

# La Gestión por Resultados en las Administraciones Tributarias

ILPES

**II Curso Internacional sobre Estimaciones Tributarias, Septiembre, 2004**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Juan Cristóbal Bonnefoy**

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social,**

**ILPES, CEPAL**

The background of the slide features a collage of tax forms, including W-2s and 1040s, overlaid with a grid pattern. A vertical blue bar with a decorative pattern is on the right side. The text is centered in blue.

“tax  
administration  
is tax policy”

Richard Bird

# Contenido

- 1. La Gestión Pública por Resultados**
2. Principales ámbitos de Fortalecimiento Institucional de las Administraciones Tributarias (AT) a partir de los 1990s
3. Sistemas de incentivos para funcionarios de las AT
4. Indicadores integrados al ciclo de la gestión en las AT

# Modelo de Gestión Burocrático-Tradisional



control de los  
insumos  
(número de  
funcionarios,  
gastos  
autorizados, etc.)

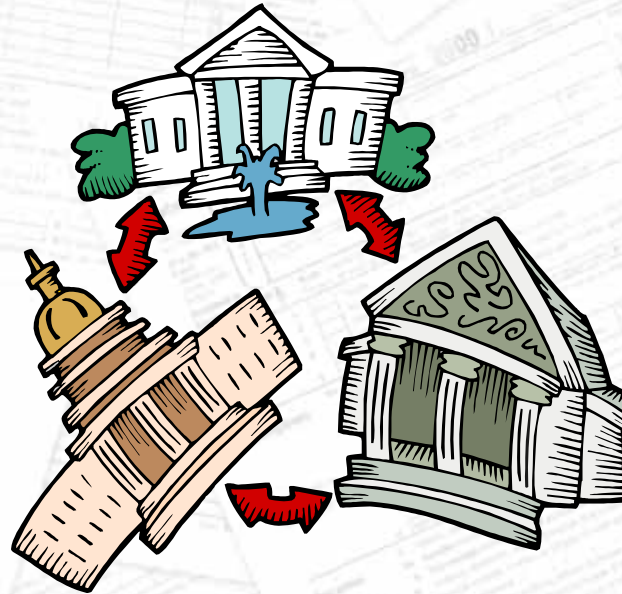
cumplimiento  
detallado de  
normas y  
procedimientos  
definidos  
centralmente

logro de  
productos  
(número de  
inspecciones,  
viviendas o  
atenciones)

