividades y proyectos de corta duración que contribuyen al éxito del plan estratégico forman parte de este plan multianual. A fin de ser exhaustivo, el plan también identifica productos medibles relacionados con la gestión del desempeño. Finalmente, se redacta a fin de ser comunicado a los empleados, contribuyentes y todas las partes interesadas.

15.1.5. Preparándose para la Planificación

En su forma más básica, el proceso inicia con reuniones de discusión entre personal clave de la administración tributaria para discutir, de una manera estructurada, lo que se ve como los aspectos más importantes de la organización y sus puntos de vista sobre los logros alcanzables para la organización. Este grupo de ejecutivos clave, los cuales se discuten más adelante, puede complementarse también con, por ejemplo, una persona de alto rango que represente al Ministerio de Finanzas o, si es una autoridad tributaria, a un miembro del consejo de gobierno. Este grupo constituye el 'comité directivo'.

La estructura de las discusiones por lo general consiste en el desarrollo de un marco general en borrador para los esfuerzos de planificación estratégica que están a punto de desarrollarse. Usualmente, este marco general incluye los pasos para el proceso, define quién participará, identifica un individuo que en última instancia será el responsable para la totalidad de la coordinación del ejercicio y la implementación efectiva de los resultados (el 'coordinador del plan estratégico'), y proporciona una aproximación estimada de los plazos.

El proceso de planificación estratégica requiere de mucho trabajo, análisis y discusión. Esta consulta inicial se describe mejor como la planificación para tener un plan. La primera pregunta que surge en una reunión así es si la administración tributaria está lista para preparar un plan estratégico. Al prepararse para comenzar a elaborar un plan estratégico, muchas administraciones tributarias efectúan un análisis o evaluación del estado actual de la administración. A menudo, la administración tributaria busca ayuda externa para obtener una visión desprendida y crítica de la organización, sus procesos y procedimientos, además de un sentido de cómo los actores perciben a la administración.

Un buen plan estratégico para la administración tributaria debe abordar un número de componentes entrelazados. El no abordar ninguno de los componentes siguientes puede resultar en el fracaso de la estrategia global:³

- La eficacia de las leyes y políticas fiscales;
- La segmentación de la organización/contribuyente;
- El personal;
- Las instalaciones;
- Las operaciones/funciones (por ejemplo, auditoría, atención y educación al contribuyente);
- La capacidad humana e institucional;
- La integridad;
- La tecnología; y
- Las comunicaciones.

Conjuntamente, puede que algunas administraciones tributarias tengan informes de las actitudes y percepciones de los contribuyentes sobre el sistema fiscal y la administración tributaria, o han encargado una pequeña encuesta como recurso para ser utilizado durante las sesiones de planificación estratégica. Este tipo de documento puede ser importante a la hora de realizar un análisis del entorno (discutido más adelante) e identificando objetivos estratégicos.

Otros informes actualizados deben también ser recolectados antes de iniciar el proceso de planificación estratégica, tales como:

- Cualquier informe previo de la administración tributaria preparado por el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI;
- La documentación de cualquier solicitud realizada a proveedores externos de asistencia técnica;
- Cualquier informe proveniente de la asistencia técnica que la administración tributaria ha recibido;
- Informes que se derivan de cualquier gira de estudio a otras administraciones tributarias;
- Cualquier plan estratégico previo;
- El presupuesto más reciente;
- Planes de trabajo anteriores y actuales de cada departamento de la administración tributaria; y
- Cualquier otro informe que pueda ser relevante para el proceso.

Estos informes forman la base preliminar para las discusiones durante las sesiones de planificación estratégica. Es responsabilidad del comité directivo asegurar que los diversos informes de antecedentes u otros documentos se compilen antes de iniciar el proceso.

En esta etapa se decide quienes serán los participantes⁴ en el proceso de planificación estratégica, los parámetros generales y el cronograma de las actividades de la planificación estratégica, y posiblemente el número sugerido de grupos de trabajo y sus mandatos generales.

³ Murdoch et al., p. 3.

Un grupo núcleo de trabajo debe ser seleccionado de entre los participantes quienes deben recibir acceso completo a todos los documentos de referencia. Otros participantes deben tener acceso a los documentos según la necesidad, dependiendo en sus tareas particulares. Cuando todos los participantes están reunidos, debe informárseles sobre la necesidad de asegurar la confidencialidad durante todo el proceso hasta que el plan sea aprobado, ya que las discusiones y los materiales están en forma de borrador y están sujetos a cambios, a veces de manera significativa.

El desarrollo del plan estratégico debe ser un proceso "de abajo hacia arriba" dentro del marco establecido durante la reunión inicial de la alta gerencia. Quienes participan en el desarrollo del plan estratégico deben proceder de entre toda la organización. Los participantes deben abarcar todos los niveles de gerencia, excepto el nivel más alto de gerencia. La lógica detrás de la exclusión del jefe de la administración tributaria, y posiblemente el nivel inmediatamente bajo él, es poder incentivar una discusión más abierta y honesta dentro de los grupos de trabajo. Esta discusión abierta no ocurre normalmente si los más altos directivos de la organización están presentes. Además, el incluir a una más amplia selección de la organización infunde apropiación en la estrategia resultante y los planes de acción, además de un entendimiento entre el personal en cuanto a la lógica detrás de ciertas metas y acciones.

Utilizar los materiales identificados anteriormente, además del trabajo realizado durante el taller y por los subgrupos, permite que el grupo de trabajo elabore un primer borrador del plan estratégico para ser revisado por el comité directivo. El plan debe ser acompañado por otros documentos de apoyo al borrador. Por ejemplo, si se propone dentro del plan borrador una realineación organizacional, entonces un organigrama de transición en borrador que facilitará la reubicación de recursos humanos para lograr los objetivos descritos en el plan estratégico debería ser adjuntado. Este organigrama permitirá visualizar mejor la reubicación de los puestos para reflejar su utilización. Si el plan estratégico incluye una reorganización y renovación del área de trabajo, entonces debe también incluir detalles como un plano en borrador que ubica a los recursos de acuerdo al plan estratégico. Una vez aprobados, estos esbozos del plano en borrador serán importantes en la determinación de los costos de capital (mobiliario, divisores etc.) para finalizar este segmento del plan estratégico. El borrador también debe adjuntar una plantilla sugerida para informar los resultados en relación con los objetivos delineados en el borrador del plan estratégico, además de un breve instructivo sobre cómo realizar cada medida y las posibles fuentes de información que serán utilizadas para finalizar el informe mensualmente. El borrador del plan estratégico debe también incluir el primer borrador de los planes de acción. Este es solo un primer borrador y sirve solo como una plantilla, pero puede requerir trabajo adicional significativo por parte del equipo de alta gerencia al revisar las tareas, los plazos, y los productos o entregables.

⁴ La mayor parte de los participantes deben ser seleccionados entre los empleados más calificados de la administración tributaria, que poseen los atributos y calificaciones, incluyendo la habilidad de trabajar efectivamente como equipo y bajo presión, y con mentes abiertas a las nuevas ideas.

El comité directivo debe retroalimentar y organizar una discusión con el director de la administración tributaria para revisar el borrador del documento. El director puede ofrecer retroalimentación adicional y, en este punto, pedir al grupo de trabajo que presente el borrador del plan estratégico a todo el equipo de alta gerencia. Es durante esta sesión informativa donde se debe enfatizar la importancia de utilizar el plan estratégico para guiar las inversiones y las operaciones de la administración tributaria durante el período del plan. El plan debe ser utilizado como una herramienta para retroalimentar el presupuesto y el ciclo de informes pero, en este momento, el plan solo contiene una buena estimación en relación a los requerimientos de recursos. Durante esta reunión informativa se debe enfatizar que aquellos miembros del equipo gerencial que se encuentran en la mejor posición para determinar los recursos de manera más precisa (i.e., los gerentes responsables) son quienes deben completar los detalles. Adicionalmente, se debe enfatizar sobre el equipo gerencial que ellos son los responsables del logro de los resultados y del desarrollo de los mecanismos de información para los subprogramas bajo su responsabilidad.

Además de esta sesión informativa ante el director de la administración tributaria, podría haber otras sesiones informativas antes de proceder al siguiente paso. Estas sesiones pueden incluir, en aquellos casos en que la administración tributaria reporta al Ministro de Finanzas, una sesión informativa a los altos funcionarios del Ministerio o, en el caso de una autoridad fiscal, un resumen a todo la junta directiva. Asimismo, como parte de las relaciones laborales, se puede invitar al sindicato a una sesión informativa para asegurar su retroalimentación y apoyo si el plan estratégico contiene elementos que pudiesen afectar las relaciones de trabajo.

15.1.6. Poniendo el Plan en Marcha

El siguiente paso consiste en convocar a una reunión a todos los participantes del proceso de planificación estratégica. Esta puede que sea la reunión más crítica en el proceso, ya que es la que demuestra el compromiso de la alta gerencia al proceso de planificación y ofrece la oportunidad para que el director de la administración tributaria señale algunos de las situaciones internas y externas más recientes que afectan a la administración tributaria, además de lo que puedan estar haciendo otras administraciones tributarias. La reunión también proporciona una plataforma para que el director de la administración tributaria pueda exponer ideas y posibles caminos para el futuro de la administración tributaria. En esencia, se proporciona una dirección general más amplia, al ofrecer a los participantes un marco general para las reuniones estratégicas subsiguientes.

Al abrir la sesión, la alta gerencia debe marcar el rumbo de la consulta ofreciendo comentarios y guía general, pero no detallada a los participantes. Se debe también enfatizar, sin embargo, que a los participantes se les desafía a analizar la información críticamente. La gerencia debe comentar, mas no ser dictatorial, sobre cinco preguntas básicas:

- ¿Dónde nos encontramos ahora? Este es un resumen abreviado de la organización, las políticas y los programas;
- ¿Cómo llegamos aquí? Esta es una breve historia de planes anteriores y sus resultados;

- ¿Hacia dónde vamos? Este es un resumen de lo que la gerencia ve como desafíos y amenazas. Se mencionan algunas de las recomendaciones generales del resumen externo, además de estadísticas relevantes, tales como "cuentas por cobrar con tendencias al alza".
- ¿Hacia dónde deberíamos dirigirnos? Este es un resumen general de lo que ha sido recomendado, con posibles comentarios generales sobre lo que otras administraciones tributarias están haciendo. Entendiéndose que el director de la administración tributaria ha participado en reuniones recientemente con otros colegas e intercambiado ideas. En esta etapa es en donde la alta gerencia traza su visión del futuro. Esto permite establecer los parámetros para la visión. En el caso de un donante que ofrece importante ayuda para llevar a cabo una reforma significativa, los parámetros generales de la oferta también deben especificarse.⁵
- ¿Cómo llegaremos hasta allá? Este es un desafío para los participantes en el proceso de planificación estratégica en el desarrollo de la visión y cómo alcanzarla.

