

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)

ESTUDIO DE VIABILIDAD

DESARROLLO DE UN INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

William Crandall

Mayo de 2011

Nota

Este estudio ha sido promovido y financiado por la asociación del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), integrada por el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y el Fondo Monetario Internacional.

La autoría principal corresponde a William Crandall (williamcrandall@hotmail.com), consultor internacional especializado en administración de los ingresos públicos y ex viceministro adjunto de la Administración Tributaria y Aduanera de Canadá.

La dirección y el asesoramiento estratégico estuvieron a cargo de Allan Jensen (ajensen@imf.org), economista superior de la División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

ÍNDICE**Página**

SIGLAS Y ABREVIATURAS	iii
Resumen	1
I. Introducción.....	3
A. Antecedentes	3
B. Aclaraciones importantes sobre los términos de referencia y la metodología.....	4
II. Instrumentos de diagnóstico existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria	6
A. Bases de datos	7
B. Marcos para la realización de evaluaciones individuales de país	10
C. Características de los instrumentos de evaluación del desempeño de la administración tributaria.....	16
D. Consideraciones retrospectivas sobre el Marco del PEFA	18
E. Instrumentos de análisis pormenorizado	19
F. Otros instrumentos de diagnóstico conexos	20
III. Esbozo del diseño de un posible instrumento de diagnóstico para evaluar la administración tributaria	21
A. Posibles características de la evaluación del desempeño de la administración tributaria.....	21
B. Propuesta de diseño inicial de un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria.....	23
IV. Beneficios y riesgos de un modelo normalizado de evaluación.....	28
A. Beneficios	28
B. Riesgos.....	30
V. Principales conclusiones	32
A. Instrumentos de diagnóstico existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria.....	32
B. Viabilidad del desarrollo de un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria.....	33
C. Beneficios de un modelo normalizado de evaluación para la administración tributaria	34
D. Riesgos de la utilización de un modelo normalizado	34
CUADROS	
1. Descripción sumaria de instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria.....	6
2. Características de los instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria.....	17
3. Plantilla de recopilación de datos para la administración tributaria.....	24
4. Conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel para la administración tributaria..	25
5. Dimensiones y requisitos para el indicador 12	28
Apéndice 1: Instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria.....	35
Bibliografía.....	59

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
AT	Asistencia técnica
BM	Banco Mundial
CAF	Comité de Asuntos Fiscales
CE	Comisión Europea
DeMPA	Evaluación del desempeño de la gestión de la deuda
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
ERI	Evaluación de la recaudación de impuestos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión de las finanzas públicas
IDA	Instituto de Desarrollo Alemán
IDD	Indicador de desempeño de la deuda
IDH	Índice de desarrollo humano
IOCN	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
ID del PEFA	Informe de desempeño del PEFA
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IRS	Impuesto sobre la renta de las sociedades
ITC	Pacto Internacional sobre Impuestos
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
MMD del PEFA	Marco de Medición del Desempeño del PEFA
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONG	Organización no gubernamental
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto interno bruto
UE	Unión Europea

RESUMEN

El propósito de este estudio es determinar la viabilidad del desarrollo de un instrumento de diagnóstico para la evaluación del desempeño de la administración tributaria que puedan aplicar comúnmente las partes interesadas del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) y otros interesados. El estudio parte del supuesto de que el instrumento habrá de ser similar en sus elementos y características al instrumento de diagnóstico de alto nivel desarrollado en 2005 para la gestión de las finanzas públicas (GFP), que incluye algunos indicadores del desempeño de la administración tributaria.

En el estudio se identifican y describen ocho instrumentos o enfoques existentes de diagnóstico que, directa o indirectamente, evalúan el desempeño de la administración tributaria. Tres de ellas son bases de datos consultables públicamente, y las cinco restantes se pueden describir como marcos para la realización de evaluaciones individuales de país. El estudio concluye que, si bien el conjunto de instrumentos existentes presenta muchas de las características esenciales del instrumento de la GFP, ninguno de esos instrumentos o enfoques por separado reúne todas las características de integridad, fundamentación en pruebas, orientación por indicadores de desempeño y estándares o puntos de referencia, así como la posibilidad de aplicación habitual.

Prosigue el estudio identificando las posibles características de un instrumento de diagnóstico basado en el ejemplo de la de GFP: debe ser integral, pero al mismo tiempo sencillo; proporcionar un marco normalizado de evaluación; ser cuantificable siempre que sea posible, y utilizar un sistema de calificación basado en estándares y puntos de referencia que permita hacer comparaciones. Además, los donantes deben poder utilizarlo para orientar mejor su asistencia técnica en apoyo de las reformas de la administración tributaria.

La conclusión del estudio es que un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria es técnicamente viable, y sugiere además el posible diseño de un instrumento de este tipo para la administración tributaria. Sin embargo, el desarrollo de indicadores y puntos de referencia, algo fundamental para que el instrumento sea similar al de la GFP, puede resultar difícil y requeriría ser objeto de bastantes más pruebas. En este sentido, podría analizarse más un número limitado de indicadores de alto nivel antes de decidir si debe proseguirse.

Asimismo, en el caso de que se desarrollase un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria, y para asegurar su sostenibilidad y durabilidad, habría de contar con la aceptación de organismos internacionales, donantes y los mismos países, y su grado de aplicación debería alcanzar una masa crítica. Y, tal vez más importante, el instrumento debería contar con alguna organización que se hiciera responsable de él. El instrumento debería contar con el respaldo de algún organismo o institución que gestionase su evolución, proporcionase asesoramiento y asegurase su coherencia.

En el estudio se analizan los beneficios y riesgos vinculados con la utilización de un instrumento normalizado de evaluación. Uno de los principales beneficios sería la coherencia en la preparación de evaluaciones objetivas de desempeño. Debidamente aplicado, este elemento puede hacer posible la realización de comparaciones a lo largo del tiempo y entre países, lo que puede ser útil para formular estudios de diagnóstico general sobre las deficiencias de desempeño. A su vez, ello puede redundar en que los donantes adopten mejores decisiones, así como en mejores medidas de reforma. En lo que a los riesgos se refiere, se advierte que la administración tributaria es una materia muy amplia para un instrumento común mensurable, y que será muy difícil de lograr la coherencia y la objetividad en su aplicación. La formulación de indicadores de desempeño y puntos de referencia y estándares acordados no será fácil. Además, es posible que un instrumento sencillo no pudiera abordar todas las cuestiones ni en todo momento, y cabe la posibilidad de que acabase siendo literal e inflexible.

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) es una asociación integrada por el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea (CE), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La asociación tiene por objeto respaldar los enfoques integrados y armonizados respecto de la evaluación y las reformas en las esferas del gasto público, las adquisiciones del sector público y la rendición de cuentas financieras.

Con este fin, el PEFA ha desarrollado un marco de medición del desempeño para facilitar los esfuerzos de las partes interesadas en la evaluación y mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP). El marco comprende un informe en materia de GFP y un conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel, basados en normas y códigos internacionalmente aceptados (como el Código de Transparencia Fiscal, del FMI). En algunas esferas de la gestión financiera (por ejemplo, en las de adquisiciones y gestión de la deuda), el marco del PEFA cuenta con el respaldo de instrumentos de evaluación más detallados del desempeño, conocidos como instrumentos de análisis pormenorizado (*drill-down tools*).

En esta etapa, para evaluar el desempeño de la administración tributaria, el marco del PEFA cuenta con un reducido número de puntos de referencia de alto nivel. Por su parte, diversas partes interesadas en el PEFA y otras organizaciones disponen de instrumentos y procesos para la evaluación del desempeño de la administración tributaria, como por ejemplo los programas de análisis de la Comisión Europea para la evaluación del grado de cumplimiento de las normas de la Unión Europea, y los estudios de diagnóstico del Fondo Monetario Internacional para evaluar el cumplimiento de las prácticas internacionales recomendadas. Otros proveedores de asistencia técnica, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), utilizan algún tipo de instrumento de referencia para evaluar el desempeño de la administración tributaria.