# Crisis del Estado que obliga a revisar el "paradigma burocrático" en AL

Reformas Consenso Washington  
Democratización y Demanda Social

Liberalización  
Comercial  
Globalización



Inflación  
crónica  
Factores  
Demográficos

Incrementalismo Fiscal y  
Deuda Pública

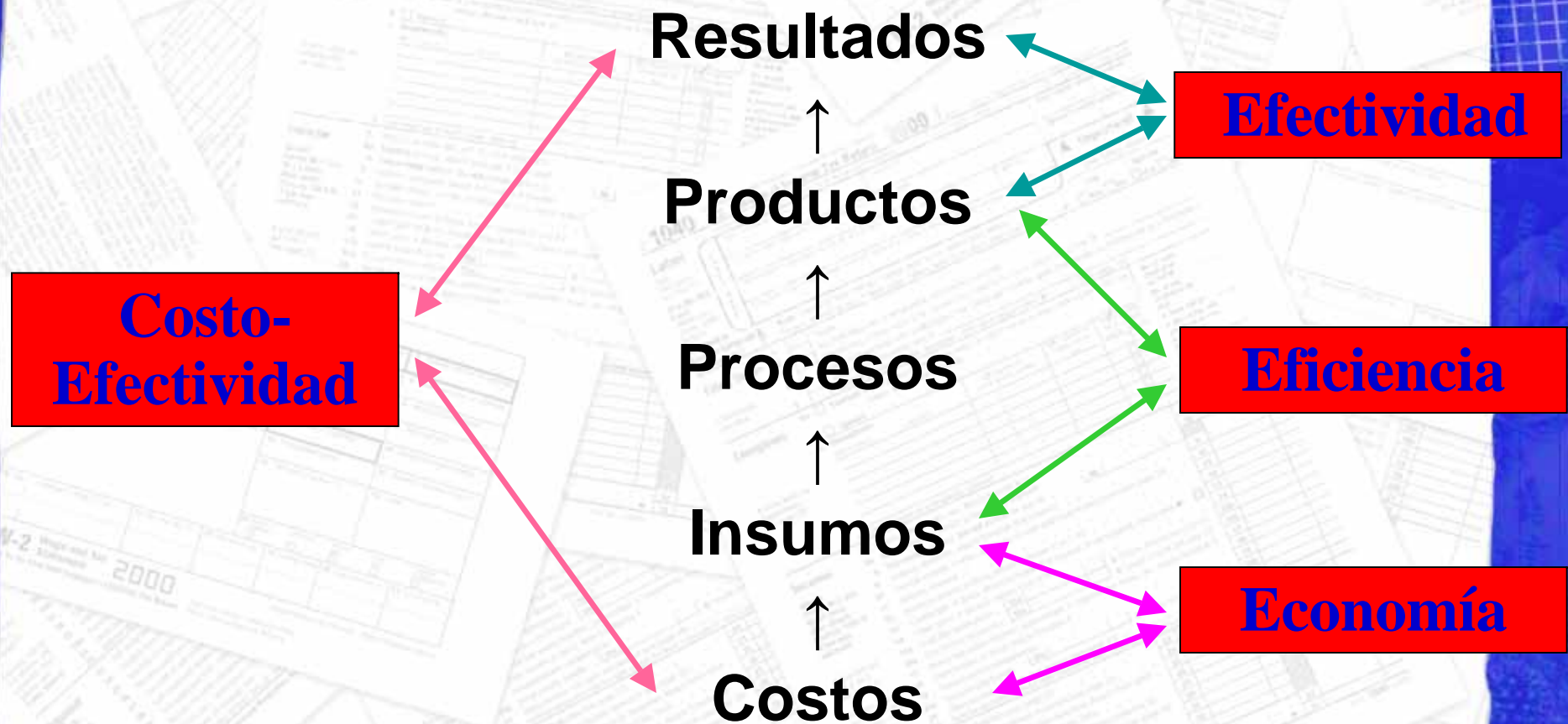
# Modelo de Gestión por Resultados – Principales Aspectos

1. Medición de Resultados
2. Participación Ciudadana y Transparencia
3. Dimensiones Cualitativas de la Gestión
4. Se asume que ciudadanos pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos

## Modelo de Gestión por Resultados – Perspectivas Críticas

1. La transición a la gestión por resultados no es sólo un problema de medición, sino de cambio de mentalidad.
2. Problemas en medir la evaluación de impactos de las actividades públicas.
3. Sesgo “eficientista” versus enfoque centrado en la gente.