Posterior a estas observaciones introductorias, debe realizarse un taller de trabajo para introducir a todos los participantes al pensamiento y planificación estratégica. La experiencia ha demostrado que el invertir en un taller de trabajo que se enfoca en detallar las preguntas anteriores produce un plan estratégico superior. La cantidad de tiempo que se dedica al taller varía, pero debe durar al menos una semana, sin incluir la planificación. Algunas observaciones generales para realizar talleres exitosos son:

- Todo el equipo de alta gerencia debe estar presente para abrir la sesión y demostrar a los participantes la importancia del plan estratégico;
- La capacitación debe realizarse por un experto en el diseño de planes estratégicos, y este experto debe asesorar a la administración tributaria durante el desarrollo del plan. Este experto además debe ayudar a moderar las discusiones y ser responsable de perfilar los diferentes puntos tratados durante las discusiones en un borrador de documento de debate. Este documento de debate luego debe evolucionar en el marco para el plan estratégico;⁶

⁵ Aunque un donante puede ser específico sobre la asistencia a la reforma que se ofrece, una de las principales lecciones aprendidas es que debe haber interés de los empleados y gerentes. De esta manera, aunque existan limitaciones impuestas (financiación, alcance, etc.), lograr interés y aceptación son necesarios para el éxito. Por esta razón, con los parámetros generales establecidos por el director de la administración tributaria, los participantes (posiblemente con guía) deben recibir la oportunidad de determinar el contenido del borrador del plan estratégico que va al comité directivo para ser comentado y revisado. Puede ser necesario complementar el taller de planificación estratégica con sesiones preliminares sobre: a) cambio de gestión; b) debates de alto nivel sobre las mejores prácticas en sus países; c) gestión de proyectos; y d) otros temas específicos dependiendo de la naturaleza de la reforma. Durante el proceso se debe identificar un "campeón" de las reformas.

⁶ La experiencia general indica que la introducción a la planeación estratégica, la compilación de un documento de trabajo para varios grupos de debate, y la preparación de un primer borrador de ideas para el desarrollo posterior e inclusión dentro de un esbozo preliminar para el plan estratégico toma, como mínimo, un esfuerzo intensivo de tres semanas. Esto significa que algunos de los participantes han tenido contacto previo con planificación estratégica. Durante este proceso todo el personal participante debe liberarse de sus labores regulares para participar en los talleres y, si es necesario, en los diversos comités que se establecen para el desarrollo de documentos y planes en subgrupos. Se prevé la necesidad de contar con una a tres semanas para que el coordinador del plan estratégico unifique todos los documentos y formule un primer borrador del plan, el cual puede ser presentado posteriormente al comité directivo. Luego de recibir comentarios del comité directivo, se debe dedicar más tiempo adicional para elaborar planes de trabajo detallados, revisar presupuestos, etc. para producir un borrador final. Dependiendo de la cantidad de retroalimentación del comité directivo, se requieren unas tres a ocho semanas para completar la

- El proceso de planificación estratégica debe ser la prioridad de todos los participantes, y no deben ser interrumpidos por sus labores regulares;
- El taller debe realizarse fuera del lugar de trabajo para minimizar las interrupciones y evitar que los participantes se ocupen de otras labores;
- Debe asegurarse que todos los participantes comprenden que el plan estratégico es su oportunidad para contribuir tanto individual como colectivamente a lo que desean que su organización haga o como quieren que sea; y
- A medida que las ideas son presentadas, el facilitador debe utilizar el lenguaje del grupo al señalar los puntos – cualquier cambio solo debe realizarse para añadir claridad.

El taller debe enfocarse en preparar a los participantes para contribuir a las siguientes áreas básicas del plan estratégico:

- ¿Qué es el pensamiento estratégico?
- ¿Qué es la planificación estratégica?
- Aspectos de un plan estratégico:
 - Análisis del entorno;
 - Declaración de la Visión;
 - Declaración de la Misión; y
 - Valores/Principios Orientadores;
- Identificar Desafíos, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA);
- Definir y establecer metas estratégicas;
- Definir y establecer objetivos estratégicos; y
- Determinar productos que puedan ser medidos.

Junto con la preparación y el aumento en la comprensión de la temática, los participantes del taller deben desarrollar sus aportes para la definición del marco general borrador del plan estratégico.

15.1.7. Misión

El siguiente paso en el proceso es desarrollar o aclarar la misión, los valores y la visión ideal de la administración tributaria. La función básica de recolección de impuestos se establece en la declaración de la misión, la cual suele indicar la dirección principal de la organización y lo que debe lograrse en el futuro. El plan estratégico se beneficia de la declaración de la misión para guiar las prioridades y mediante indicadores medibles de cantidad, metas y planes de acción detallados para alcanzar metas específicas que apoyen la misión.

estrategia para una etapa de producto final. En una administración tributaria de gran tamaño, se requiere un tiempo adicional mayor para cada etapa. Todos los documentos durante este proceso deben señalarse claramente como "BORRADOR" hasta que el plan sea aprobado.

La misión es una declaración concisa de lo que la organización busca alcanzar. La declaración de una misión es, en efecto, un resumen ejecutivo bien condensado de lo que la administración tributaria hace, lo que representa y por qué existe. Las declaraciones de misiones de las administraciones tributarias tienden a enfocarse en la recolección, la calidad del servicio, y el cumplimiento. También es común hacer referencia a la recolección de impuestos que contribuyen a la economía y a los bienes y servicios gubernamentales.

15.1.8. Análisis del Entorno

Como parte del desarrollo de la declaración de la misión, también es necesario definir a los actores. Este paso puede también denominarse análisis del entorno. Un actor, es una persona, un grupo, u organización que tiene un interés en la administración tributaria, puede afectarla, o es afectada por lo que la administración tributaria hace. Esto puede incluir a los empleados de la administración tributaria, empresarios, comerciantes, fabricantes, organizaciones sin fines de lucro, los inversores internacionales, los jubilados, los sindicatos, otras agencias gubernamentales y los importadores, entre otros.

Al identificar a los actores, también es necesario identificar como cada actor juzgaría el desempeño de la administración tributaria y el criterio que cada uno utilizaría para identificar el éxito. Por ejemplo, en el caso de pequeñas empresas, el éxito puede ser la facilidad en llegar a ser un contribuyente registrado, lo cual podría ser medido por el número de visitas a la oficina fiscal, el número de días transcurridos en la obtención de un número de registro tributario y/u otros indicadores relevantes.

Identificar a los actores y su percepción de la administración tributaria solo es una parte del análisis del entorno. El análisis también implica utilizar todos los recursos de información interna y externa disponibles para comprender el entorno en el cual opera la administración tributaria, e identificar los riesgos y oportunidades que pueden generar un impacto en la organización durante la vida del plan estratégico. Durante esta actividad, una amplia gama de información disponible debe ser revisada, incluyendo, por ejemplo:

- Declaraciones por parte del gobierno de sus prioridades para la administración de ingresos, y las actividades de gobierno que crean un impacto en la administración tributaria. Por ejemplo, puede ser una prioridad declarada de establecer zonas libres de impuestos o exención de impuestos para nuevos inversionistas;
- Un análisis de la información de desempeño de la organización para que las áreas que requieren mejora puedan ser identificadas objetivamente;
- Los puntos de vista de especialistas por departamento de asuntos y cuestiones emergentes relacionados con su área;
- Puntos de vista expresados por los actores, obtenidos mediante consultas y, si está disponible, una encuesta informativa, que incluye las actitudes de los contribuyentes al desempeño de la organización;
- Las actitudes e ideas del personal;
- Asuntos internacionales, en particular en administraciones tributarias avanzadas, así como en países vecinos;

- Una revisión formal de la institución y otras entidades similares; y
- Los puntos de vista de expertos externos, incluyendo informes de revisiones de organizaciones tales como el FMI, OCDE, y la UE.

Junto con este proceso, la administración tributaria debería documentar sus propias fortalezas y debilidades, ya que esto facilitará el desarrollo de estrategias específicas necesarias para abordar tendencias emergentes que se identifiquen.

Una vez que han sido identificados todos los actores, se han considerado sus intereses y se ha analizado la información anterior, en la declaración de la misión puede ser desarrollada para abarcar ampliamente todos los asuntos y los factores.

Cuadro 15.1. Declaraciones de Misión⁷

En **Argentina**, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la cual es una entidad autónoma en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es la responsable de la recaudación de impuestos para el Gobierno Federal. Su declaración de Misión es "Administrar la aplicación, recaudación, control y fiscalización de los tributos nacionales, los recursos de la seguridad social, y las actividades relacionadas al comercio exterior; promoviendo el cumplimiento voluntario, el desarrollo económico y la inclusión social."

En **Brasil**, la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, la cual es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, es responsable de la recaudación de los tributos del Gobierno Federal. Su Misión es "Ejercer un control fiscal y aduanero con equidad fiscal y respeto a los ciudadanos, para el beneficio de la sociedad"

La misión de la Agencia de Ingresos de **Canadá** (CRA) es "administrar los impuestos, beneficios y programas relacionados, y asegurar el cumplimiento en nombre de los gobiernos a lo largo de Canadá, y de esta manera contribuir al bienestar económico y social continuo de los Canadienses."⁸

En **Chile**, el Servicio de Impuestos Internos es responsable de la auditoría de los impuestos del Gobierno Central, mientras que la Tesorería General de la República es la encargada del cumplimiento en la recaudación de las deudas fiscales. La misión del Servicio de Impuestos Internos es "administrar el sistema de impuestos internos con propósitos fiscales con equidad y justicia, facilitando el desempeño voluntario mediante la provisión de servicios de calidad adaptados a cada tipo de contribuyente; salvaguardando el cumplimiento fiscal adecuado, en cumplimiento estricto con la ley vigente y enfocando sus esfuerzos de auditoría en aquellos contribuyentes que representan un riesgo fiscal."

En **Colombia**, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es responsable de la recaudación de los impuestos del Gobierno Nacional, y su misión es ser "responsables de administrar con calidad el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control; facilitar las operaciones de comercio exterior y proveer información confiable y oportuna, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano."

En **Costa Rica**, la Dirección General de Tributación es la responsable de la recaudación de impuestos para el Gobierno Central y su misión es "promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mediante la gestión efectiva que promueve el cumplimiento voluntario a través de acciones que conforman principios y valores, todas dentro de un marco de respeto a los derechos y garantías del ciudadano"

⁷ Las Declaraciones de Misión para los países LAC se presentan en Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011), p. 6-32.

⁸ Canada Revenue Agency (n.d.), para. 3.

En los **Estados Unidos**, la misión del Servicio de Ingresos Internos es "ofrecer a los contribuyentes de América un servicio de alta calidad ayudándoles a comprender y a asumir sus responsabilidades tributarias y hacer cumplir la ley dentro de la integridad e imparcialidad para todos."⁹

Dentro de estas declaraciones de misión se encuentran algunas metas para las cuales se puede realizar una medición de avance y alcance como parte del plan estratégico. Algunos ejemplos son:

- Asegurar el cumplimiento;
- Ofrecer productos y servicio de calidad;
- Funcionar con un personal motivado, competente y bien capacitado;
- Funcionar con integridad e imparcialidad;
- Asegurar la imparcialidad, equidad e igualdad en la recaudación de impuestos;
- Mejorar la productividad; y
- El uso eficiente y efectivo de los recursos.

15.1.9. Visión

Durante el proceso de desarrollo de la estrategia es cuando se deben diseñar varias "visiones". La visión debe ser técnicamente viable, legal, políticamente aceptable, aceptable a los actores y encajar con la misión de la administración tributaria. La declaración de la visión es un medio para motivar al personal e indicar el camino con claridad a los actores externos. La mayoría de declaraciones de visión enfatizan la excelencia de la organización, el logro de los objetivos y establecimiento de una administración efectiva y eficiente.

Una vez compilada una lista de posibles visiones, es necesario examinar críticamente cada una de las alternativas. Es de gran ayuda en ese momento elaborar un cuadro que enumere cada visión, las barreras para el logro, los pasos principales requeridos para superar las barreras y los pasos para alcanzar la visión. Como ejemplo, una administración tributaria puede proponer la visión de una organización moderna, autónoma y funcional. Una organización así podría contratar personas que están calificadas para el puesto, contrario a la mera selección de una cartera de candidatos que han completado el examen general de admisión de funcionarios públicos y han sido seleccionados para servir en la administración tributaria, sin tomar en cuenta sus capacidades. Al examinar las barreras para el logro, puede llegar a ser evidente que la ley del servicio público que prevalece, la cual aplica a la administración tributaria, impide tanto una reorganización más eficiente y efectiva en la asignación del personal, como cualquier ajuste en las políticas de contratación de recursos humanos. En este caso, alcanzar la visión requiere ya sea una reforma en la función pública o convertir a la administración tributaria en una entidad autónoma de ingresos. Puede que ninguna de las opciones sea realista dentro del plazo del plan estratégico y se descarte la visión como ilusoria. Sin embargo, se pudiese recomendar que las opciones de modernización de esta manera sean tomadas en cuenta para un próximo plan estratégico, y ver que la administración tributaria inicie planes preliminares con respecto a esta temática.