El propósito de este estudio es determinar la necesidad y viabilidad del desarrollo de un instrumento que puedan aplicar comúnmente las partes interesadas en el PEFA para evaluar el desempeño de la administración tributaria. En concreto, los objetivos del estudio son:

- identificar y describir enfoques (instrumentos de diagnóstico) para evaluar el desempeño de la administración tributaria actualmente en uso o en proceso de desarrollo por parte de partes interesadas en el PEFA y otros interesados;
- identificar y describir las similitudes y diferencias entre estos instrumentos en relación con su diseño, finalidad y funcionalidad;

- determinar en qué medida se superponen, llenan lagunas de conocimientos esenciales y son utilizados por donantes y por Gobiernos en sus programas de reforma;
- proporcionar, de ser posible, un esbozo general de un instrumento (de análisis pormenorizado/*drill-down*) viable para la administración tributaria que pueda ser utilizado por los asociados del PEFA tras el perfeccionamiento de su diseño y ulterior desarrollo en una posible segunda etapa de este proyecto;
- aclarar los posibles beneficios e identificar los riesgos potenciales vinculados con un modelo normalizado de evaluación.

Este estudio ha sido financiado por el PEFA, en tanto que el Departamento de Finanzas Públicas del FMI ha facilitado la orientación general y el control de calidad, y el BM ha proporcionado el apoyo logístico mediante la contratación del experto para la elaboración del estudio, etc. Además de esta sección dedicada a los antecedentes, el cuerpo del informe consta de las siguientes secciones:

- Sección II: *Instrumentos de diagnóstico existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria*. Se resumen aquí los ocho instrumentos existentes a partir de la información recopilada en el apéndice, más detallado. Se comparan a continuación las características de estos instrumentos para identificar los elementos comunes y las deficiencias que se advierten con respecto al conjunto de instrumentos existentes en la actualidad. Se analizan también en esta sección el contexto del Marco de Medición del Desempeño en Materia de GFP del PEFA, los instrumentos de análisis pormenorizado, y otros instrumentos de diagnóstico conexos.
- Sección III: *Esbozo del diseño de un posible instrumento de diagnóstico para evaluar la administración tributaria*. Se describen en esta sección algunos de los posibles elementos y características de un instrumento de diagnóstico, y se propone el esbozo inicial del instrumento para la administración tributaria que se podría desarrollar.
- Sección IV: *Beneficios y riesgos de un modelo normalizado de evaluación*. En esta sección se analizan cuáles son las ventajas y desventajas efectivas de una evaluación normalizada.
- Sección V: *Principales conclusiones*. Se presenta un resumen de las principales conclusiones.

B. Aclaraciones importantes sobre los términos de referencia y la metodología

A medida que el estudio avanzaba, surgieron diversos e importantes conceptos y cuestiones que repercuten en las observaciones y conclusiones a las que se llega en el estudio. Las más importantes de ellas son las siguientes:

- Desde la perspectiva del PEFA, la administración tributaria a veces se considera como parte de la GFP. La GFP se entiende en el sentido más amplio posible y abarca todas las cuestiones de naturaleza fiscal, incluida la administración tributaria.
- El instrumento de evaluación de alto nivel del PEFA abarca toda la GFP, incluida la administración tributaria. Abarca también toda una variedad de cuestiones adicionales comúnmente consideradas como partes de la GFP, como la nómina, las adquisiciones, los sistemas de contabilidad y la gestión de la deuda pública.
- Para algunas de las partes de la GFP, como las adquisiciones y la gestión de la deuda pública, se han desarrollado instrumentos de análisis pormenorizado (que estudian el desempeño más detalladamente que el instrumento “principal”).

Los términos de referencia para este estudio establecían la realización de una evaluación sobre la viabilidad de desarrollar un instrumento de análisis pormenorizado para la administración tributaria. Se partió del supuesto de que este podría ser un instrumento de análisis pormenorizado en un sentido igual o similar a los desarrollados para las adquisiciones y la gestión de la deuda pública. Sin embargo, este enfoque tal vez sea demasiado limitado. La administración tributaria es más equiparable a la GFP en términos generales que a una de sus partes. En lo que respecta a la amplitud y alcance de la administración tributaria, sus propias partes (como la gestión y el cobro de la deuda, los sistemas integrados de administración tributaria, las estrategias de cumplimiento, así como la contabilidad y los pagos) podrían ser equiparables a las mencionadas partes de la GFP.

Por consiguiente, en lugar de centrarse en la viabilidad de un instrumento de “análisis pormenorizado” para la administración tributaria, el estudio intenta realizar una evaluación *preliminar* de la viabilidad de un instrumento general, o integral, que pudiera aplicarse comúnmente.

En este enfoque va implícita la noción de que este instrumento general sería similar (no idéntico) al instrumento general de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA. También serían posibles instrumentos de análisis pormenorizado para aspectos específicos de la administración tributaria, ya sea en relación con un nuevo instrumento general para la administración tributaria o con indicadores específicos del instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA.

Por último, cabe señalar que el estudio no aborda la difícil cuestión de la relación entre política tributaria y administración tributaria. Es evidente que el grado de interdependencia entre la política y la administración tributarias es muy elevado, y que evaluar la eficacia de la administración entrañaría cierto nivel de evaluación del marco político en el que la administración

se realiza. Por consiguiente, a menos que ese nivel particular de evaluación de la eficacia de la política sea muy sencillo, el riesgo de complicar en exceso todo el proceso será creciente.

II. INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO EXISTENTES PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Son muy pocos los instrumentos existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria, y ellos son de naturaleza muy distinta. De hecho, algunos de los instrumentos que se analizan a continuación están más orientados a la evaluación de la política tributaria o sus resultados que a la administración tributaria. No obstante, en interés de la integridad, se ha decidido incluir todos los instrumentos que se ocupan de la administración tributaria, independientemente de cuán indirectamente lo hagan. En términos generales, los instrumentos se pueden dividir en dos grupos: i) bases de datos, y ii) marcos para la realización de evaluaciones individuales de país.

En el cuadro 1 se presenta una descripción sumaria de cada uno de los instrumentos evaluados.

Cuadro 1: Descripción sumaria de instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria

Instrumento	Breve descripción
Bases de datos	
Serie "Información comparada", de la OCDE	Proporciona información sobre la administración tributaria de 44 países en materia de organización, gestión, presentación de declaraciones y pago de impuestos, facultades administrativas, presión fiscal y resultados operativos.
Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Proporciona cobertura global sobre 31 indicadores que abarcan a más de 200 países. Presenta perspectivas nacionales, así como puntos de referencia regionales, internacionales y por grupos de ingreso frente a los que evaluar el sistema tributario de un país.
Evaluación de la recaudación de impuestos, del IDA (en desarrollo)	Utilizando el período 2007-08 como año base, proporciona un panorama comparativo del la recaudación de impuestos en diferentes países, basada en datos históricos agregados y en información específica por país. Se analizan datos de más de 175 países.
Marcos para la realización de evaluaciones individuales de país	
Indicadores de administración tributaria, del PEFA	La administración tributaria en el marco del PEFA está cubierta por cuatro indicadores que permiten evaluar lo siguiente: Resultados en materia de ingresos totales en comparación con lo previsto; claridad e integridad de la legislación y los procedimientos, acceso de los contribuyentes a la información, y existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelación; registro de contribuyentes, sanciones por incumplimiento de las obligaciones de inscripción y de presentación de declaraciones, y planificación y seguimiento de las auditorías e investigaciones; y el coeficiente de recaudación, la eficacia de la transferencia a la Tesorería, y la frecuencia de la realización de conciliaciones. Esto se hace para países que han utilizado plenamente el Marco de Evaluación de la GFP.
Programa de análisis fiscal, de la UE	Los programas de análisis fiscal de la UE se han diseñado para ser utilizados como un instrumento de autoevaluación que proporciona un marco general y puntos de