# Problemas de Nomenclatura en la Gestión por Resultados: Interrelaciones entre Insumos, Productos y Resultados



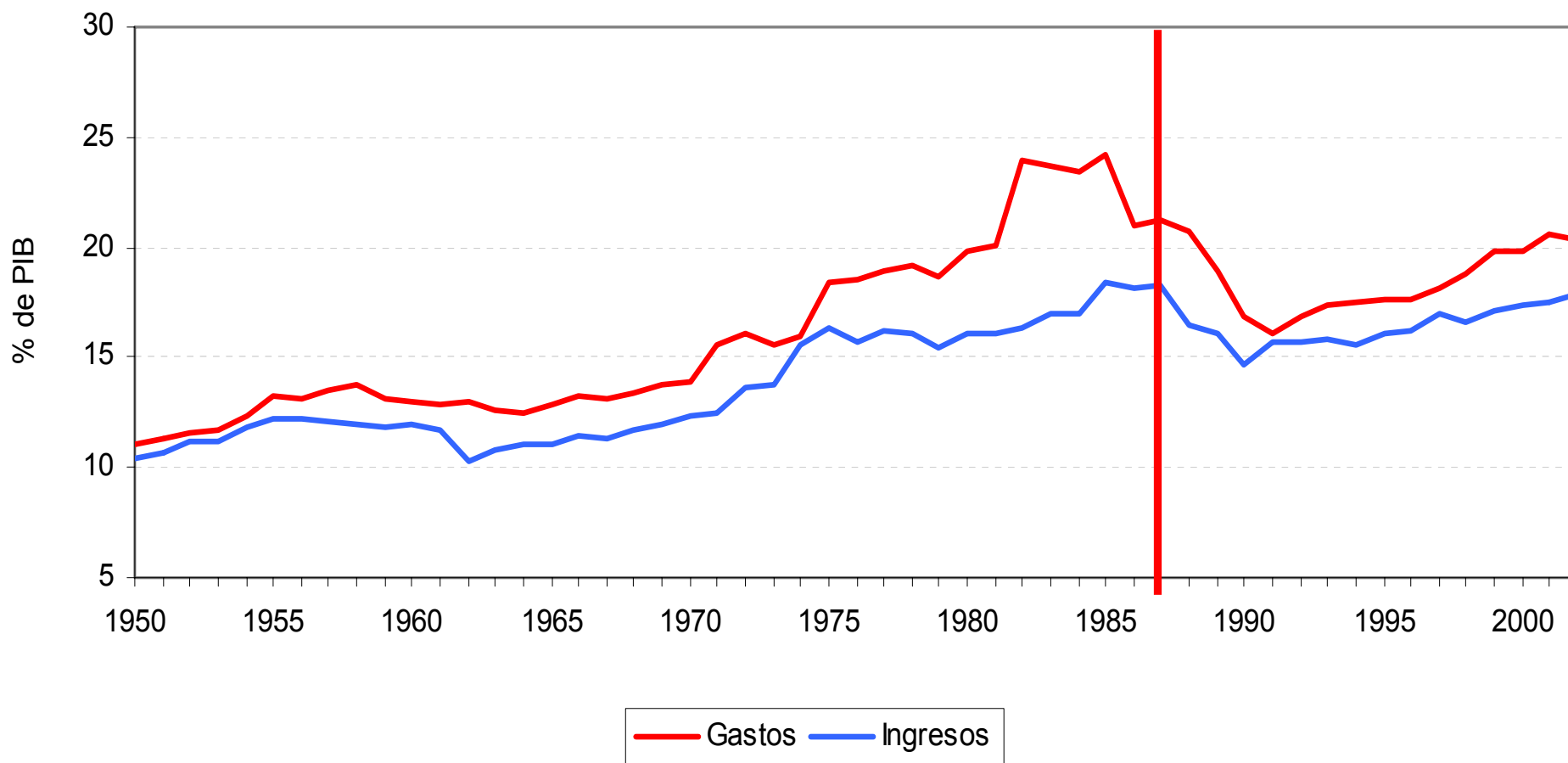


# Contenido

1. La Gestión Pública por Resultados
- 2. Principales ámbitos de Fortalecimiento Institucional de las Administraciones Tributarias a partir de los 1990s**
3. Sistemas de incentivos para funcionarios de las AT
4. Indicadores integrados al ciclo de la gestión en las AT

# El Problema: caída relativa de los ingresos tributarios, crisis de BP y deuda externa

## Ingresos y Gastos del Gobierno Central (promedio simple, 1950-2002, en % de PIB)



Fuente: ILPES-CEPAL, Panorama de las Finanzas Públicas, 2004.

# La Solución: Fortalecimiento y Modernización de las AT

- **Mito 1:** Modernización = Automatización
- **Mito 2:** Modernización = actualización del estado de cosas existente
- **Mito 3:** Los objetivos específicos de la modernización se mueven en un continuo bipolar:





# Condiciones necesarias para el fortalecimiento institucional

1. la existencia de apoyo y voluntad política al más alto nivel de gobierno posible;
2. la participación de un equipo nacional altamente calificado y motivado, dispuesto a asumir las responsabilidades;
3. la existencia de una estrategia de cambio consistente, con indicadores de resultados realistas y medibles.