⁹ Servicio de Recaudación de Ingresos (n.d.), para. 2.

La declaración de la visión es una base, con la que todos en la administración tributaria y, posiblemente, todos los actores pueden estar de acuerdo. Al alcanzar un acuerdo en la visión, se facilita la tarea de decidir lo que debe realizarse para que el plan estratégico sea un éxito. Si no se logra un acuerdo unánime sobre la visión, entonces se debilitan las bases del plan estratégico. Lo que puede surgir a medida que avanza el desarrollo del plan estratégico son disputas territoriales e intereses personales. El objetivo de una visión compartida por todos los participantes es crear un entorno donde todos piensan en el bien común de la organización y de los actores, contrario a los intereses de su propia pequeña división o departamento dentro de la administración tributaria (lo anterior se denomina pensamiento "aislado").

El paso final, luego de seleccionar la visión más apropiada, es articular esta selección en una declaración breve que describe la manera en que se reconocerá la administración una vez que haya implementado su estrategia exitosamente.

En resumen, el propósito de la visión es:

- Crear una imagen clara de las aspiraciones futuras de la organización;
- Ayudar a la organización a tener una percepción a largo plazo (en lugar de una serie de medidas especiales para responder a cuestiones críticas inmediatas);
- Servir como punto de referencia para evaluar las acciones;
- Crear un propósito común; y
- Ayudar a las personas a entender cómo pueden contribuir a la organización.

Cuadro 15.2. Declaraciones de visión¹⁰

Australia¹¹: Los australianos valoran su sistema tributario y de jubilaciones como un bien de la comunidad, donde la participación voluntaria se reconoce como buena ciudadanía.

Canadá¹²: La Agencia de Ingresos de Canadá es el modelo de administración tributaria y de beneficio, que ofrece un servicio y aprecio a sus clientes sin comparación, y brinda oportunidades laborales sobresalientes a sus empleados.

El Salvador: Ser un modelo de institución pública que promueve la cultura fiscal, asegura la calidad fiscal a sus contribuyentes y facilita la recaudación efectiva de impuestos, contribuyendo así al desarrollo sostenible de El Salvador.

Guatemala: Recaudar los recursos para el Estado necesarios para ofrecer los servicios esenciales y brindar mayores oportunidades para el desarrollo de los guatemaltecos, mediante la obtención del máximo rendimiento de tributos; la aplicación plena e imparcial de la legislación tributaria y aduanera; y facilitar el cumplimiento voluntario del ciudadano a las obligaciones fiscales y aduaneras.

Honduras: En 2014, la DEI será reconocida como una administración tributaria y aduanera sólida, transparente y competente, protegida de las intrigas políticas, sostenible, y contribuyendo activamente al desarrollo social y económico del país.

¹⁰ Las declaraciones de visión para LAC se muestran en Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011), p. 48-65.

¹¹ Oficina Fiscal Australiana (sin fecha), parr. 1.

¹² La Agencia de Ingresos de Canadá (sin fecha.), p. 2.

Nicaragua: Ser una administración tributaria profesional, flexible y sencilla, al servicio del pueblo nicaragüense.

Reino Unido¹³: Cerraremos las brechas fiscales, nuestros clientes sentirán que el sistema tributario es sencillo y ecuánime para ellos y la organización será vista como altamente profesional y eficiente.

Uruguay: Ser una organización respetada por su desempeño eficaz, eficiente y transparente que, basándose en la mejora continua y en los avances tecnológicos aplicables, opera con altos estándares de calidad y personal profesional y éticamente irreprochable comprometido con la misión institucional. En su accionar busca optimizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, atendiendo tanto las necesidades de los obligados como sus reclamos, ejerciendo un control permanente con la utilización inteligente de la información, equidad y personal altamente calificado, con la finalidad de obtener los recursos tributarios que contribuyan al desarrollo del país, la justicia social y el bienestar de sus habitantes.

15.1.10. Valores

Las declaraciones de valores de la administración tributaria, establece los principios o creencias que guían a los miembros de la administración tributaria en el logro de los propósitos de la organización. La declaración también se utiliza para detallar el comportamiento y las actitudes que el personal tributario debe demostrar en el trabajo y cómo la administración tributaria desea ser vista externamente. Existen similitudes cercanas entre las declaraciones de valores entre la mayoría de administraciones tributarias, siendo los valores más comunes la integridad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo, respeto, eficiencia, respuesta oportuna y cooperación.

Cuadro 15.3. Ejemplos de declaraciones de valores

Australia¹⁴

- Ser justo y profesional
- Aplicar el estado de derecho
- Apoyar a las personas que quieren hacer lo correcto
- y ser justo pero firme con aquellos que no quieren hacerlo
- Dar consejo, colaborar y estar dispuesto a co-diseñar
- Ser abierto y responsable
- Dar respuesta a los desafíos y oportunidades

Belice¹⁵

La administración tributaria efectiva descansa en la noción fundamental que los impuestos son recaudados con justicia e imparcialidad para un máximo beneficio económico y social de los ciudadanos del país. Los ciudadanos de Belice tienen el derecho de esperar un alto grado de integridad por parte de la administración de la Dirección General de Impuestos de Venta (GST) y confiar en un sistema tributario justo y que dé respuesta a sus necesidades y que aliente a todos a cumplir con su obligación. El público debe confiar en que la administración del GST será justo y firme y será dirigida con el mayor profesionalismo e integridad. Los siguientes valores y principios respaldan las acciones no solo de la dirección sino de cada uno de sus funcionarios.

¹³ HM Ingresos y Aduanas (n.d.), p. 4.

¹⁴ Oficina Tributaria Australiana (n.d.), para. 3.

¹⁵ Dirección General de Impuestos de Venta de Belice (n.d.), p. 7.

Capacidad de Respuesta: brindar un servicio preciso, oportuno y de calidad – con énfasis en un enfoque proactivo versus uno reactivo.

Transparencia: compartir toda la información de manera abierta con los actores involucrados internos y externos.

Integridad: continuamente demostrando una alta moral y un comportamiento ético al asegurar el estado de derecho (veraz, respeto mutuo, justo, honesto, abierto, confiable, desempeño profesional).

Eficiencia: utilizar los recursos de una manera oportuna, costo-eficiente para maximizar los resultados en la entrega de servicios e información.

Profesionalismo: actuar con dedicación y destreza y de una manera que cumple a cabalidad con los estándares y reglamentos profesionales.

Rendición de Cuentas: ser responsables de sus acciones.

Servicio de Calidad: identificar parámetros de servicio y esforzarse por ofrecer un servicio de calidad.

Respeto Mutuo: mostrar cortesía y respeto al contribuyente en todos los asuntos, esperando que esto sea recíproco.

Canadá¹⁶

La Integridad es la base de la administración de CRA. Esto significa tratar a las personas con equidad aplicando la ley justamente.

El Profesionalismo es la clave del éxito para alcanzar la misión de CRA. Esto significa comprometerse con los más altos estándares de cumplimiento.

El Respeto es la base de todas las interacciones con empleados, colegas y clientes. Esto significa ser sensible y dar respuesta a los derechos del individuo.

La Co-operación es la base para asumir los desafíos del futuro. Esto significa construir alianzas y trabajar unidos hacia una meta común.

Sudáfrica¹⁷

Apoyo mutuo y respeto; equidad e imparcialidad; integridad y honestidad; transparencia y apertura; y cortesía y compromiso.

15.1.11. El Desarrollo de Objetivos Estratégicos - Lista de verificación

El siguiente listado de verificación ayudará a la administración tributaria a definir los objetivos estratégicos apropiados.

- Un objetivo debe redactarse con claridad para un resultado específico, un único tema o un área de desempeño;
- Un objetivo debe contener un componente cuantificable (por ejemplo, cuánto y cuántos, etc.);
- Un objetivo debe representar un cambio significativo;
- Un objetivo debe definir los resultados a alcanzar;
- Un objetivo debe tener una meta de plazo para su culminación;
- Los objetivos deben abarcar la misión y valores, estar alineados y apoyarse mutuamente; y

¹⁶ OCDE (marzo 2011), p. 76.

¹⁷ Ídem., p. 78

- Los objetivos deben ser monitoreados en su avance y relevancia continua, y los resultados deben ser evaluados.

Ejemplos de Objetivos Estratégicos

Algunos ejemplos de objetivos estratégicos tomados de varios países¹⁸ incluyen:

- Alcanzar la uniformidad en la aplicación de leyes fiscales;
- Desarrollar procesos simples y eficientes de administración tributaria;
- Brindar al contribuyente información oportuna y precisa;
- Introducir y expandir una auto evaluación de los pasivos y del pago de impuestos;
- Ofrecer un servicio de calidad y educar al contribuyente;
- Motivar el establecimiento de agentes fiscales no-gubernamentales que ayuden al contribuyente a cumplir sus obligaciones fiscales;
- Desarrollar programas de auditoria focalizados;
- Brindar suficiente soporte técnico a las operaciones de la administración tributaria;
- Adoptar un enfoque gradual en cuanto a cambios importantes en las negociaciones utilizando proyectos pilotos para implementar estas medidas;
- Tener una administración justa y transparente;
- Capacitar a empleados profesionales, competentes y habilidosos; y
- Desarrollar gerentes eficientes.

15.1.12. Parámetros de Servicio y Desempeño

Como parte de la planificación, las organizaciones deben desarrollar parámetros a ser logrados y los medios para medir el avance. Como una observación general, la experiencia ha demostrado que las organizaciones tienden a dirigir el esfuerzo y los recursos a cumplir aquello que es medible. Por el contrario, los esfuerzos y recursos se desvían de aquello que no puede medirse. En consecuencia, debe tenerse cuidado al establecer parámetros de desempeño¹⁹ y al decidir cómo medir el progreso.

¹⁸ Estos ejemplos se derivan de los países mencionados en el Cuadro 3 y de la experiencia del autor.

¹⁹ **Los indicadores de desempeño** definen la medición de la información importante y útil sobre el desempeño de un programa o actividad, expresado como porcentaje, índice, rango, u otra medida de comparación la cual es monitoreada en intervalos regulares y se compara con uno o más criterios. Los indicadores de desempeño permiten ilustrar el logro de una organización en el alcance de sus objetivos o en lograr los productos deseados. No existen medios para asegurar y evaluar las características de los productos, servicios, procesos y operaciones de la organización. Estos deben ser relevantes a los productos y objetivos deseados, cuantificables, verificables, y libres de prejuicios. **Los indicadores claves de desempeño** son medidas cuantificables, acordadas de antemano, que reflejan los factores de éxito críticos de una organización. Cualesquiera que sean los indicadores claves de desempeño seleccionados, éstos deben reflejar las metas de la organización, ser fundamentales para el éxito y ser cuantificables (medibles). Los indicadores claves de desempeño por lo general son consideraciones de largo plazo. Los **Parámetros (o metas)** son normas o plazos, o a veces solo instrucciones (tales como "incrementar" o "mejorar" alguna situación medible), que permiten que una organización utilice indicadores de desempeño para "juzgar" el rendimiento.