	referencia relacionados con los aspectos técnicos y orgánicos de la administración tributaria. Los programas de análisis se organizan en cinco grupos, que constan de 14 capítulos programáticos independientes. Cada programa de análisis tiene la misma estructura: Una meta o declaración en términos generales sobre el propósito general; objetivos estratégicos , es decir, declaraciones en las que se definen las cuestiones fundamentales, logros previstos y resultados mensurables; un sistema de calificación , incluida la ponderación de cada uno de los objetivos estratégicos; indicadores clave , que expresan los objetivos estratégicos en términos técnicos y prácticos; y definiciones .
Manual de Administración Tributaria, del BM	El manual está dirigido a los responsables de la formulación de las políticas como base para evaluar un sistema tributario en su totalidad, medir sus diversos parámetros y el modo en que está administrado, y definir las mejores prácticas para la administración y política tributarias. Los temas tratados van desde consideraciones políticas diversas a plantillas para la aplicación de políticas y medición de la eficacia de las reformas.
Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del BM	El marco describe un enfoque relativamente complejo para el cálculo de varios indicadores, utilizando un modelo de congruencia de organización efectiva, y elaborando una lista detallada de tareas orgánicas, administrativas y técnicas. Los indicadores y las tareas se evalúan después frente al entorno de la administración de los ingresos públicos y sus recursos, historia, estrategia y resultados.
Misiones de diagnóstico, del FMI	Estas misiones identifican los puntos débiles (las deficiencias) en el desempeño de la administración tributaria en comparación con las prácticas internacionales recomendadas, y formulan estrategias para subsanar las deficiencias detectadas. Las evaluaciones y recomendaciones se documentan en informes formales de diagnóstico que Gobiernos y donantes utilizan como hojas de ruta para los programas de reforma.

A. Bases de datos

En los últimos años, varias instituciones han reconocido la importancia de recopilar datos en bruto sobre tributación y administración tributaria para la construcción de bases de datos integrales. Se han desarrollado tres bases de datos de administración tributaria, cada una de ellas con un centro distinto de atención, reflejo de las elecciones de lo que las mismas instituciones consideran importante. Cada una de esas bases de datos va más allá del simple suministro de información y datos en bruto y tiende a analizar, o al menos comentar, la naturaleza de los datos, definir términos clave, observar limitaciones y comentar su importancia general. A continuación se evalúan brevemente algunos de los elementos positivos y negativos de cada una de esas bases de datos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La serie “**Información comparada**” de la OCDE, sobre países miembros de la OCDE y determinados países no miembros, se actualiza cada dos años y es una notable aportación al conocimiento general en materia de administración tributaria. La base de datos abarca todos los aspectos de la administración tributaria y cuenta con profusión de notas a pie de página y explicaciones. La base de datos está administrada por el Centro de Política y Administración

Tributarias de la OCDE y sus contenidos los aprueba el Comité sobre Asuntos Fiscales (CAF). La información se estructura en torno a los siguientes epígrafes:

- mecanismos institucionales y orgánicos para el desempeño de las funciones de administración tributaria;
- descripción de alto nivel de modelos de prácticas de administración en general;
- comparación de las obligaciones de presentación de declaraciones y pago de impuestos en el caso de los principales tributos (a saber, el impuesto sobre la renta de las personas físicas —IRPF—, las aportaciones a la seguridad social, el impuesto sobre la renta de las sociedades —IRS—, y el impuesto sobre el valor agregado —IVA—);
- resumen de una selección de facultades administrativas conferidas a organismos de administración tributaria para el desempeño de su mandato;
- comparación de la presión fiscal en los distintos países (medida en términos de tributación como porcentaje del producto interno bruto –PIB–) y de la combinación relativa de los principales impuestos en las recaudaciones totales de ingresos;
- resumen de información seleccionada sobre resultados operativos de todos los países, junto con una guía sobre cómo interpretar esa información;
- descripción de una selección de prácticas administrativas.

Si bien la base de datos es muy exhaustiva en lo que respecta a la amplitud de temas abarcados en materia de administración tributaria, está referida únicamente a países miembros de la OCDE (30) y a una selección de países no miembros (14). Muy pocos de estos son países en desarrollo.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

La base de datos sobre **Recaudación de impuestos** proporciona cobertura global sobre 31 indicadores que abarcan a más de 200 países. Presenta perspectivas nacionales, así como puntos de referencia regionales, internacionales y por grupos de ingreso frente a los que evaluar el sistema tributario de un país. Los indicadores se dividen en cinco categorías:

- *resultados de la recaudación de impuestos*: indicadores cuantitativos (5) que dan una idea del grado de eficacia del sistema tributario en la generación de ingresos;
- *estructura tributaria*: indicadores cuantitativos (9) referidos a la estructura real de la legislación fiscal;
- *estructura de la administración tributaria*: indicadores cuantitativos y cualitativos (6) de la organización y el tamaño de la administración tributaria;

- *estructura económica*: indicadores (5) relativos a la economía de cada uno de los países incluidos en la base de datos;
- *consultas*: indicadores (6) referidos a los principales ingresos tributarios que permiten la realización de comparaciones a nivel internacional.

Estos datos se traducen en información útil, como los elementos en que un país sigue las tendencias internacionales, en cuáles se desvía, etc. Además, los datos se prestan a la investigación empírica comparativa entre países que permiten la investigación sobre aspectos específicos de la administración tributaria.

Sin embargo, si bien el conjunto de datos generados puede resultar de utilidad al analizar ciertos aspectos del desempeño, no permite una evaluación general de la administración tributaria en un país concreto. Hay que advertir, además, que en la actualidad no se puede acceder a ciertos datos, circunstancia que no ha de sorprender si se considera que toda la información se recopila de fuentes de terceros.

Instituto de Desarrollo Alemán (IDA)

La **Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI)** del IDA está actualmente en etapa de desarrollo como instrumento que proporciona un panorama comparativo de la recaudación de impuestos en diferentes países, basado en datos agregados y en información específica por país. Se analizan datos de más de 175 países¹.

La ERI no será una evaluación de la administración tributaria en sí. El instrumento se propone para su uso por Gobiernos, donantes y organismos internacionales como ayuda en sus procesos de toma de decisiones sobre iniciativas de reforma tributaria y asistencia técnica. La ERI consta de los siguientes elementos:

- Utilizando el período 2007-08 como año base, el coeficiente de recaudación (recaudación de impuestos como porcentaje del PIB) se relaciona con el PIB per cápita. Se establece una línea de tendencia y se clasifica a los países en tres categorías (recaudador de impuestos *medio*, *alto* o *bajo*) a partir de la “desviación” que presenten con respecto a la línea de tendencia establecida.

¹ Como ayuda a este estudio se proporcionó una versión preliminar del documento de trabajo del Instituto de Desarrollo Alemán (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE*) preparado por Christian von Haldenwang y Maksym Ivanyna.

- Se repite el ejercicio para dos períodos adicionales de observación (2002 —5 años antes— y 1997 —10 años antes—) a fin de identificar países que a lo largo del tiempo pudieran haber cambiado de categoría.
- La ERI analiza a continuación en términos generales los ingresos extrafiscales, y en particular las donaciones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a fin de determinar los impactos de estos aspectos sobre la recaudación de impuestos.
- Se analizan los países con baja recaudación de impuestos para discernir entre los que procuran deliberadamente un coeficiente de recaudación bajo y aquellos en los que hay en juego otros factores. Para ello, la ERI emplea índices como el Polity IV sobre democracia, el indicador mundial de buen gobierno (WGI, por su sigla en inglés) en materia de representación y responsabilidad, y el WGI en materia de eficacia del Gobierno.

El resultado final destaca los Estados que de forma persistente y significativa quedan por debajo de la línea de tendencia establecida y, tras un análisis más preciso, puede ser un indicador sobre la necesidad de reformas adicionales, así como sobre su orientación.