# Principios para el diseño de una estrategia de fortalecimiento institucional

1. Orientación a resultados medibles
2. Objetivos alcanzables y sostenibles
3. Participación (*Ownership*): coordinación y colaboración con los beneficiarios del programa de fortalecimiento
4. Integralidad de la estrategia (modernización operativa y del marco normativo)
5. Gradualidad en la implementación
6. Modelar la estrategia según la realidad y necesidades de cada país

# Principales Ambitos de los Programas de Fortalecimiento Institucional

1. Desarrollo organizacional y de recursos humanos
2. Normatividad y procedimientos
3. Sistemas de recaudación
4. Sistemas de información
5. Fiscalización
6. Asistencia a los contribuyentes.

# Contenido

1. La Gestión Pública por Resultados
2. Principales ámbitos de Fortalecimiento Institucional de las AT en los noventa
- 3. Sistemas de incentivos para funcionarios de las AT**
4. Indicadores integrados al ciclo de la gestión en las AT



# La gestión de RR.HH. en las AT

- Carencias en competencias gerenciales
- Inadecuados sistemas de control de gestión (capacidad de identificar cuellos de botella)
- Regímenes laborales deficientes y de baja motivación.
- Problema de autonomía administrativa y financiera
- Formación profesional y capacitación continua de los funcionarios.

# Sistemas de Incentivos

- Para mejorar los rendimientos, es necesario tener mediciones objetivas, lo que lleva a la necesidad de contar con indicadores de gestión: de eficacia, de eficiencia y de calidad del servicio.
- Para darle mayor efectividad al uso de indicadores, los resultados medidos a través de ellos se pueden asociar a estímulos de distintos tipos, los que se establecen en contratos o convenios que fijan recursos, metas a lograr y estímulos en función del logro de determinadas metas.

# Tipos de incentivos asociados a cumplimiento de objetivos

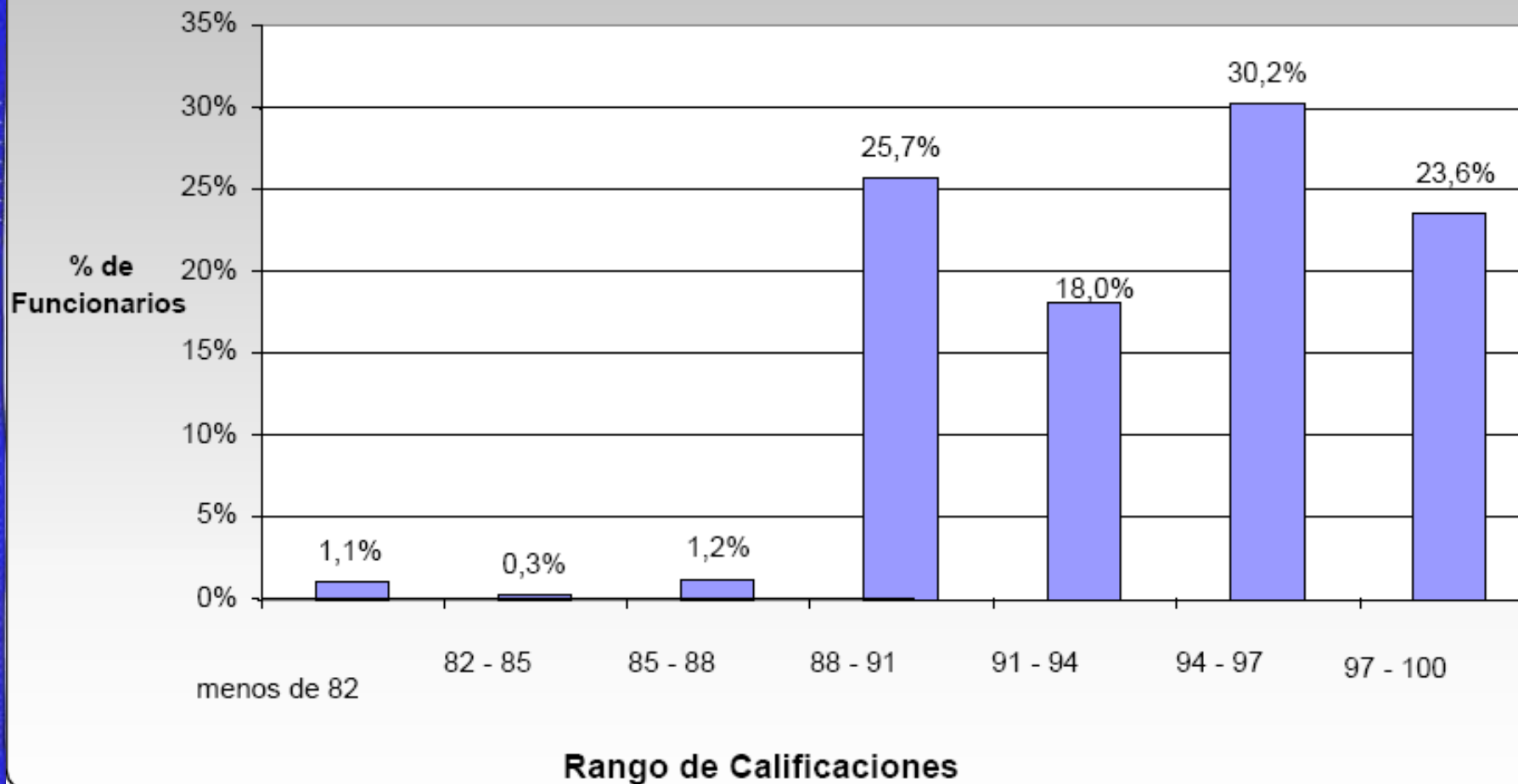
- **Incentivos individuales de carácter masivo**, habitualmente asociados a la evaluación del desempeño, que pueden ser diferenciados según labores o no diferenciados
- **Incentivos individuales selectivos**, usualmente para directivos o fiscalizadores
- **Incentivos grupales** vinculados ya sea a resultados de toda la institución o por grupos