Es importante dar seguimiento al desempeño de todas las tareas organizacionales claves. Para poder lograr esto, se deben establecer parámetros de desempeño para cada tarea principal y se debe monitorear y evaluar frecuentemente el logro en relación con estos parámetros tomando acciones correctivas, si es necesario. Esto es importante por lo que:

- Asegura que las personas responsables de implementar la tarea estratégica u operativa están sujetas a una rendición de cuentas;
- Provee una herramienta de gestión para evaluar el desempeño de las unidades e individuos;
- Permite que la gestión evalúe objetivamente la necesidad de medidas correctivas cuando no se cumplen los objetivos;
- Ofrece un mecanismo para reenfocar el desempeño lejos de meras medidas de ingreso (dinero recolectado) hacia todos los principales desafíos operacionales que afectan el cumplimiento; y
- Brinda información objetiva, la cual puede ser utilizada para revisar y, si es necesario modificar el plan estratégico.

Algunas directrices generales son:²⁰

- Las medidas no deben ser demasiado simplistas;
- Idealmente, las medidas deben abarcar tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos de la tarea; y
- Las medidas deben incluir:
 - Las cantidades o el volumen de producción (cuánto);
 - La calidad de producto (qué tan bueno, niveles de precisión);
 - Plazos (cuánto tiempo);
 - Valores monetarios.

15.1.13. Planes de Acción

El desarrollo de la estrategia consiste en crear un plan maestro. Una estrategia por sí sola, sin embargo, no logra nada. Requiere de implementación, lo que significa que diversos programas y proyectos deben ser bien pensados y se deben desarrollar planes de acción. Esta etapa del proceso consiste en traducir en planes de acción los objetivos estratégicos de alto nivel o resultados concretos. En este punto, el proceso de gestión estratégica cambia de una planificación estratégica amplia a una planificación más estrecha que se enfoca en resultados de corto plazo. Los planes de acción deben identificar claramente:

- Las tareas a realizar;
- El objetivo estratégico al que se relacionan;
- La persona o unidad responsable de su entrega;
- Parámetros medibles por los que se pueda evaluar el desempeño;
- Medidas de cantidad, calidad, y plazos de entrega; y
- Los costos de implementación del plan de acción.²¹

²⁰ Para mayor información y guía en la elaboración de indicadores adecuados, ver Crandall (2010).

Los primeros borradores que se envían al comité directivo deben ser generalmente planes de alto nivel con una narrativa mínima. Estos planes de alto nivel buscan aprobación de principio antes de embarcarse en el proceso demorado de producción de un plan de trabajo detallado, presupuestos detallados etc. Los participantes en el proceso de planificación estratégica generalmente se dividen en varios sub-grupos siendo cada uno responsable del desarrollo de planes de acción y otros documentos para una meta estratégica particular. En algunos casos, algunos proyectos menores contribuyen al objetivo estratégico. Normalmente cada uno de estos proyectos tendría un plan de acción separado. A menudo, mucha de esta planificación preliminar se realiza con software de gestión de proyectos, ya que tales programas facilitan la visualización de la secuencia, se pueden adjuntar notas fácilmente y son flexibles.

15.1.14. Asegurando el Éxito

Los mayores logros son alcanzados mediante la adopción de un enfoque integrado de planificación estratégica. Cualquier plan estratégico debe abordar todas las áreas claves de la administración tributaria, pero en el caso de un esfuerzo de reforma fiscal mayor, se debe tener un enfoque holístico. Un enfoque holístico toma en cuenta todo lo siguiente:²²

- Las políticas y leyes fiscales;
- La organización, incluyendo aspectos funcionales y la segmentación de los contribuyentes;
- Las operaciones/funciones fiscales – auditoría, recaudación, atención al contribuyente etc.;
- La capacidad humana e institucional;
- La integridad;
- La tecnología;
- Las comunicaciones;
- La gestión del cambio;
- Las instalaciones; y
- El presupuesto.

No existe una solución "rápida" para el cambio administrativo, incrementar el cumplimiento fiscal o impulsar los ingresos fiscales. Éstos requieren compromiso con un plan de largo plazo, coordinado y entendible. La administración tributaria debe gastar tiempo y recursos en el desarrollo de una "visión" compartida del futuro. La experiencia pasada ha dictado que esta visión debe tener la apropiación no solo de la gerencia actual, sino también de quienes asumen este cargo durante la vida del plan estratégico, ya que estos futuros gerentes deben crear continuidad, pertenencia y determinación para llevar adelante el plan. Se deben invertir recursos importantes no solo en la creación del plan, sino también en gestionar su implementación. Cualquier propuesta nueva de iniciativas debe justificarse dentro del contexto del plan estratégico.

²¹ Se presenta un ejemplo del proceso para estimar el costo de un programa en el plan estratégico en el Apéndice 15.A.

²² Murdoch et al., p. 3.

La implementación de un programa o proyecto requiere de los recursos de la administración tributaria. El personal debe estar informado, se deben atender los temores y la resistencia, y procurar la motivación del personal para trabajar hacia los objetivos del plan estratégico. Cuando el plan requiere de cambios importantes en los procesos, procedimientos, contratación o en la misma organización, debe existir un sub-componente detallado del plan que enfrente la gestión del cambio y la comunicación con los actores.

Aunque hayan sido identificados muchos cambios necesarios, el ritmo del cambio a menudo se determina por la motivación del personal, la capacidad de gestión y la firmeza de gestión. Las pequeñas organizaciones, no cuentan a menudo con suficientes gerentes para asumir el programa de reformas y velar por la continuidad de las operaciones. El ritmo de las reformas debe ser medido en términos de la capacidad institucional para lidiar con el cambio efectivamente. La secuencia de las reformas se debe determinar cuidadosamente y se debe ser realista en programar la implementación tomando en cuenta las limitaciones de capacidad, la facilidad del personal y el público de adaptarse a las reformas, además de la necesidad de asegurar una gestión eficaz de las operaciones en marcha.

Si el proceso de planificación en sí mismo es débil, el plan estratégico resultante puede que sea débil y no satisfactorio para la organización. Por otra parte, el plan puede no resultar como se esperaba debido a los cambios en el ambiente que debe reinar el mismo. El plan es un documento vivo y debe ser analizado regularmente, además se debe monitorear, evaluar y ajustar el progreso donde sea necesario. La existencia de un plan estratégico no puede, y no debe, sacar a una organización de una crisis de gran tamaño. Una crisis importante es un evento puntual, mientras que un plan estratégico es una serie de objetivos implementados con el tiempo y diseñados para alcanzar una visión.

Tomando como base la experiencia mundial en la preparación para encaminarse hacia un programa de reforma, se presentan algunas condiciones que generalmente se reconocen como requerimientos para una reforma en la administración tributaria, en el cuadro siguiente.

Figura 15.1. Las condiciones generales necesarias para una reforma

- Compromiso y apoyo político constante.
- Liderazgo competente, comprometido y dinámico.
- Una visión clara del futuro estado de la organización, con estrategias bien articuladas.
- Iniciativas de cambio establecidas en "porciones" manejables, en lugar de un enfoque "big bang".
- Una legislación que apoya las propuestas de reformas o se ajusta para lograrlo.
- Iniciativas para desarrollar ejecutivos, gerencia intermedia y otra capacidad institucional.
- Recursos, financiamiento y flujo de caja adecuados.
- Un alto nivel de transparencia, basado en una buena gestión empresarial y gestión de estructuras y procesos.
- Procesos de gestión de proyectos y presupuestos adecuados, además de una supervisión externa y vigilancia adecuadas.
- Involucramiento del personal y actores externos, además de una comunicación estrecha con ellos.
- Cohesión dentro de la administración, entre quienes desarrollan e implementan la reforma y aquellos que desempeñan las operaciones actuales.

- El uso apropiado de la asistencia técnica.
- Pasos para asegurar la pertenencia del proceso de reforma en toda la organización.

15.2. Tendencias Comunes

Las administraciones tributarias están introduciendo mejores herramientas de gestión mediante la planificación, la mejora en la compilación de estadísticas y su análisis, y en el establecimiento de metas específicas y la entrega operacional de parámetros. Una de las tendencias más importantes para las administraciones es el mayor involucramiento de su personal en la planificación y análisis de los desafíos y oportunidades para crear planes que sean más entendibles por toda la organización generen la aceptación necesaria.

15.2.1. El Incremento del Énfasis en la Gestión

A medida que las prácticas de gestión han evolucionado en el sector privado, la gestión de la administración tributaria comienza a cobrar impulso. Este cambio es evidente en términos prácticos por el creciente número de administraciones tributarias que están desarrollando planes estratégicos y planes de trabajo anuales, están midiendo y dando seguimiento al desempeño activamente, mediante encuestas para evaluar sus puntos de vista y percepciones sobre la entrega de servicios y la administración en general.

La práctica de establecer alguna forma de estándares de entrega de servicios es evidente en 28 de 34 países OCDE los cuales han establecido alguna forma de estándares de entrega de servicios, y 25 de 28 países que han publicado esta información. En los países que no forman parte de OCDE mencionados en el reporte, 12 de 15 países elaboran y publican estándares de entrega de servicios.²³

Los gobiernos y los contribuyentes son cada vez más conscientes de los costos, la eficiencia, la efectividad y la transparencia de sus administraciones tributarias. Las administraciones tributarias sienten la presión de justificar sus costos, la solicitud de presupuestos adicionales y la administración de los recursos. La gestión está asumiendo un enfoque más holístico en muchas de las administraciones tributarias en comparación con la práctica pasada de enfocarse únicamente en los ingresos. Los planes estratégicos tienen un papel de gestión importante en este enfoque holístico para el manejo de la organización.

15.2.2. Análisis de los Desafíos, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA)

El análisis DOFA es una herramienta que puede ser utilizada durante la planificación estratégica en diferentes momentos del proceso de planificación. Éste puede ayudar a la administración tributaria a definir las acciones cuando los objetivos estratégicos se conocen, durante la elaboración del plan de acción. También permite a la administración identificar actividades y productos del plan de acción y sintetizar lo que formará parte de los objetivos estratégicos y la visión. En principio, el análisis DOFA no

²³ OCDE (marzo 2011), p. 69.

suelen utilizarse para crear la visión, a menos que la administración tenga poco conocimiento de su estado actual y sus objetivos estratégicos, mientras intenta desarrollar una visión. El DOFA es muy valioso, por lo que la identificación de fortalezas y oportunidades se puede utilizar en el plan para superar las debilidades y amenazas identificadas y permitirá ayudar en la construcción de una estrategia realista.

Durante el DOFA, se realiza un análisis del entorno externo para identificar tanto las oportunidades como las amenazas. Este análisis del entorno operativo debe considerar las tendencias económicas, políticas, sociales y tecnológicas además de acciones recientes y como éstas pueden afectar a los diferentes actores involucrados en su interacción con la administración tributaria. Por ejemplo, una elección el siguiente año puede crear un impacto negativo en el cumplimiento de las iniciativas de cumplimiento de la ley, ya que puede que no sea políticamente conveniente tomar medidas enérgicas contra un gran número de pequeñas empresas en los meses anteriores a las elecciones. Esto podría convertirse en una amenaza al cumplimiento fiscal, pero podría convertirse rápidamente en una oportunidad de cumplimiento luego de las elecciones. Por otro lado, puede que el gobierno actual quiera ser visto tomando acción en contra de evasores fiscales, lo cual, lo convertiría en una oportunidad como parte del proceso de desarrollo de la estrategia.