B. Marcos para la realización de evaluaciones individuales de país

Existen varios instrumentos que, básicamente, proporcionan un marco para la realización de evaluaciones individuales de país sobre su desempeño en materia de administración tributaria. Los instrumentos emplean indicadores cuantitativos y cualitativos. Algunas de esos instrumentos proporcionan un sistema de calificación y otros no. Algunos abarcan la administración tributaria en términos generales, y otras de forma más limitada. Sigue a continuación una breve descripción y comentarios sobre cada una de ellos:

PEFA

Es importante distinguir entre el subconjunto de indicadores relativos a la administración tributaria del marco del PEFA y el marco general de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA, que se analiza más adelante en esta misma sección. La administración tributaria en el marco del PEFA está cubierta por los indicadores ID-3, ID-13, ID-14 e ID-15:

- El ID-3 se refiere a los resultados en materia de ingresos totales, y actualmente capta únicamente variaciones negativas. Mide la precisión de las previsiones, pero no señala los motivos por los que pudieran ser inexactas (por ejemplo, los supuestos económicos podrían cambiar, la administración tributaria podría mejorar o debilitarse, la política tributaria podría verse alterada, las previsiones podrían haber sido deliberadamente subestimadas en un primer momento —para asegurar el cumplimiento o superación de los objetivos, para conseguir bonificaciones, etc.—).

- El ID-13 se refiere a la claridad e integridad de la legislación y los procedimientos, acceso de los contribuyentes a la información, y existencia y funcionamiento de un mecanismo de apelación.
- El ID-14 se centra en el registro de contribuyentes, las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de inscripción y de presentación de declaraciones, y la planificación y seguimiento de los programas de auditoría e investigaciones.
- El ID-15 evalúa los atrasos y el coeficiente de recaudación, la eficacia de la transferencia a la Tesorería, y la frecuencia de la realización de conciliaciones.

Esta selección de indicadores abarca únicamente una parte del panorama de la administración tributaria, y las esferas que sí incluye no son tan completas como podrían serlo (por ejemplo, la mayoría de las evaluaciones de la administración tributaria analizarían muchos aspectos del registro de contribuyentes, incluido el uso de un número único de identificación personal, los índices de cumplimiento de presentación de declaraciones de impuestos, iniciativas para sacar a la luz la economía sumergida, y otras similares). Además, probablemente el ID-3 en su totalidad y la mayor parte del ID-15 estén referidos al dominio clásico de la GFP más que a la administración tributaria en sí misma.

Entre los aspectos de importancia en materia de administración tributaria ausentes en este conjunto concreto de indicadores podrían señalarse los siguientes: educación y servicios al contribuyente; formularios de declaración, presentación de declaraciones y el pago de impuestos; tecnología de la información y sistemas integrados de administración tributaria; estrategias de cumplimiento, como la segmentación de contribuyentes por monto y otras características; autoevaluación, cumplimiento voluntario y estructuras orgánicas funcionales; auditoría y procedimientos de recaudación por vía de apremio; autonomía, buena gestión, ética y gestión de recursos humanos; derechos y obligaciones de los contribuyentes y la autoridad fiscal; planificación estratégica y operativa; y presentación de informes en materia de desempeño.

Un reciente documento de trabajo² elaborado por el Pacto Internacional sobre Impuestos (ITC) arroja más luz sobre estos asuntos. Este estudio analizó los cuatro indicadores del PEFA en materia impositiva aplicados a 26 evaluaciones de países del PEFA. Se concluyó, por ejemplo, que en relación con el ID-13 “hay que leer las evaluaciones con mucha cautela: son muchos los indicios que señalan que los equipos de evaluación del PEFA utilizan valores de calificación distintos para situaciones similares”. Con respecto al ID-15, en el estudio se dice que “no distingue entre atrasos previos y actuales y, por consiguiente, no puede valorar los esfuerzos de reforma en relación con problemas históricos [específicos]”, y que “es un indicador agregado que

² Documento de trabajo del ITC, *Taxation in PEFA Assessments: Findings from 26 Country Reports* (La tributación en las evaluaciones del PEFA: conclusiones sobre los informes de 26 países), versión preliminar, Dr. Ute Eckardt, GTZ, y Carmen Schickinger, KfW, 2010.

revela más sobre la gestión del flujo de caja de tesorería que sobre la capacidad de las administraciones tributarias para recaudar impuestos”.

Además, en el documento del ITC no se pudo encontrar correlación alguna entre las mayores calificaciones en ID-13, ID-14 e ID-15 y mayores coeficientes de relación entre impuestos y PIB, un mejor Índice de desarrollo humano (IDH), o superiores tasas de crecimiento del PIB. Por último, el estudio advierte que los informes del PEFA sobre los indicadores tributarios proporcionaban información a niveles muy diferentes: “Algunos proporcionan análisis amplios y diferenciados, en tanto que otros son extremadamente breves y califican a los distintos indicadores de forma muy literal. Esto significa que no se puede controlar la subjetividad de las evaluaciones, a pesar de las descripciones técnicas muy detalladas de los indicadores.”

Si bien los indicadores del PEFA en materia de administración tributaria probablemente sean los más ampliamente utilizados (puesto que forman parte del marco del PEFA, que goza de amplia aceptación), está claro que presentan muchas dificultades para lo que debe ser un instrumento integral de evaluación de la administración tributaria.

Comisión Europea (CE)

Desarrollados originalmente como instrumento para los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea (UE), los **Programas de Análisis de la CE** están actualmente orientados a servir de instrumento tanto para los países candidatos a la UE como para los países a los que se refiere la “política europea de vecindad”. Los programas de análisis fiscal de la UE se han diseñado para ser utilizados como un instrumento de autoevaluación que proporciona un marco general y puntos de referencia relacionados con los aspectos técnicos y orgánicos de la administración tributaria.

Los programas de análisis se organizan en cinco grupos que constan de 14 capítulos programáticos independientes. Cada programa de análisis tiene la misma estructura: Una **meta** o declaración en términos generales sobre el propósito general; **objetivos estratégicos**, es decir, declaraciones en las que se definen las cuestiones fundamentales, logros previstos y resultados mensurables; un sistema de **calificación**, incluida la ponderación de cada uno de los objetivos estratégicos; **indicadores clave**, que expresan los objetivos estratégicos en términos técnicos y prácticos; y **definiciones**.

Los 14 capítulos abarcan los siguientes temas:

- marco y estructura
 - marco general
 - estructura y organización
 - legislación fiscal
- asuntos humanos y conductuales

- ética
- recursos humanos
- sistemas y funcionamiento
 - recaudación/recaudación por vía de apremio
 - auditoría impositiva
 - cooperación y asistencia mutua
 - fraude y elusión de impuestos
- servicios al contribuyente
 - derechos y obligaciones de los contribuyentes
 - sistemas de gestión de contribuyentes
 - cumplimiento voluntario
- apoyo
 - tecnología de la información
 - comunicaciones

En total, hay más de 75 objetivos estratégicos, a cada uno de los cuales se le puede asignar una calificación de hasta 100 puntos. En algunas de las evaluaciones de los programas de análisis, a cada uno de los más de 400 indicadores clave referidos a los objetivos estratégicos también se le puede asignar una calificación de hasta 100 puntos. Muchos de los indicadores clave son de carácter muy general y carecen de los detalles necesarios sobre los que basar las calificaciones. Muchos son exclusivamente cualitativos, por lo que resulta difícil diferenciar las calificaciones (es insuficiente la orientación sobre lo que supone una calificación de, digamos 50 en comparación con una de 40). En conjunto, el resultado de los programas de análisis de la UE es una evaluación exhaustiva, pero resulta muy poco flexible y no en todos los casos podría estar suficientemente basada en pruebas.