## Evaluación del SIGMA-OECD sobre los sistemas de pago asociados al desempeño (F. Cardno, 2002)

- "no link has been found between performance-related pay for managers [in the public service] and improvements in organisational performance".
- At worst it leads to disharmony in the workplace and "the view is gaining momentum that attempting to develop highly formalised performance management techniques is inimical to a transparent and democratic public service culture".
- Sigma reported that, while it is intuitively appealing to link bonuses to yearly performance in terms of specific output measures, the facts show that such schemes have been only marginally effective in improving performance in the private sector "and especially in the public sector where outputs are difficult to measure".

# Incentivos Individuales por Mecanismos de Evaluación

SII de Chile - Distribución de Calificaciones por Evaluación de Desempeño 2000-2001



# Incentivos Institucionales: Convenios o Contratos por Objetivos

1. Convenios por metas de recaudación
2. Convenios por reducción de la evasión (o aumento de cobertura)
3. Convenios por reducción de la evasión con programas especiales

## Convenios por metas de recaudación

**Objetivo:** Otorgar un incentivo variable vinculado a la recaudación anual.

**Operatoria:** Se otorga el incentivo si la recaudación actual es superior en un X% a la del año anterior (descontado el crec. del PIB y de las remuneraciones).

**Problemas:**

¿Qué pasa en los años de recesión?

¿Incentivo a abusos y multas?

¿Incorporación de la asignación al sueldo?

# Convenios por metas de reducción de la evasión

**Objetivo:** Otorgar un incentivo variable vinculado a la disminución de la evasión.

**Operatoria:** Se otorga el incentivo por tramos discretos en función del % de cumplimiento de la meta fijada de reducción de la evasión.

**Problemas:**

¿Elección del año base?

¿Problemas metodológicos de cobertura y medición?

¿Qué pasa en los años de recesión?



# Convenios por programas especiales de reducción de la evasión

**Objetivo:** Otorgar un incentivo variable vinculado a la disminución de la evasión.

**Operatoria:** Se otorga el incentivo por el % de cumplimiento de metas fijadas en programas especiales, los que están sujetos a mayores recursos y/o modificaciones normativas.

**Problemas:**

Los resultados no dependen exclusivamente del esfuerzo de los funcionarios

Si sólo el personal fiscalizador participa en los programas especiales, cómo distribuyo la asignación al resto del personal?