El siguiente paso en el DOFA es dar una mirada hacia adentro de la administración tributaria e identificar sus fortalezas y debilidades. Esto consiste por lo general de un análisis de los recursos de la organización, las estrategias actuales y el desempeño de la organización. Una vez más, en análisis de los actores juega un papel importante, ya que la medición del desempeño debe hacerse desde la perspectiva del actor involucrado. Por ejemplo, los pequeños y medianos contribuyentes no cuentan con un personal experto en impuestos y a menudo dependen de la información obtenida del funcionamiento de la administración tributaria en cuanto a servicios al contribuyente. Esta categoría de contribuyente podría juzgar el desempeño basándose oportunamente en la información disponible en el portal de la administración tributaria (facilidad de uso), la cantidad de tiempo de espera al solicitar información telefónicamente y el número de veces que se transfiere la llamada, y/o la cantidad de tiempo de espera para ser atendido por un funcionario en una oficina tributaria.

Si el análisis DOFA se utiliza para identificar desafíos estratégicos que afectan a la administración tributaria, la administración debe enfocarse en los asuntos que tiene la capacidad de manejar. Por ejemplo, un declive económico general no es un asunto estratégico que se pueda abordar por parte de la administración tributaria ni es un asunto para este foro de planificación estratégica, más bien, sería más apropiado como un asunto estratégico para un gobierno como un todo. Un aumento esperado en el número de contribuyentes no-solventes lo cual puede abordarse mediante cambios en la gestión de riesgos, las políticas y procedimientos de recaudación, o mejoras en el programa de servicio al contribuyente podría, sin embargo, ser un desafío estratégico para la administración tributaria. Los desafíos estratégicos son aquellos que afectan, o, más aún, entran en conflicto, con la misión de la administración tributaria, el nivel de servicio, los programas de cumplimiento (auditoría y recaudación), costos administrativos, diseño organizacional y gestión.

Los desafíos estratégicos deben describirse en un par de oraciones. Sea el desafío estratégico o no, esto se debe describir en términos de la misión o el DOFA.

Figura 15.2. Análisis DOFA²⁴

Análisis DOFA	
<p>Fortalezas: ¿Cuáles son las fortalezas de la organización?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analicen aquellas fortalezas que permitirán la implementación exitosa de futuras estrategias y tácticas. • Celebren los éxitos y utilícenlos como buenas prácticas. • Piensen en cómo construir sobre la base de las fortalezas identificadas. <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personal antiguo calificado • Buena imagen pública • Estructura organizacional bien definida • Sistema informático moderno (redes & equipos) • Un Moderno Centro de Procesamiento de Declaración de Impuestos • Procedimientos empresariales modernos consistentemente aplicados • Un único NIT se utiliza para todos los impuestos y transacciones con el gobierno. 	<p>Debilidades: ¿Cuáles son las debilidades de la organización?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analicen aquellos procesos, recursos, y elementos culturales internos que representen barreras u obstáculos para alcanzar los objetivos. • Aprendan de los proyectos piloto. • Consideren las implicaciones de las debilidades. • Realicen una lluvia de ideas sobre cómo abordar las debilidades identificadas. <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitadas autoridades legales para la recaudación y facultades de auditoría • Limitada representación legal en casos de litigación • Carencia de recursos • El portal contiene poca información, y las publicaciones son fechadas • El sistema de TI (software) es anticuado y no ofrece la suficiente información. • La ausencia de un método estructurado para diseminar la información internamente • Las cuestiones de integridad de datos con el sistema informático de ingresos • Las leyes son complicadas y cambian frecuentemente. • La falta de capacitación para el nuevo personal • La carencia de personal de tecnología informática bien capacitado • La resistencia del personal al cambio
<p>Oportunidades: ¿Qué oportunidades tiene la organización ahora y en el futuro?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analicen aquellas demandas e influencias externas en el entorno que pueden servir en el futuro para desarrollar mejores métodos e instrumentos. • Consideren la creación de soluciones internas versus la adquisición de soluciones. • Revisen las oportunidades y su relación a la 	<p>Amenazas: ¿Cuáles son las amenazas actuales o futuras amenazas o posibles futuras amenazas a la organización?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analicen las demandas externas e influencias en el entorno que pudiesen convertirse en barreras u obstáculos para los resultados futuros. • Adquieran un entendimiento de las limitaciones de la organización en el desarrollo

²⁴ Adaptado del Departamento General de Impuestos de Venta de Belice (sin fecha.), p. 6.

Análisis DOFA	
<p>misión y la visión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consideren los recursos que necesitan. <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El nuevo personal tiene título universitario • En asegurar la información fiscal actualizada alentará el cumplimiento • Los programas de concientización para educar al contribuyente y obtener su retroalimentación ayudarán a mejorar la administración tributaria • Una posible sinergia con el sistema de jubilación • Los éxitos de otros países pueden servir para ayudar en el avance • La interacción con otras administraciones tributarias • El acceso a programas de capacitación internacionales 	<p>de soluciones creativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evalúen las amenazas considerando reducir su impacto o volverlas una oportunidad. <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una considerable economía sumergida • Interferencia/intervención política • La capacidad del recurso humano es arcaica y no responde a la demanda del personal y otros asuntos de RRHH • Desastres naturales • El avance tecnológico y la globalización de las operaciones de las empresas/clientes • El uso de la tecnología avanzada para evitar la fiscalización (por ejemplo, documentos fraudulentos) • Restricciones presupuestarias • Malas relaciones con la Aduana • Un incremento en la demanda de exención de impuestos y concesiones

En la figura anterior, cada uno de los ejemplos de fortalezas, debilidades, oportunidades o amenazas pueden ser calificados para evaluar su impacto y establecer prioridades. Por ejemplo, las amenazas pueden calificarse en una escala del 1 al 3, siendo la más alta calificación la que se aplica a amenazas importantes que requieren de una acción contundente, una calificación media aplicada a una amenaza seria que no puede ser descartada pero que requiere de mayor información antes de tomar acción, y una calificación más baja aplicada a una amenaza externa, para la que se debe tener precaución, pero que no representa mayor preocupación.

15.3. Madurez de la Administración Tributaria

Planificación Estratégica: Nivel 1 de Madurez

Palabra clave: "Enfocado en el quehacer diario"

- La visión, la declaración de misión y los objetivos de la administración tributaria no son claros ni están documentados. Solo unos cuantos individuos, principalmente a nivel de liderazgo superior, comprenden lo que la administración busca alcanzar. Las actividades no están alineadas a los objetivos estratégicos y la misión y la administración casi no establece puntos de referencia hacia su misión y visión.
- La administración tributaria no cuenta con un plan estratégico formal y no cuenta con capacidad interna (destrezas del personal, herramientas) para desarrollar un plan. Los líderes visualizan al plan estratégico como un requisito de los actores externos. El personal tiene una comprensión limitada del papel de la planificación estratégica y no contribuye a la discusión sobre la

estrategia. Los servicios y programas de la administración carecen de un enfoque alineado a la misión y los objetivos. Los nuevos programas a menudo son reacciones ad hoc a eventos recientes no relacionados y rara vez integrados.

- La administración tributaria no cuenta con objetivos de desempeño o indicadores para medir el desempeño adecuadamente a nivel organizacional, y ha sido reacia a establecer objetivos por la falta de herramientas, capacidad o tiempo para recolectar datos de desempeño. Los líderes y el personal se enfocan únicamente en medir y alcanzar objetivos impuestos desde afuera (tales como objetivos de proyectos) u objetivos individuales. La administración no cuenta con un indicador para medir su éxito y a menudo surgen desacuerdos sobre si la administración es exitosa y cómo puede mejorar.
- La administración tributaria no tiene a la mano sistemas, procesos o herramientas para el uso de datos de desempeño. No hay mecanismos para verificar si los datos son confiables o correctos. Los datos, cuando existen, son a menudo archivados, escasamente utilizados y no analizados, y existe una falta de cumplimiento y rendición de cuentas en cuanto a la recaudación, utilización y verificación de la calidad de la información. La información se recoge como un requisito por los actores externos y no hay una demanda interna para los datos. Los líderes prefieren tomar decisiones basadas en "corazonadas" o experiencia pasada. El personal carece de la capacidad de analizar o aplicar los datos a sus trabajos. Aun cuando la información está disponible, la administración no es capaz de utilizarla efectivamente. La administración a menudo distribuye desacertadamente los recursos como reacción a los acontecimientos actuales.
- Los gerentes y el personal sienten que la implementación es más importante que la planificación. A menudo fallan los intentos por desarrollar planes de trabajo o planes de acción debido a la falta de procesos o herramientas de planificación, y pocos empleados tienen experiencia o interés en esta área. Los proyectos son implementados con una planificación de corto o largo plazo, y a menudo se exceden del presupuesto, si es que este se ha establecido uno, y no son ejecutados a tiempo.

Planificación Estratégica: Nivel 2 de Madurez

Palabra Clave: "Cualitativo"

- La administración tributaria tiene una visión y misión específica que se publica y documenta formalmente. Poco personal conoce la misión y ven la conexión entre ésta y el quehacer diario. Los líderes a menudo utilizan la misión y visión organizacional para orientar los objetivos y actividades y apuntan a desarrollar un proceso que les ayudará de manera más consistente a alinear los objetivos y actividades. La administración en ocasiones es capaz de alcanzar los indicadores hacia las metas y objetivos deseados cuando se encausan las actividades.
- La administración tributaria cuenta con un plan estratégico o, al menos, ha tenido algún tipo de discusión sobre la estrategia, mas no cuenta con un proceso formal para desarrollar, actualizar o monitorear las actividades versus el plan. El plan estratégico es conducido en primera instancia por la alta gerencia, con pocos aportes del personal, y poco personal es consciente del plan. Los líderes establecen un plan estratégico para guiar a la organización hacia la misión, pero el plan

escasamente se menciona y los cambios no son implementados como resultado del plan, más bien como reacción a los eventos. Los programas no están estrechamente vinculados a la misión u objetivos estratégicos.

- Los líderes han establecido algunos objetivos de desempeño, pero éstos no son medibles. No se cuenta con indicadores claves de desempeño o planes para recolectar o monitorear la información. Pocos empleados son conscientes de los objetivos de desempeño y comprenden como sus objetivos individuales contribuyen a los objetivos de la administración. Rara vez se les solicita brindar aportaciones o comentarios sobre los objetivos. Los objetivos de desempeño existentes son principalmente relacionados a la recaudación de ingresos con una atención mínima a otras prioridades del plan tales como la entrega de servicios. La administración aun no es capaz de medir el progreso hacia dichos objetivos.
- La administración tributaria comienza a desarrollar sistemas y/o herramientas para facilitar el uso de la información. Sin embargo, aún no es claro si los datos siendo recolectados son aplicables o confiables. Se recolectan datos y se están desarrollando los procedimientos de operación estandarizada para el cumplimiento, control de calidad y rendición de cuentas de la recolección y la utilización de la información. Los líderes entienden el valor de utilizar la información para guiar la toma de decisiones, y se refieren a ésta de vez en cuando. Algunos empleados están siendo capacitados para analizar y utilizar la información en sus funciones laborales, pero la información utilizada puede ser incorrecta o inaplicable al proporcionar un análisis preciso del proyecto o la tarea que se mide. Aunque la información se utiliza esporádicamente, cuando se utiliza correctamente, la organización puede identificar y evitar resultados negativos u errores.
- Algunos empleados tienen destrezas de planificación y han introducido herramientas de planificación a la organización. Éstas se utilizan ocasionalmente para desarrollar un plan de trabajo o planes de acción, pero estos planes rara vez se integran, ni se vinculan al plan estratégico y tampoco se implementan. El personal que utiliza los planes de trabajo son más capaces de gestionar costos, donde existen responsabilidades presupuestarias, y calendarizar e identificar los problemas oportunamente.