Banco Mundial

En este estudio se han considerado los siguientes dos productos:

- *Manual para la simplificación tributaria (BM, 2009)*

El manual está dirigido a los encargados de la formulación de las políticas para la evaluación de sistemas tributarios en su totalidad, la medición de sus diversos parámetros y el análisis del modo en que están administrados, y la determinación de las mejores prácticas para la administración y política tributarias. Los temas tratados van desde las consideraciones de políticas hasta plantillas para la aplicación de políticas y la medición de la eficacia de las reformas. Los capítulos específicos (más detallados en el caso de los referidos a la administración tributaria), son los siguientes:

- por qué simplificar los impuestos
- economía política de la simplificación tributaria
- medición de la presión fiscal societaria
- simplificación de la política tributaria
- simplificación de la administración tributaria: reorientación de la autoridad fiscal
 - lo que debe hacer una administración tributaria
 - organización
 - consideraciones en materia de economía política
 - registro de empresas y personas físicas contribuyentes
 - presentación de declaraciones de impuestos
 - pago de impuestos
- simplificación de la administración tributaria: garantizar el cumplimiento y la responsabilidad
 - fuentes de información sobre el cumplimiento
 - procedimientos de auditoría
 - información utilizada para evaluar el riesgo
 - apelaciones, reclamaciones y enjuiciamiento por delitos tributarios
 - facultades de coerción para resolver posibles incumplimientos en materia tributaria
- incentivos fiscales e inversión pública
- corrupción y simplificación tributaria
- simplificación impositiva subnacional
- educación y asistencia al contribuyente
 - fundamentación y beneficios
 - diseño de una estrategia
 - objetivos de la educación y asistencia al contribuyente

El manual es una obra, de unas 250 páginas, de consulta general en materia de política y administración tributarias. Aunque contiene información útil para especialistas y otras personas interesadas, no es un instrumento específico para la evaluación del desempeño de la administración tributaria en los distintos países.

- ***Marco para los estudios de diagnóstico de la administración de los ingresos públicos (BM, 2000)***

Este marco, que abarca tanto la administración tributaria como la aduanera, se elaboró hace más de 10 años y su utilización no parece haber sido muy amplia. El marco describe un enfoque relativamente complejo para el cálculo de varios indicadores, mediante la utilización de un modelo de congruencia de organización efectiva, y la elaboración de una lista detallada de tareas orgánicas, administrativas y técnicas. Los indicadores y las tareas se evalúan después frente al

entorno³ de la administración de ingresos públicos y sus recursos, historia, estrategia y resultados. Los análisis derivados de estos procesos se convierten en una estrategia de reforma.

Como instrumento de diagnóstico, el marco es exhaustivo. Sin embargo, es complejo, poco flexible y difícil de seguir. Asimismo, con su modelo de congruencia y listas detalladas de tareas técnicas y de gestión, está muy orientado a los procesos, lo que podría explicar su falta de aceptación.

Fondo Monetario Internacional (FMI)

El Departamento de Finanzas Públicas (DFP) del FMI presta asistencia técnica (AT) a países de todo el mundo en materia de administración tributaria. Un importante medio para la prestación de AT son las *misiones de diagnóstico* realizadas a países miembros para evaluar el desempeño de la administración tributaria. Estas misiones identifican los puntos débiles (las deficiencias) en el desempeño de la administración tributaria en comparación con las prácticas internacionales recomendadas, y formulan estrategias para subsanar las deficiencias detectadas. Las evaluaciones y recomendaciones se documentan en informes formales de diagnóstico que Gobiernos y donantes utilizan como hojas de ruta para los programas de reforma.

Las misiones de diagnóstico son sistemáticas y formales, y tienen el efecto de evaluar el desempeño de una administración tributaria de manera integral. Sin embargo, no son instrumentos que una organización o país puedan aplicar, sino que requieren de evaluadores con experiencia cabal en gestión y en administración tributaria. Además, las misiones suelen diseñarse conforme a las circunstancias específicas de cada país. Por ejemplo, una misión a un país que ha salido de un conflicto no será igual que la que se realice a una zona de relativa estabilidad política. Análogamente, el énfasis de una misión realizada a un país que esté experimentando una crisis económica puede ser diferente y requerir conocimientos distintos de los que son necesarios para una misión a una zona de mayor estabilidad económica.

En términos generales, una misión de diagnóstico evaluará el desempeño en esferas como el registro de contribuyentes, educación y servicios al contribuyente, procesamiento de declaraciones y pagos de impuestos, recaudación por vía de apremio, auditoría y apelaciones. Asimismo, la misión revisaría cuestiones orgánicas, de gestión y éticas. La División de Administración de Ingresos Fiscales del DFP proporciona respaldo técnico a la misión de diagnóstico. El respaldo técnico no puede ser labor de una sola persona, pues implica la identificación efectiva de proyectos, términos de referencia centrados en los resultados, planes detallados de trabajo,

³ Es decir, los factores económicos, la política fiscal y el marco legal general.

selección de expertos competentes, supervisión y seguimiento técnico constantes, y asesoramiento y orientación en esferas de especialización.

Las evaluaciones realizadas se difunden según el criterio del país miembro que recibe la asistencia técnica. Sin embargo, el FMI promueve la distribución más amplia posible de los informes de diagnóstico. Se realizan todos los esfuerzos posibles para garantizar que el desempeño de la administración tributaria se compara con las mejores prácticas, incluidos estudios de casos.

En el Apéndice 1 se proporciona una descripción más detallada de los ocho instrumentos de evaluación de la administración tributaria ya mencionados. A fin de que puedan realizarse comparaciones con facilidad, el apéndice utiliza una taxonomía desarrollada para la catalogación de instrumentos de diagnóstico de la GFP⁴.

C. Características de los instrumentos de evaluación del desempeño de la administración tributaria

A partir del anterior análisis se pueden establecer referencias cruzadas de ciertos elementos y características del actual conjunto de instrumentos. Los elementos y características seleccionados se basan en alguna medida en los del instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA, puesto que en el estudio se asume que lo que hay que identificar son las deficiencias frente esos elementos. Estas son las principales características:

- *Integridad*: ¿Abarca el instrumento todas o la mayor parte de las esferas importantes de la administración tributaria?
- *Basado en indicadores detallados de desempeño*: ¿Utiliza el instrumento indicadores de desempeño de la administración tributaria específicos para cada país?
- *Precisa de puntos de referencia acordados*: ¿Requiere la evaluación de un indicador particular que se haya acordado previamente un estándar o punto de referencia?
- *Utiliza un sistema de calificación*: ¿Asigna el instrumento calificaciones específicas a los diversos indicadores y una calificación general?
- *Evaluaciones basadas en pruebas*: ¿Requiere el instrumento que las evaluaciones individuales se basen en pruebas específicas y verificables en un país en particular?

⁴ Véase *Stocktaking study of PFM diagnostic instruments* (Estudio evaluativo de instrumentos de diagnóstico en materia de GFP), volumen II, informe preliminar, Andrew Mackie, junio de 2010.

- *Supervisión:* ¿Es el instrumento propiedad formal de un organismo internacional o de un donante y en consecuencia es objeto de seguimiento, se consideran posibles cambios y mejoras en él, se proporciona orientación al respecto, etc.?

En el cuadro 2 se presenta una evaluación en la que se usan las características mencionadas. En el cuadro sólo se intenta evaluar la presencia o ausencia de características, o la marcada presencia de alguna de ellas. Se admite en términos generales que la utilidad de este tipo de comparaciones es limitada, dada la distinta naturaleza de los ocho instrumentos, como se ha observado antes. Sin embargo, los resultados tienen un valor indicativo sobre la presencia de características tipo PEFA.

Cuadro 2: Características de los instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria

Características	Instrumentos existentes para la evaluación de la administración tributaria							
	Serie "Información comparada" (OCDE)	Base de datos sobre recaudación de impuestos (USAID)	Evaluación de la recaudación de impuestos (IDA)	Marco del PEFA (Indicadores de administración tributaria)	Programas de Análisis Fiscal (UE)	Manual para la simplificación tributaria (BM)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos (BM)	Misiones de diagnóstico (FMI)
Integridad	X	X			X	X	X	X
Basada en indicadores detallados de desempeño				X	X		X	
Precisa de puntos de referencia acordados				X				
Utiliza un sistema de calificación				X	X			
Evaluaciones basadas en pruebas				X				X
Supervisión	X	X		X				X

A partir del cuadro precedente se pueden formular varias observaciones sobre los instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria existentes:

- La mayoría de los instrumentos tienen el elemento de integridad, con la notable excepción de los indicadores relativos a la administración tributaria del PEFA.
- La supervisión es un elemento evidente en el caso del PEFA, las misiones de diagnóstico del FMI y las dos grandes bases de datos. Los demás instrumentos no cuentan con un respaldo tan sólido.