# Incentivos Grupales: Convenios o Contratos por Objetivos

Esta herramienta permite incentivar el trabajo en equipo de los funcionarios públicos en el cumplimiento de metas orientadas a brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Operatoria:

1. **Conformar los equipos**, unidades o áreas de trabajo (parámetros funcional o territorial).
2. Fijar las **metas de gestión** para cada grupo.
3. Establecer los **indicadores de gestión** para medir el grado de cumplimiento de las metas.
4. Suscribir un **convenio de desempeño** que contenga las definiciones anteriores

# Objetivos del Fortalecimiento Institucional y Sistemas de Incentivos

Maximizar la  
recaudación

Calidad del  
servicio



Incentivos  
individuales de  
carácter  
masivo o  
selectivos

Incentivos  
grupales  
vinculados a  
resultados de  
toda la  
institución

Incentivos  
grupales  
vinculados a  
mejoramiento  
de la gestión y  
calidad de  
servicio

## Lecciones internacionales de sistemas de salarios asociados al desempeño

1. Los SSAD funcionan (depende de los objetivos)
2. No hay un solo modelo de SSAD (consistencia con la cultura organizacional)
3. El proceso de introducción es crucial para el éxito
4. Un mal proceso es peor que no tener SSAD
5. Definir los objetivos del sistema es lo más complejo
6. Los SSAD deben ser parte integral de una estrategia de cambio organizacional

.... y de una política de recursos humanos

# Contenido

1. La Gestión Pública por Resultados
2. Principales ámbitos de Fortalecimiento Institucional de las AT en los noventa
3. Sistemas de incentivos para funcionarios de las AT
- 4. Indicadores integrados al ciclo de la gestión en las AT**

# Indicadores de Gestión en las AT

1. Formulación de la misión
2. Factores críticos de éxito
3. Areas o procesos claves a evaluar
4. Formulación de los indicadores de gestión
5. Recolección y análisis
6. Análisis de interdependencia de indicadores y posible “benchmarking”

# Secretaria da Receita Federal de Brasil

<b>Factor Crítico de Exito</b>	<b>Area-Proceso Clave Relacionado</b>	<b>Indicador</b>
Fomento del cumplimiento voluntario	Asistencia al contribuyente	Tiempo promedio de atención en las oficinas
Calidad, agilidad y productividad de los procesos	Fiscalización	Cobertura de la fiscalización por categoría de contribuyente
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales	Gestión de los recursos tecnológicos, financieros y humanos	Grado de profundidad de los eventos de capacitación
Maximización de la recaudación y calidad, agilidad en la cobranza	Recaudación y Cobranza	Grado de realización de la recaudación

# Servicio de Impuestos Internos de Chile

<b>Producto Estratégico al que se Vincula</b>	<b>Indicador</b>	<b>Ponderación</b>
Operación Anual Impuesto a la Renta	% de declaraciones de Renta vía Internet	15%
Operación Mensual de IVA	% de Declaraciones de Formulario 29 vía Internet	15%
Declaraciones y rectificaciones vía Internet	% de rectificatorias de Renta vía Internet	15%
“	% del Número de Declaraciones Juradas vía Internet	15%
“	Volumen de Datos enviados en las Declaraciones Juradas vía Internet	15%
“	Porcentaje de rectificaciones de Formulario 29 vía Internet	15%



# Indicadores de Desempeño SII-Chile

<b>Indicador</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>	<b>Efec- tivo 2000</b>	<b>Efec- tivo 2001</b>	<b>Efec- tivo 2002</b>	<b>Esti- mado 2003</b>	<b>Meta 2004</b>
% de Declaraciones de Renta vía Internet	(Número de declaraciones de Renta vía Internet/ Numero total de declaraciones de Renta)*100	25.0 %	41.0 %	55.0 %	68.9 %	75.0 %
% de Declaraciones de Formulario 29 vía Internet	(Número de Declaraciones de F29 vía Internet/ Número Total de Declaraciones de F29)*100	3.0 %	7.0 %	10.0 %	14.0 %	30.0 %

# Gestión de Calidad en las AT

Objetivo: alcanzar la satisfacción plena de los clientes, funcionarios y de la sociedad

- Aplicación de modelos estandarizados de gestión de calidad (ISO 9001, EFQM)
- Impulso en la formación en calidad
- Seguimiento carta de servicios
- Generalización de los estudios de opinión (internos y externos)
- Comunicación, comunicación ....



**Muchas gracias!!**