Planificación Estratégica: Nivel 3 de Madurez

Palabra clave: "Estratégico"

- La visión y misión de la administración tributaria se publica en distintos puntos y se integra a los materiales de orientación y otros manuales. Las declaraciones de visión y misión han sido comunicadas al personal mediante seminarios y el uso de otros métodos. Todos los empleados saben cómo contribuir a éstas, y pueden comunicarlas a actores externos. La administración utiliza de manera consistente un proceso formal para alinear las estrategias y las actividades a la misión, y se logran puntos de referencia hacia su misión/visión.
- La administración tributaria ha desarrollado un plan estratégico mediante procesos y herramientas formales para traducirlo a planes de acción y de trabajo. Los líderes y el personal están involucrados en la implementación del plan estratégico y el monitoreo del avance hacia

los objetivos estratégicos y la misión. El plan es ampliamente difundido dentro de la organización y se utiliza consistentemente para guiar las decisiones operativas y programáticas. El plan estratégico contribuye a la rectificación entre programas y operaciones, y la organización cumple algunos de los objetivos estratégicos.

- La administración tributaria ha establecido objetivos de desempeño, indicadores clave de desempeño y plan de monitoreo de desempeño formal. El personal es consciente de estos objetivos, sabe cómo su rendimiento contribuye, y está recolectando información de desempeño para medir el avance hacia estos objetivos, aunque la información no es siempre confiable. Los líderes y la gerencia analizan cuidadosamente la información de desempeño, utilizan tableros de control y otras herramientas y verifican el avance hacia los objetivos estratégicos. La organización es capaz de demostrar su éxito objetivamente, y a menudo utiliza datos de desempeño para mejorar en áreas donde el desempeño es débil.
- La organización ha formalizado el desarrollo de sistemas, procesos y herramientas para la recolección de datos y ha formalizado los mecanismos para asegurar que la información, cuando ha sido recolectada, sea tanto aplicable como confiable. Existe una demanda interna para la información, pero es manejada principalmente desde arriba. Los líderes utilizan la información para informar y guiar la toma de decisiones. Se han documentado procedimientos operativos estándares para la recolección de datos que señalan las directrices para la recolección de datos, el control de calidad y la rendición de cuentas, pero éstos son implementados por el personal ocasionalmente. La administración ha tenido éxito en el uso de la información para evitar cometer errores y, como resultado, existe un incremento en los resultados positivos.
- La administración tributaria cuenta con procesos y herramientas de planificación formales, y ha desarrollado personal capacitado para utilizar estas herramientas. Han sido específicamente asignados empleados para la compilación y entrega a la alta gerencia de análisis de los indicadores. Los líderes y el personal trabajan juntos para desarrollar un plan de acción anual basado en el plan estratégico. Se desarrollan planes de acción para la mayoría de proyectos los cuales son integrados. Nuevas propuestas de proyectos las cuales no han sido previstas en el plan estratégico y en planes de trabajo subsiguientes son aprobadas cuando están en conformidad con el plan. Se requiere que los gerentes las implementen y son consistentemente capaces de gestionar los costos y cronogramas efectivamente.

Planificación Estratégica: Nivel 4 de Madurez

Palabra clave: "Inspirador"

- La visión y misión de la organización inspiran al personal y enmarcan el trabajo de la administración tributaria como una contribución hacia algo importante más allá del interés propio de la organización. El personal y los actores a menudo hacen referencia a la declaración de misión. La administración tributaria establece puntos de referencia. Los líderes utilizan datos internos, información de fuera de la organización, datos que muestran tendencias que generarán un impacto al futuro de la organización, y un involucramiento significativo del personal para poder revisar y refrescar la visión y la visión además de establecer parámetros.

- La administración tributaria cuenta con un plan estratégico plurianual que se revisa anualmente y se traduce en planes de acción y planes de trabajo. En intervalos regulares durante el año se evalúa el progreso en relación al plan y se ajusta la planificación, si es necesario. Los líderes y la gerencia utilizan los planes estratégicos y de acción de manera consistente como herramientas para guiar las decisiones y asegurar una rectificación de la misión y la visión. El personal tiene las herramientas para contribuir significativamente al proceso de planificación estratégica y utilizar los objetivos estratégicos para guiar su trabajo. La sinergia entre programas genera una mayor eficiencia y efectividad de programas. Existen mejoras medibles de desempeño basadas en la dirección señalada por el plan estratégico.
- La administración estratégica ha examinado la confiabilidad y viabilidad de su plan de monitoreo del desempeño, incluyendo los indicadores clave de desempeño y las herramientas de recolección de datos. Los líderes cuentan permanentemente con la información que necesitan cuando la necesitan. Los gerentes y líderes miden los indicadores clave de desempeño correctos para poder dar seguimiento al progreso y detectar los síntomas de problemas. Los empleados están constantemente involucrados en el establecimiento de objetivos y son puestos al día por los líderes en cuanto al desempeño organizacional. Los líderes revisan y actualizan los objetivos de desempeño para asegurar encaminar la misión/mandato además de las amenazas externas y las oportunidades. Mediante el sistema de gestión del desempeño, los gerentes realizan ajustes al programa, la asignación de recursos y los objetivos de desempeño del personal.
- El sistema de administración tributaria recolecta y da seguimiento a la información la cual es generalmente confiable. Los líderes y el personal utilizan constantemente la información para guiar las decisiones organizacionales, acentuar las oportunidades y aprender del pasado. El personal es sujeto a rendir cuentas por el cumplimiento de las normas en cuanto al uso de la información, y la calidad, y existe una cultura de cumplimiento con estas normas.
- Los líderes invierten un esfuerzo y recursos considerables en la planificación estratégica y recogen información importante (puntos de vista del personal, de los actores, análisis de las tendencias, etc.) para el proceso. Una vez que los planes son definidos, se traducen en planes de acción por departamento, unidades, equipos e individuos, y todos son medidos en relación con el alcance de sus logros a la totalidad del plan. Se gestionan las variaciones al plan y se realizan los ajustes, a tal grado que los proyectos y las unidades entregan servicios y productos a tiempo y dentro del presupuesto. El proceso de planificación es intuitivo y eficiente.

15.4. América Latina y el Caribe

Los planes estratégicos resumidos los cuales se limitan a delinear la misión, visión y los valores de la administración tributaria se encuentran a menudo en los sitios web de las administraciones. El texto completo del balance del plan por lo general no es de dominio público para la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC) a excepción de Belice (ver Apéndice 15.B) y, recientemente el de El Salvador. Sin

embargo, se dispone de un resumen del plan estratégico en Latinoamérica dentro de un estudio reciente del CIAT.²⁵

En Latino América todas las administraciones excepto la de Panamá y El Salvador tienen declaraciones de misión y visión y, de acuerdo al CIAT, contienen valores y metas apropiadas, en línea con aquellas creadas por los países OCDE los cuales son resumidos (México, Nicaragua) o detallados (Uruguay, Costa Rica). Todas las administraciones tributarias cuentan con planes estratégicos implementados y en funcionamiento, a excepción de Panamá, el cual cuenta con planes operativos anuales. Sin embargo, no queda claro cuán a menudo los planes estratégicos van seguidos de planes de acción e implementación. Uno de los pocos casos de un proceso de planificación bien institucionalizado se presenta a continuación. Se presentan también asuntos relacionados al seguimiento del desempeño. Los objetivos de ingresos parecen ser las metas principales de las medidas de desempeño, y existen otros indicadores que no se especifican, son muy detallados, son difíciles de cuantificar o no son relevantes. Esto ubica a los países de LAC entre el segundo y tercer nivel del modelo de madurez presentado anteriormente.

Cuadro 15.4. Planificación en Argentina²⁶

La planificación de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP) inicia con su planificación estratégica de largo plazo. El Plan Estratégico 2011-2015 de la AFIP es el segundo en su serie y es la continuación del Plan Estratégico 2007-2010 de la AFIP. En este se definen la misión, la visión, los valores, las políticas, los objetivos estratégicos y las estrategias de la AFIP. En términos generales, las propuestas para los proyectos bajo el plan estratégico pueden ser preparadas por la alta gerencia o de abajo hacia arriba. Estas propuestas son analizadas durante reuniones de las áreas operativas y técnicas, las cuales discuten la necesaria información de apoyo, priorizan las propuestas de acuerdo a un cronograma y a un tema, coordinan entre propuestas similares y se discuten asuntos técnicos. La aprobación es dada en una reunión plenaria de las autoridades de alto nivel.

El proceso de planificación de la AFIP establece claramente las normas e instrucciones y tiene las siguientes fases.

Creación del Plan de Gestión Preliminar de la AFIP: Este documento es acompañado del borrador del presupuesto de la AFIP, el cual se envía anualmente a la Oficina Nacional de Presupuesto. Incluye las actividades más relevantes – indicadores de gestión e iniciativas de mejora– las cuales son incluidas en el Plan de Gestión de la AFIP. Éste se elabora en julio de cada año.

Creación del Plan de Gestión de la AFIP: Este documento se somete a consideración a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Éste se elabora entre octubre y diciembre de cada año con las siguientes fases:

- Identificación de indicadores y fases por las áreas centrales y operativas;
- Análisis y priorización de los indicadores e iniciativas;
- Sesiones de validación con la gerencia de alto nivel;
- La creación del Plan de Gestión; y
- La aprobación del Plan de Gestión por el Administrador Federal y la entrega a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

²⁵ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) et al. (2012), sección 6.4.

²⁶ Adaptado de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (2012).

Una vez que ha sido recibido el Plan de Gestión final de la AFIP con observaciones de la Jefatura del Gabinete de Ministros, se difunde a todas las áreas de la Administración Federal. La implementación del plan incluye diversas actividades de seguimiento y evaluación durante el año calendario, con diferentes cortes de información, de acuerdo a la periodicidad determinada para las actividades rutinarias en las etapas predefinidas de iniciativa. Se elaboran informes periódicos (mensuales y trimestrales) y se someten los avances y el resultado trimestralmente al consejo asesor de la AFIP. Adicionalmente, la AFIP utiliza un Sistema de Seguimiento para el Plan de Gestión (un tablero de puntuación) que incluye un sistema de alerta para visualizar oportunamente el curso de las actividades programadas, donde se califican los indicadores y las iniciativas de acuerdo al nivel de cumplimiento (verde, amarillo y rojo).

Al final del año se elabora un informe de cierre con la evaluación final de los resultados de gestión institucional. Los resultados se someten al Consejo Asesor de la AFIP, el cual emite su opinión en conformidad con el Plan de Gestión.

15.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices

Los dos prerequisites más importantes para una planificación estratégica adecuada en la administración tributaria son la autonomía y la organización:

- Las administraciones tributarias modernas tienen la autonomía política para gestionar sus decisiones y actividades operativas diarias. Éstas son independientes de los cambios políticos. Incrementan la confianza del contribuyente en la administración mediante el despliegue de justicia, imparcialidad, honestidad, integridad y profesionalismo, mediante el desarrollo de sistemas y procedimientos transparentes.
- Una administración tributaria moderna se organiza para enfrentar los riesgos comerciales y prioridades más importantes. Las unidades que requieren de destrezas específicas y que ofrecen economías de escala son parte de una administración tributaria moderna (por ejemplo, centro de procesamiento de declaraciones, servicio de inteligencia de ingresos, recaudación de impuestos, unidades de auditoría especializadas por industria, etc.). La administración determina a grandes rasgos la estructura, la organización funcional y la asignación de recursos a lo largo de la organización mediante demanda operacional.

Asumiendo que los fundamentos antes mencionados están en su lugar, las siguientes son preguntas claves que permiten a los funcionarios de la administración tributaria identificar si el proceso de planificación estratégica en su organización es apropiado.