- Sólo uno de los instrumentos (PEFA) incluye puntos de referencia o metas obligatorios, si bien estas últimas también pueden formar parte de las evaluaciones del FMI y de los programas de análisis de la UE.
- Sólo dos instrumentos requieren específicamente evaluaciones basadas en pruebas, a saber, los indicadores relativos a la administración tributaria del PEFA (puesto que se benefician de la disciplina asociada al marco general del PEFA) y las misiones de diagnóstico del FMI. Podría tal vez argumentarse en favor de los programas de análisis de la UE que también requieren evaluaciones basadas en pruebas, pero no parece que lo hagan de forma tan sólida.
- Ninguno de los instrumentos existentes proporciona todas las características clave inherentes al instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA.

D. Consideraciones retrospectivas sobre el Marco del PEFA

Resulta de interés en esta etapa remitirse al Informe Allen (Allen y otros, 2004), en el que en el momento de su publicación se identificaron diversos problemas relacionados con los objetivos y el alcance de los estudios de diagnóstico de la GFP utilizados en esos momentos en países en desarrollo. Este informe se preparó simultáneamente al desarrollo del Marco de Medición del Desempeño (MMD) del PEFA. En él se llegaba a la conclusión de que una amplia variedad de instrumentos de evaluación habían evolucionado sin coordinación. Ponía de manifiesto las lagunas y superposiciones que se daban en la cobertura y se advertía que en la mayoría de los casos los estudios de diagnóstico no aportaban a los usuarios un modo sencillo y objetivo de medir los progresos en la subsanación de las deficiencias del sistema de GFP.

El informe recomendaba a los donantes que cooperasen, se coordinasen y colaborasen en los estudios de diagnóstico en materia de GFP, especialmente en el caso del FMI y el BM. Se proponía que las evaluaciones estandarizasen el formato de información clave para facilitar el análisis, la difusión y el intercambio de información entre organismos, Gobiernos y otras partes interesadas. Por último, los donantes debían procurar la elaboración de definiciones y terminología comunes en la realización del trabajo de evaluación.

En muchos aspectos, comentarios similares podrían aplicarse en la actualidad a la administración tributaria. Si bien no se han desarrollado tantos instrumentos de evaluación para la administración tributaria como para la GFP, los que existen lo han hecho de forma en gran medida descoordinada y es, como mínimo, cuestionable que conduzcan a formas sistemáticas y objetivas de medir los progresos en la subsanación de las deficiencias de la administración tributaria. En parte como resultado de las recomendaciones de Allen, el MMD del PEFA se desarrolló con una estructura normalizada y un conjunto de indicadores de alto nivel que aportan información clave y permiten el seguimiento del desempeño de la GFP a lo largo del tiempo. Incorpora un informe sobre el desempeño de la GFP, y un conjunto de indicadores de alto nivel. Entre los beneficios que se asegura que aporta el PEFA figuran:

- fortalecimiento de la estrategia de reforma de la GFP;
- identificación de deficiencias relativas;
- asistencia en la organización secuencial y el establecimiento de prioridades de la reforma;
- coordinación del apoyo externo a la reforma;
- visión compartida de la situación en virtud de la cual se aglutinan diferentes partes interesadas;
- seguimiento de los avances de la reforma hacia metas establecidas, mediante evaluaciones reiteradas;
- y evaluación de los programas de reforma.

Beneficios similares serían asimismo de gran valor en la esfera de la administración tributaria, siempre que se desarrollase y aplicase un instrumento adecuado. Sin embargo, ninguno de los instrumentos de diagnóstico existentes en la actualidad ofrece todos esos beneficios.

E. Instrumentos de análisis pormenorizado

Tal como se ha señalado antes en este documento, en algunos casos se han desarrollado instrumentos de análisis pormenorizado en respaldo de la medición del desempeño en materia de GFP del PEFA. Un instrumento de análisis pormenorizado es un instrumento de diagnóstico basado en pruebas que “pormenoriza” o expande un indicador (o indicadores) de desempeño del Marco de Medición del Desempeño en Materia de GFP del PEFA. Es un hecho admitido que la particular naturaleza de la materia es demasiado compleja como para ser debidamente aprehendida en un único o unos pocos indicadores. Los dos principales ejemplos son las adquisiciones y la gestión de la deuda. Este estudio no ha evaluado ninguna de estos instrumentos, y la información sobre ellas se facilita únicamente a título informativo.

Adquisiciones

El instrumento de análisis pormenorizado en materia de adquisiciones establece puntos de referencia y estándares comunes de carácter cualitativo para los sistemas de adquisiciones públicas. Contiene un breve manual para el usuario junto con una sección dedicada a la medición y seguimiento del desempeño. El instrumento analiza los sistemas de adquisiciones desde las siguientes perspectivas: legal y reglamentaria; institucional y de gestión; de operaciones y mercado; integridad y transparencia.

En resumen, se trata de un instrumento complementario vinculado a la evaluación del PEFA y creado como “análisis pormenorizado” en materia de adquisiciones. Evalúa elementos de la GFP y el buen gobierno desde la perspectiva de las adquisiciones, y proporciona orientaciones sobre el modo en que están interrelacionadas, y analiza los elementos transversales de integridad y transparencia.

El MMD del PEFA incluye un único indicador (con 3 dimensiones por calificar) relativo a las adquisiciones (ID-19). El instrumento de análisis pormenorizado profundiza considerablemente más.

Gestión de la deuda

Se ha desarrollado un instrumento de Evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA) como metodología para la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda pública a través de un conjunto de indicadores de desempeño que abarcan toda la variedad de funciones gubernamentales de gestión de la deuda. Está sólidamente fundamentado en la metodología del PEFA y ofrece un “análisis pormenorizado” en materia de gestión de la deuda.

El instrumento puede evaluar el desempeño de la gestión de la deuda y supervisarlos a lo largo del tiempo. Respaldado el diseño de programas precisos de reforma e incrementa la armonización de donantes a partir del entendimiento común de los desafíos. Hay 15 indicadores de desempeño de la deuda (IDD) con 35 dimensiones, cada una de ellas objeto de un sistema de calificación. Hay una guía explicativa que proporciona información básica y una fundamentación para cada indicador, además de preguntas indicativas. Se han realizado hasta la fecha unas 45 evaluaciones de gestión de la deuda pública.

Al igual que en el caso de las adquisiciones, el MMD del PEFA cuenta con un único indicador de gestión de la deuda con tres dimensiones por calificar (ID-17).

F. Otros instrumentos de diagnóstico conexos

Vale la pena comentar otros dos instrumentos de diagnóstico, ambos relacionados con la administración aduanera⁵. El primero de ellos son los programas de análisis aduanero de la UE, que abarcan 22 esferas clave y se basan en las mejores prácticas de la UE. Su propósito es que sean utilizados para analizar las diferencias entre la situación existente en los distintos países y los estándares de los programas, y por consiguiente proporcionar una base para los planes de reformas aduaneras. Estos programas no utilizan sistemas de calificación (a diferencia de los programas de análisis en materia fiscal).

El segundo es el Marco para los Estudios de Diagnóstico sobre el Fortalecimiento de Capacidad Aduanera, de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Aporta un conjunto integral de instrumentos para llevar a cabo misiones de evaluación y para ayudar a los especialistas en materia aduanera a centrarse en todos los aspectos de la administración aduanera. El marco agrupa en un documento todos los elementos y bases principales necesarios para establecer una

⁵ La administración aduanera tiene aquí interés puesto que en muchos análisis y en algunos instrumentos el término “administración de ingresos públicos” se utiliza para hacer referencia tanto a la administración tributaria como a la aduanera.

administración aduanera eficiente y eficaz. Presenta una metodología exhaustiva y normalizada para el diagnóstico de las necesidades y el diseño y la preparación de los pertinentes programas de fortalecimiento de la capacidad. Promueve los convenios, instrumentos y mejores prácticas de la OMA. Incluye un instrumento de evaluación de la preparación y 10 capítulos que abarcan todos los componentes básicos de un programa integral de fortalecimiento de la capacidad. El marco incluye también directrices sobre cómo diseñar, implementar y hacer el seguimiento de iniciativas en materia de fortalecimiento de la capacidad. La OMA proporciona apoyo para los estudios de diagnóstico y puede realizar evaluaciones para los miembros. El instrumento puede también utilizarse para las autoevaluaciones.