- El desarrollo del plan estratégico abarca una amplia participación de gerentes, supervisores y el personal;
- Todo el personal es consciente de la visión y misión de la organización y su rol en contribuir a su éxito;
- Los actores son conscientes del plan estratégico;
- El plan estratégico se revisa periódicamente, el avance del plan se evalúa en base a indicadores, y si es necesario, se hacen ajustes al plan;

- La gerencia evalúa cualquier proyecto e iniciativa nueva que se propone de acuerdo al plan para asegurar su concordancia con la misión, visión, planes de acción y planes de trabajo contenidos en el plan;
- Se han refinado sistemas de recolección y seguimiento de los datos de desempeño para asegurar que la información sea generalmente confiable y consistente;
- La gerencia se basa en datos de desempeño para guiar la toma de decisiones;
- El personal está sujeto a rendición de cuentas por su desempeño en relación con el plan estratégico; y
- Los líderes invierten esfuerzos y recursos importantes a la planificación estratégica y recogen suficiente información (puntos de vista del personal, de los actores, análisis de tendencias, etc.) para el proceso. Una vez que estos planes se definen, estos se derivan a los planes de trabajo de los departamentos, unidades, equipos e individuos, y todos se califican en la medida en la que logran su parte de la totalidad del plan. Se gestionan las variaciones del plan y se realizan ajustes, en tanto que los proyectos y las unidades entregan sus servicios y productos a tiempo y dentro del presupuesto. El proceso de planificación es intuitivo y eficiente.

Adicionalmente un número de objetivos de desempeño que comúnmente se incluyen en el plan estratégico se detallan en el Apéndice 15.B.

REFERENCIAS:

- Australian Tax Office (n.d.), Strategic Statement 2010-15, <http://www.ato.gov.au/content/downloads/cor00243384n73493.pdf>.
- Barnat, Ryszard (n.d.), "Strategic Management Defined", <http://www.introduction-to-management.24xls.com/en202>.
- Belize Department of General Sales Tax (n.d.), Corporate Strategic Business Plan 2009 to 2012. <http://www.gst.gov.bz/downloads/GSTCSBP.pdf>.
- Canada Revenue Agency (n.d.), "2010-2011 Canada Revenue Agency Snapshot", <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/snpsht/2010-2011/snp-sht-eng.html>.
- Canada Revenue Agency (n.d.), "Annual Report to Parliament 2011-2012", <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/nnnl/2011-2012/images/ar-2011-2012-eng.pdf>.
- Canada Revenue Agency (n.d.), "Summary of the Corporate Business Plan 2012-2013 to 2014-2015", http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/bsnss_plns/2012/rc4422-12-eng.pdf.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2011), "Taxation and Administration – Latin America", Tax Studies and Research Management Office.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Regional de Asistencia Técnica FMI, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR), y el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "State of Tax Administration in Latin America: 2006 – 2010".
- Crandall, William (2010) "Revenue Administration: Performance Measurement in Tax Administration", IMF Fiscal Affairs Department.
- Federal Administration of Public Revenues of Argentina (2012), "Design of Plans for Controlling Evasion and Indicators of Management Results", 46th CIAT General Assembly, Inter-American Center of Tax Administrations.
- HM Revenue and Customs (n.d.), Business Plan 2012-15, <http://www.hmrc.gov.uk/about/business-plan-2012.pdf>.
- Internal Revenue Service (n.d.), "The Agency, Its Mission and Statutory Authority", <http://www.irs.gov/uac/The-Agency,-its-Mission-and-Statutory-Authority>.
- Gallagher, Mark (2004), "Assessing Tax Systems Using a Benchmarking Methodology", USAID.

Murdoch, Terry, Ron McMorran, Anton Kamenov, and Johan van Der Walt (2012), "Tax Administration Reform: A Primer", USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAEA058.pdf.

OCDE (enero 2009), "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)", Forum on Tax Administration, Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (marzo 2011), "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)", Forum on Tax Administration, Centre for Tax Policy and Administration.

Apéndice 15.A. Un Ejemplo del Proceso de Estimación de Costos de un Programa en el Plan Estratégico

Programa: Recaudación de ingresos nacionales

Sub-Programa 1: Evaluar la responsabilidad fiscal inicial y procesar las declaraciones fiscales

Funcionario a Cargo: Nombre

Meta: Todos los contribuyentes registrados presentan sus declaraciones fiscales

Acción:

- Emitir los recibos a los contribuyentes para el pago de sus impuestos;
- Revisar si las declaraciones están completas/matemáticamente correctas;
- La captura de datos de las declaraciones en el sistema informático;
- Crear una lista de no-declarantes por tipo de impuesto; y
- Tomar medidas de seguimiento para obtener las declaraciones de impuestos faltantes.

Objetivo:

1. Las declaraciones fiscales son introducidas en el sistema automatizado de Renta de Personas fiscales dentro de los 90 días siguientes a la fecha de presentación y para el 100 por ciento de las devoluciones del IVA/Retenciones de renta en el plazo de 30 días de la presentación.
2. El 90 por ciento de los contribuyentes objetivo presentan declaraciones dentro de los 60 días de aparecer en la lista de no declarantes.

Figura 15-A.3. Meta / objetivo global: Todos los contribuyentes registrados presentan sus declaraciones fiscales

	Gasto Actual 20XX	Gasto Estimado 20XX	Gasto Planeado 20XX	Gasto Previsto 20XX	Gasto Previsto 20XX
Corrientes					
Retribución de Empleados					
Personal – Directo					
Beneficios Personal					
Salarios					
Uso de Bienes y Servicios					
Bienes y Servicios – Gastos Generales					
Capacitación					
Total					

	Gasto Actual 20XX	Gasto Estimado 20XX	Gasto Planeado 20XX	Gasto Previsto 20XX	Gasto Previsto 20XX
Capital					
Activos No-Financieros					
Gastos de Capital					
Adquisición de Equipo/Vehículo					
Total					

Apéndice 15.B. Medición del Desempeño

Existe una variedad de medidas estadísticas que pueden ser utilizadas cuando se trata de medir el desempeño de la administración tributaria. Las decisiones tomadas en el establecimiento de criterios de medición no solo definen cómo se medirá el desempeño, sino que también influye en el comportamiento de la organización. Las grandes organizaciones, como se mencionó anteriormente tienden a dedicar recursos para lograr lo que se mide. Si los criterios establecidos solo miden algunas partes de la administración tributaria, entonces aquellas probablemente recibirán atención y recursos, posiblemente a costa de otros, por igual, o más aún, las dimensiones del trabajo. Por ejemplo, si la medida en una unidad de recaudación de impuestos es el número de llamadas telefónicas realizadas a contribuyentes morosos dentro de los 30 días de su fecha de presentación, el contexto de la llamada puede ser sesgada a la exigencia de la declaración, sin explorar un poco más para determinar el problema y ser de utilidad, así como recopilar hechos en el caso de que sea necesario contacto adicional. El objetivo es el de hacer una llamada breve, para que el recaudador pueda realizar el mayor número de llamadas posibles para cumplir los criterios con los que se mide al recaudador.

El segundo problema en la medición consiste en que lo que es difícil de medir tiende a desatenderse, mientras que las cosas que son más fáciles de medir pueden generar importancia exagerada en la administración tributaria. Una de las medidas de desempeño más comunes que caen dentro de esta categoría son las metas de ingresos. La cantidad de dinero recaudado durante un periodo es fácil de medir y necesaria para alcanzar los objetivos presupuestarios del gobierno. Las metas de ingreso son necesarias para que la administración tributaria siga de cerca los flujos de ingresos y para concientizar a la gerencia sobre su responsabilidad principal que es la de recaudación de ingresos. Existe, sin embargo, una desventaja que no debe ser ignorada. A menudo, la atención y los recursos desproporcionados dedican a cumplir con los objetivos de recaudación de ingresos mensuales a toda costa, lo que puede causar graves distorsiones, algunas distorsiones posibles incluyen:

- Los pagos de reembolso legítimos son retenidos, ya que el pago haría que la meta no se cumpla;
- Las recaudaciones de algunos grandes contribuyentes son retenidas hasta que se necesiten para alcanzar la meta;
- Algunos contribuyentes son conocidos pero no son registrados oficialmente, por lo que estos contribuyentes ocultos se les pide "contribuir" cuando los ingresos son bajos;
- Al alcanzar el objetivo, las actividades se detienen por parte del personal y dejan al resto de los contribuyentes "en reserva" hasta el próximo período;
- El temor de no cumplir la meta conduce al hostigamiento, a hacer evaluaciones exageradas que se enfocan en la capacidad de pago, en lugar de la verdadera responsabilidad fiscal, y la mala dirección de los esfuerzos de aplicación lejos de los casos difíciles; y
- Cuando los objetivos están en peligro de no alcanzarse, algunos contribuyentes se les ofrece un incentivo para pagar su deuda antes de la fecha de vencimiento legal.

El Establecimiento de Indicadores

La administración tributaria puede tomar mejores decisiones en cuanto a la medición siguiendo un proceso que involucra a muchas personas y su conocimiento, experiencia y sabiduría. Se recomienda que todos los involucrados presenten ideas por escrito, intercambien esas ideas, y se junten como grupo, incluyendo asesores miembros de funciones claves y ejecutivos claves, para llegar a un acuerdo sobre lo que se va a medir. Este proceso puede ser largo, pero los resultados ameritan tiempo, por lo que hay participación en el proceso por parte de aquellos que se involucran directamente en la compilación y utilización de estadísticas. La calidad de la decisión y el entendimiento de quienes deben implementar la decisión son importantes.

Afortunadamente, existen atajos en el proceso de determinar las medidas a considerar, tales como la experiencia de otros países. Además existe una secuencia de pasos para escoger las medidas. Lo primero que se considera al medir el desempeño es examinar la información que actualmente se produce para determinar la veracidad de la información. Una segunda pregunta que se debe hacer es si los informes, si los hay, son relevantes. Finalmente, en la medida que tales informes realmente estén siendo analizados, se debe verificar si este análisis conduce a un producto. Muy a menudo la alta gerencia es inundada con hojas estadísticas identificando muchos rubros con variaciones, pero lo que a menudo falta es el análisis que indica el por qué ha ocurrido un cambio, si existe una tendencia o patrón, lo que el informe sugiere para el futuro, y cuáles recomendaciones pueden alterar estas proyecciones.

El objetivo de establecer informes de desempeño no debiera ser par compilar un conjunto completo de mediciones sino, de concentrarse en un selecto número de informes que se pueden producir con una precisión razonable y que son significativos.

Figura 15-B.4. Ejemplos de mediciones utilizadas en países seleccionados²⁷

Medición	Resultados de país
Porcentaje de contribuyentes que presentan sus declaraciones a tiempo	1) Irlanda: casos grandes – 95 por ciento en la fecha límite; 99 por ciento en la fecha límite + un mes; 2) casos medianos – 90 por ciento en la fecha límite; 95 por ciento en la fecha límite + un mes; 3) otros casos – 75 por ciento para la fecha límite; 85 por ciento para la fecha límite + un mes; 2) Canadá: ²⁸ el 91 por ciento de las personas presentaron su declaración de impuestos a tiempo; el 85 por ciento de las empresas con ingresos gravables presentó su declaración de impuesto a tiempo.
Grado en el que los contribuyentes reportan información completa y precisa para	Canadá: tendencia ²⁹

²⁷ Información adaptada de OCDE (marzo 2011), p. 73, 110-160.

²⁸ Agencia de Ingresos Canadá (sin fecha), p. 19.

²⁹ En lugar de un número específico – por ejemplo, el porcentaje exacto de contribuyentes que proporciona información completa y exacta – la administración tributaria debe verificar si este porcentaje ha mejorado.

Medición	Resultados de país
determinar sus obligaciones tributarias	
El porcentaje de contribuyentes que pagó las cantidades adeudadas a tiempo, según el tipo de impuesto	1) Estados Unidos: 86 por ciento de todos los contribuyentes; 2) Canadá: 94 por ciento de las personas y 90 por ciento de las empresas.
Relación de las deudas tributarias pendiente de fin de año a los ingresos fiscales brutos	La mayoría de países: tendencia
El nivel de deuda disponible para la recaudación como porcentaje de la recaudación anual bruta	1.3 por ciento Irlanda; 2.7 por ciento Letonia
Porcentaje del IVA y reembolsos de impuestos corporativos pagados en 30 días	La mayoría de países: 90 por ciento

Con el fin de monitorear el desempeño, se deben fijar metas en relación a un nivel básico de desempeño. Esto va seguido del establecimiento de una meta futura a ser alcanzada. Por ejemplo, uno de los indicadores de desempeño "básicos" en la mayoría de administraciones tributarias es el tiempo que toma procesar una declaración. El primer paso es establecer un sistema para medir el promedio de tiempo que toma procesar una declaración. Después de algún tiempo tomado en la observación, se puede determinar que, por ejemplo, la declaración promedio se procesa dentro de 18 días laborables. La administración utilizaría esta información, además de la información de las expectativas de los contribuyentes y de la consulta con los gerentes y supervisores que participan en el procesamiento, para fijar un parámetro de desempeño futuro realista, tal como "las declaraciones será procesadas dentro de 14 días de haberse presentado la declaración". Después de que la línea de base ha sido establecida y los parámetros están en su lugar, los informes anuales de desempeño muestran el nuevo tiempo promedio y el porcentaje de veces en las que se el parámetro se logró o no se logró. Cuando el sistema está en su lugar, la administración tributaria tendrá una perspectiva histórica de la información actual, fijará metas razonables y podrá monitorear el desempeño con el fin de ajustar las estrategias y acciones cuando se necesite.

Hay un número de problemas relacionados con establecer metas de desempeño. Si bien puede parecer sencillo, los países luchan con el desarrollo de un nivel apropiado de metas que se deben alcanzar. Un problema es fijar un nivel de meta realista y asegurar que no sea demasiado bajo o demasiado alto. Mientras que una tasa de cumplimiento del 90 por ciento para las personas pueda ser apropiada para Canadá, puede no ser realista en un país que tiene malas comunicaciones y otros desafíos. Si la meta que se fija es demasiado baja, se alcanza fácilmente y la administración tributaria se relaja. Si se establece una meta demasiado alta, puede desmoralizar al personal si no la pueden alcanzar.

El número de metas a establecer siempre es un tema de debate. Las administraciones tributarias que no acostumbran medir el desempeño pueden sentirse abrumadas si establecen demasiadas medidas complejas. En estos casos, la administración tributaria debe determinar el nivel de detalle que necesita en su medición y, sobre todo, si la gerencia va utilizar esta información.

El mejor enfoque para una organización que está empezando con medidas de desempeño mínimas es comenzar con un pequeño número de objetivos que pueden ser incrementados cuando se identifica una necesidad para más detalles.

Algunas Medidas Comunes de Desempeño

Medidas típicas "básicas" que se utilizan en las administraciones tributarias incluyen:

- Número de declaraciones recibidas por impuesto/ tipo y la base fiscal total;
- Número de declarantes morosos por impuestos y total de la base fiscal;
- Número de declarantes morosos por tamaño del contribuyente (pequeño, mediano, grande);
- Número de declaraciones procesadas (papel, medios electrónicos);
- Tiempo de procesamiento de declaraciones;
- Número/valor de las solicitudes de reembolso recibidas;
- Número/valor de las solicitudes de reembolso aprobadas; y
- Tiempo para el procesamiento de reembolsos.

Es importante notar que hay pocos estándares internacionales disponibles, por lo que estas medidas son influenciadas por la política fiscal, la política, la geografía, la historia, la cultura y muchos otros factores; sin embargo, los pocos parámetros que se ven a continuación son comúnmente aceptados como estándares internacionales.

Figura 15-B.5. Medidas básicas comunes utilizadas por las administraciones tributarias en todo el mundo

Medida	Parámetro Internacional ³⁰
Porcentaje de grandes contribuyentes que declaran mediante el internet	100
Contribuyentes "omisos" como porcentaje de contribuyentes activos	5
Retrasos en los pagos como porcentaje de los cobros fiscales totales	5
Días hábiles para la devolución del IVA	25

Otras medidas comunes son:

Brecha de ingresos tributarios: Donde existe información fiable puede ser posible estimar el potencial de ingresos fiscales que se pueden recaudar en la política fiscal actual. Este modelo de expectativa de ingresos se compara con los ingresos fiscales perdidos por incumplimiento, corrupción, ineficiencia de la administración tributaria, etc., que es un indicador de la eficacia y eficiencia de la administración tributaria.

Ingresos fiscales/PIB total: Este es un indicador disponible que da un sentido de la presión fiscal. Comparar la proporción de impuestos en el PIB de los países con estructuras económicas y fiscales similares da una idea de la eficacia relativa de la administración tributaria. Esta medida no está exenta

³⁰ Gallagher (2004), p. 8-20.

de problemas y se debe usar con precaución. Por ejemplo, las estimaciones del PIB pueden ser ampliamente imprecisas, dependiendo de la extensión de la economía sumergida en un país.

Ingresos/impuestos de los ingresos fiscales reales estimados en el presupuesto: Esto se utiliza a menudo, pero la administración tributaria debe tener cuidado en asegurar que se pueda demostrar que hay cierta validez como se estableció el objetivo.

Valor de la deuda fiscal/ ingresos netos anuales de cierre de año: El uso de esta medida es cuestionable cuando se trata de comparar países. En las estadísticas recientes de la OCDE,³¹ los inventarios de las deudas tributarias mostraron una variación mayor entre los países de la encuesta. Cuando se utilizó el coeficiente de referencia del valor del cierre de año de la deuda fiscal/ingresos netos anuales como un indicador general de la magnitud relativa del inventario de la deuda, 16 países contaban con una proporción de menos del 5 por ciento, 8 países estaban entre 5 y 10 por ciento, 4 países estaban entre 10-20 por ciento, y 4 países estaban con más del 20 por ciento. Esta misma encuesta observó que los sistemas de gestión de la información (MIS) en muchos de los organismos de administración tributaria que respondieron eran débiles, con casi un tercio incapaz de informar la cantidad de impuestos recaudados como resultado de las actividades de cobro realizadas y poco más de una cuarta parte incapaz de informar el número de casos de deuda y los importes de impuestos asociados.

Declaraciones: Las medidas que podrían considerarse son por lo general el número de casos recibidos (de recepción), el número de contactos, el número de declaraciones recibidas, el número de contribuyentes omisos identificados, (y registrados), el número de casos en el inventario de cada uno de ellos, el promedio de tiempo de procesamiento y la edad media de los casos.

Pagos: Los pagos clasificados por tipo de impuesto que se reciben a tiempo como un porcentaje de los pagos previstos totales. Esta estadística a menudo es por el número de pagos y el valor de los pagos –a menudo, esta medida se refina aún más según el tamaño de los contribuyentes.

Recaudaciones: Al recolectar la mora, hay varias medidas de cumplimiento. Cuanto más tiempo tiene una deuda, es menos probable que se pague, por lo que es importante el contacto y la acción inmediata. Por lo tanto, es necesario un cierto grado de contacto, tal como el número de casos recibidos en un mes dado y el número de contactos que se hacen con los contribuyentes. Otros pueden incluir la edad media de los casos, el valor monetario de los casos, el dinero recaudado, casos de más de un año, el número de casos cerrados, el número y valor de embargos y gravámenes, el número y valor de los bienes incautados, y otras acciones de cobranza impuestas. Cada una de las medidas debe idealmente ser estratificada para las empresas versus las personas naturales, el tamaño de los contribuyentes y el tipo de impuesto.

Después de decidir las medidas de desempeño, para asegurar que todas las personas que crean y utilizan la información tienen una idea clara de cómo se recopila la información y lo que significa, una tabla similar a la siguiente debe ser desarrollada para explicar cada medida.

³¹ OCDE (enero 2009), p. 8.

Figura 15-B.6. Definición de medidas de desempeño

Definición de medidas de desempeño	
Porcentaje de contribuyentes que presentan sus declaraciones del IVA a tiempo	Repetida para cada tipo de impuesto – impuesto sobre la renta personal, Retención de Renta, Impuestos especiales, propiedad, etc.
Definición: una explicación clara de lo que significa la medida.	Indicador de la eficacia de los esfuerzos de la administración tributaria para obtener el cumplimiento.
Fórmula/Metodología: una explicación de cómo se calcula la medida.	Se calcula dividiendo el número de contribuyentes que declaran en o antes de la fecha de vencimiento legal por el total de contribuyentes que están obligados a presentar una declaración.
Fuente de datos: identificación de los sistemas o procesos de compilación de datos.	Sistema informático de declaraciones y módulo de pagos de la administración tributaria.
Frecuencia de la Disponibilidad de Datos: la frecuencia con que los datos estén disponibles o actualizados.	Los datos están disponibles en el sistema informático por lo general XX días después de la fecha de vencimiento, lo que permite el procesamiento de datos de declaraciones que se hayan recibido.
Fiabilidad de los Datos: una evaluación de la fiabilidad de los datos (mala, regular, buena, excelente)	La fiabilidad de los datos es buena a excelente. Los retrasos pueden ocurrir en el ingreso de datos debido a fallas y problemas en el sistema.
Número de contribuyentes morosos por impuesto y base fiscal total	Indicador independiente para cada tipo de impuesto (IVA, Propiedad, Impuestos sobre la Renta, Retenciones, Impuestos Especiales, etc.)
Definición: una explicación clara de lo que significa la medida.	Indicador de la eficacia de los esfuerzos de la administración tributaria para obtener el cumplimiento.
Fórmula/Metodología: una explicación de cómo se calcula la medida.	Se calcula restando el número de contribuyentes que declaran en o antes de la fecha de vencimiento legal del número total de contribuyentes que están obligados a presentar la declaración del período impositivo.
Fuente de datos: identificación de los sistemas o procesos de compilación de datos.	Sistema informático de declaraciones y módulo de pagos de la administración tributaria.
Frecuencia de la Disponibilidad de Datos: la frecuencia con que los datos estén disponibles o actualizados.	IVA, Retención de Renta, Impuestos Especiales son mensuales; Impuesto sobre la Renta es anual, en la fecha X; Impuesto sobre la Renta a Sociedades es anual en la fecha X.
Fiabilidad de los Datos: una evaluación de la fiabilidad de los datos (mala, regular, buena, excelente).	La fiabilidad de los datos es buena a excelente. Los retrasos pueden ocurrir en el ingreso de datos debido a fallas y problemas en el sistema.

Definición de medidas de desempeño	
Porcentaje de impuestos pagados a tiempo	
Definición: una explicación clara de lo que significa la medida.	Proporciona una visión para el cumplimiento de los contribuyentes en el pago a tiempo de sus obligaciones fiscales. La tendencia en el tiempo es un buen indicador de los cambios en los patrones de cumplimiento.
Fórmula/Metodología: una explicación de cómo se calcula la medida.	Este indicador se calcula comparando el monto del impuesto pagado por un período de responsabilidad fiscal en la fecha de vencimiento por la cantidad total del impuesto adeudado durante un período determinado. Mide el grado en que los contribuyentes cumplen con su obligación legal de pagar cada deuda tributaria en un plazo prescrito por la ley-
Fuente de datos: identificación de los sistemas o procesos de compilación de datos.	Sistema informático de declaraciones y módulo de pagos de la administración tributaria.
Frecuencia de la Disponibilidad de Datos: la frecuencia con que los datos están disponibles o actualizados.	IVA, Retención de Renta, Impuestos Específicos son mensuales; Impuesto sobre la Renta a Individuos es anual, en la fecha X; Impuesto sobre la Renta a Sociedades es anual en la fecha X.
Fiabilidad de los Datos: una evaluación de la fiabilidad de los datos (mala, regular, buena, excelente).	Excelente.