III. ESBOZO DEL DISEÑO DE UN POSIBLE INSTRUMENTO DE DIAGNÓSTICO PARA EVALUAR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En la sección anterior se han analizado los instrumentos de diagnóstico existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria, comentándose sus respectivos elementos. En esta sección se hace una relación de las posibles características de un instrumento basado en pruebas para la administración tributaria, y se presenta el esbozo del posible instrumento que podría desarrollarse de forma similar al instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA.

A. Posibles características de la evaluación del desempeño de la administración tributaria

Para los fines de este estudio, la cuestión principal es la evaluación de la administración tributaria, o el diagnóstico de sus problemas o deficiencias. Este estudio no trata sobre qué hacer con las evaluaciones resultantes ni sobre cómo planificar un mejor desempeño.

Para sugerir el posible diseño de un instrumento para evaluar el desempeño de la administración tributaria es necesario formular hipótesis sobre las características que resultarían convenientes. Esto ya se analizó en la sección II.C (incluido el cuadro 2), al menos en grado suficiente como para concluir que ninguno de los instrumentos enumerados reunía las principales características del instrumento del PEFA. Esas características se vuelven a enunciar de forma ampliada en esta sección, a partir de los conocimientos y la labor adicional de investigación del autor. Para incorporar este conjunto más amplio de características, un instrumento para la evaluación de la administración tributaria tendría que reunir los siguientes requisitos:

- ***Integridad:*** El instrumento, indudablemente, tendría que abarcar la administración tributaria en su totalidad, o al menos todos los elementos de importancia. Basta con echar un vistazo a los programas de análisis fiscal de la UE o a la base de datos de series de “Información comparada” de la OCDE para hacerse una idea de la amplitud de la administración tributaria. Se trata de una disciplina tan amplia como la propia GFP (o al menos la GFP en su definición más clásica).
- ***Sencillez y comprensibilidad:*** Este requisito puede parecer contradictorio frente al de “integridad” que se acaba de describir. Sin embargo, algunos de los instrumentos

existentes son, sencillamente, demasiado complicados para ser eficaces. El instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA procura lograr el equilibrio entre la integridad y la sencillez.

- ***Basarse en datos normalizados:*** Buena parte del trabajo de la administración tributaria se puede medir, y en general la labor tributaria es en todas partes la misma. Por consiguiente, debería ser posible trabajar con conjuntos de datos normalizados con definiciones comunes para asegurar la coherencia en el tiempo y entre países. La oportuna obtención de datos ha sido el frecuente talón de Aquiles de las evaluaciones y misiones de diagnóstico de la administración tributaria.
- ***Ser capaz de aportar coherencia y una estructura común:*** El instrumento debería garantizar que las mismas actividades se evalúen siempre del mismo modo y de forma objetiva en la medida de lo posible. El mismo marco debe estar estructurado rígidamente, pero al mismo tiempo debe permitir que las condiciones y situaciones locales queden debidamente reflejadas.
- ***Basarse en evaluaciones basadas en pruebas:*** Todas las evaluaciones tienen que contar con el respaldo de datos específicos, de documentación o actividades observadas. La fuente de las pruebas debe quedar registrada y su calidad evaluada de cuando en cuando.
- ***Utilizar un sistema de calificación:*** Algunos instrumentos de diagnóstico no usan sistema de calificación, como los programas de análisis aduanero de la EU. Las evaluaciones que carecen de calificaciones tienen cierta utilidad y, sin duda, evitan las dificultades asociadas con la calificación y el debate sobre las calificaciones que se asignan. Sin embargo, sin calificaciones, se hace muy difícil cualquier idea sobre una verdadera medición del desempeño. Los donantes y otras partes tendrían que realizar, en el momento de realizar la evaluación, valoraciones basadas en evaluaciones descriptivas, en vez de en sistemas objetivos de calificación realizados por equipos especializados y capacitados al efecto. También hay que entender que *calificar supone un acuerdo previo sobre puntos de referencia relativos al desempeño.*
- ***Contar con el respaldo de organismos internacionales y donantes:*** En el caso del instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA, han sido muchos los organismos internacionales y los donantes que han reconocido y respaldado el instrumento. Sin el mismo tipo de compromiso inicial, podría no valer la pena desarrollar un instrumento para la administración tributaria.
- ***Contar con respaldo profesional y disciplinado:*** Una de las claves del éxito del PEFA parece ser el “sentido de propiedad” del instrumento por parte de una organización específica, en este caso la Secretaría del PEFA. El Marco del PEFA es objeto de control, promoción, ajuste, revisión, análisis, etc. de manera sistemática. Se proporciona orientación, se gestionan problemas y se brinda asesoramiento a países, donantes y organismos internacionales. Este nivel de gestión (o de respaldo técnico) garantiza la

coherencia y una evolución lógica y fundada del instrumento de diagnóstico. Todo instrumento amplio de diagnóstico de la administración tributaria requeriría el mismo tipo de apoyo de algún organismo internacional.

- ***Ser uno (de los muchos) enfoques utilizados:*** Para el caso de la administración tributaria, debería existir desde el principio la idea clara de que el instrumento de diagnóstico se va a utilizar, pero que también se va a hacer junto con otros instrumentos “más flexibles”. Por ejemplo, para complementar y respaldar sus misiones de diagnóstico, el FMI utiliza diversos informes de expertos, exámenes de donantes, estudios de consultores, comentarios de sesiones de formación, visitas regionales y otros medios. Incluso con un instrumento formal, estos apoyos seguirían siendo muy importantes. Es probable que otras organizaciones y donantes cuenten con opiniones similares, así como los mismos países en desarrollo.
- ***Centrarse en los pocos aspectos cruciales del desempeño:*** Para ser comprensible, la presentación de informes en materia de desempeño normalmente necesita estar centrada de forma más selectiva, y más significativa, en un número más reducido de elementos, al mismo tiempo que se mantiene su integridad. La presentación de informes tiene que estar centrada en objetivos y compromisos básicos, en los elementos que el propio Gobierno considera más importantes. Una mayor selectividad plantea numerosas dificultades porque los efectos (o efectos directos) de las actividades y los productos no siempre están claros y porque los intereses y necesidades de los usuarios son muy diversos.
- ***Ser capaz de explicar otros factores cruciales para el desempeño:*** Son muchos los factores (distintos a los analizados anteriormente) que pueden afectar la evaluación del desempeño y su comprensión por parte de los usuarios. Pueden tener que ver con cambios generales en el contexto económico, social o demográfico de una administración tributaria, o derivarse de ellos. O tal vez reflejen factores más específicos, como por ejemplo: normas de conducta, ética y valores; reacción pública; o repercusiones no buscadas (positivas o negativas) de las actividades.

Resulta difícil pasar del análisis de estas características posibles al diseño efectivo de un instrumento de diagnóstico. No sólo hay que dar por supuestas muchas cosas, como se ha visto antes, sino que además hay que proponer el diseño sin el beneficio de ser sometido a la necesaria prueba real que valide la auténtica viabilidad de la propuesta.

B. Propuesta de diseño inicial de un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria

La finalidad de esta sección no es proponer un instrumento completo de diagnóstico para la evaluación del desempeño de la administración tributaria. Esa sería una tarea ingente que requeriría preparación y consultas amplias con muchas partes interesadas. En cambio, y puesto que este informe es de hecho un estudio de viabilidad, la idea es proponer un *diseño preliminar* para este tipo de instrumento que pueda servir para ilustrar la estructura general que podría

incorporarse. Conviene advertir que son muchos los diseños posibles, y que es probable que cualquier producto final sea considerablemente distinto de la versión preliminar, dado que un proceso de consultas amplio inevitablemente supondrá muchos cambios y mejoras.

Como ya se ha señalado, una de las principales deficiencias de las evaluaciones del desempeño de la administración tributaria hasta la fecha ha sido la falta de datos. Tal vez no haya datos disponibles porque no existen, un hecho que, por sí mismo, señala una grave deficiencia. Es posible que no haya datos disponibles porque las autoridades no han preparado la información necesaria, o la han recopilado de forma incompleta o imprecisa. Los equipos o misiones de evaluación pierden muchísimo tiempo rastreando deficiencias en los datos, y parte de este problema podría evitarse si se confeccionase una plantilla de datos sobre administración tributaria que todos los países tuvieran que rellenar antes de que se llevase a cabo una evaluación. En el cuadro 3 se presenta una descripción a grandes rasgos de cómo podría ser esa plantilla de datos sobre administración tributaria.

El cuadro 3 no es más que un ejemplo. Según lo que se acuerde en última instancia incluir en el instrumento de análisis pormenorizado, y según los puntos de referencia que se desarrollen para respaldar un sistema de calificación, habría que añadir o eliminar del cuadro requisitos relativos a la información y los datos. Si bien un cuadro tan elemental como este podría parecer sencillo y relativamente fácil de rellenar, la experiencia señala que lo contrario también es cierto, especialmente en el caso de los países en desarrollo. En cualquier caso, un instrumento de diagnóstico no puede utilizarse para medir progresos sin datos que sustenten o validen la calificación y la evaluación general.

Cuadro 3: Plantilla de recopilación de datos para la administración tributaria

a) Para <i>cada tipo de los principales impuestos</i> (impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre la renta de las sociedades, IVA)					
Ref. conjunto datos	Esfera por medirse	Año en curso	Año anterior	-1	-2
a	Recaudación total de impuestos (efectiva)				
b	Recaudación total de impuestos (% PIB)				
c	Contribuyentes registrados				
d	Total de declaraciones de impuestos presentadas				
e	Declaraciones de impuestos presentadas dentro del plazo (%)				
f	Total de atrasos a comienzo del año (volumen)				
g	Atrasos nuevos durante el año (flujo)				
h	Atrasos recaudados o cancelados durante el año (flujo)				

i	% de atrasos de empresas de propiedad del Estado (volumen)				
j	Número de auditorías realizadas (por tipo de auditoría)				
k	Avalúos adicionales hechos por la auditoría				
l	Devoluciones solicitadas (número y cantidad)				
m	Devoluciones aprobadas (número y cantidad)				
n	% de solicitudes de devolución auditadas				
o	Impugnaciones (número y valor)				
p	% de impugnaciones admitidas (valor)				
q	Apelaciones (número y valor)				
r	% de apelaciones admitidas (valor)				
b) Para la administración tributaria en general					
Ref. conjunto dato	Esfera por medir	Año en curso	Año anterior	-1	-2
s	Número de empleados (sede)				
t	Número de empleados (unidades operativas)				
u	Número de oficinas operativas				
v	Presupuesto de la administración tributaria (operativo, salarios, capital)				

Se han tomado como modelo general el formato y estructura del Marco de Medición del Desempeño en Materia de GFP del PEFA en lo que respecta al mismo instrumento de diagnóstico. Este formato ha cobrado considerable aceptación. Teniendo esto en cuenta, el conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel para la administración tributaria se puede estructurar según se propone en el cuadro 4.

Cuadro 4: Conjunto de indicadores de desempeño de alto nivel para la administración tributaria

A. Marco y sistemas de administración tributaria	
1	Integridad del marco legislativo para los procedimientos tributarios
2	Eficacia del proceso y los sistemas de inscripción
3	Eficacia del sistema de recaudación, pago y contabilidad
4	Ingresos totales en comparación con lo previsto
5	Disponibilidad y eficacia de un sistema integrado de administración tributaria
6	Intercambio y acceso a la información
7	Disponibilidad de sistemas telemáticos de pago, presentación de declaraciones y otras actividades
B. Cumplimiento y riesgo: educación, servicios, recaudación por vía de apremio	

8	Adecuación de las estrategias de cumplimiento basada en la segmentación por riesgos y por contribuyentes
9	Índices de cumplimiento de presentación de declaraciones de impuestos, por tipo de impuesto
10	Evaluación de la economía informal y la brecha tributaria
11	Eficacia de servicios al contribuyente y programas educativos
12	Eficacia de la recaudación de atrasos
13	Eficacia de la auditoría
14	Eficacia de los sistemas de impugnación/apelación
15	Fraude y elusión fiscal
C. Gestión, organización y responsabilidad	
16	Adecuación de la planificación estratégica y operativa
17	Transparencia y eficacia de la presentación de informes en materia de desempeño
18	Adecuación de la auditoría interna y el control de calidad
19	Adecuada gestión de recursos humanos y autonomía orgánica
20	Eficacia del marco ético de la administración
21	Derechos y deberes de los contribuyentes y administración tributaria
22	Administración tributaria integrada y unificada
23	Estructura orgánica basada en funciones

En el ejemplo anterior se estructuran 23 indicadores en tres categorías:

- **Marco y sistemas de administración tributaria:** estos indicadores se refieren a la adecuación de la maquinaria básica de la administración tributaria, como procedimientos impositivos, de inscripción, de presentación de declaraciones y de pago. Se trata de los sistemas que respaldan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
- **Cumplimiento y riesgo (educación, servicio, recaudación por vía de apremio):** lo que se pretende con estos indicadores es evaluar la eficiencia y eficacia del enfoque de la administración en materia de cumplimiento, y evaluar en qué medida las operaciones y actividades de cumplimiento se basan en el riesgo.
- **Gestión, organización y responsabilidad:** con estos indicadores se evalúan los fundamentos internos de la administración tributaria, como el grado de estructuración orgánica para el cumplimiento de las funciones de institución pública.

Son muchas las cuestiones que hay que analizar al establecer los indicadores de alto nivel. Por ejemplo, el instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA no mide, deliberadamente, factores que repercuten sobre el desempeño, como el marco legal. Con esta perspectiva lo que se pretende es centrar la atención en el desempeño operativo más que en los insumos que posibilitan cierto nivel de desempeño. En última instancia, a la administración tributaria se le podría aplicar la misma lógica; sin embargo, dada la situación relativamente frágil del marco legislativo de muchas administraciones tributarias de países en desarrollo, el ejemplo ilustrativo que aquí se describe incluye ese indicador.

En cada uno de los indicadores de alto nivel, se recomienda la inclusión de hasta tres dimensiones susceptibles de calificación, al igual que en el caso del instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA. Algunas de las dimensiones pueden ser puramente cuantitativas a partir de los datos tomados de una medición exacta. Otras habrían de ser más cualitativas, utilizando preguntas a las que sólo se pueda responder sí o no, o con valoraciones graduadas. Para

las evaluaciones cuantitativas serían necesarios conjuntos de datos específicos (cuadro 3), y para responder a las cualitativas habría que plantear preguntas adicionales. Y, claro está, serían precisos requisitos mínimos de calificación. A modo de ejemplo, los pormenores del indicador 12 (Eficacia de la recaudación de atrasos) se podrían estructurar según aparecen en el cuadro 5.

Una vez más, para los fines de este estudio de viabilidad, el ejemplo del cuadro es meramente ilustrativo. Su propósito es mostrar que un instrumento de diagnóstico de esta naturaleza es, de hecho, *técnicamente* viable. Sin embargo, la cuestión de la viabilidad va mucho más allá. Quedan dos importantes motivos de preocupación en relación con la viabilidad en general.

En primer lugar, *¿se pueden desarrollar los necesarios indicadores duros y blandos (cuantitativos y cualitativos), y se pueden acordar por adelantado los puntos de referencia necesarios para la calificación?* El ejemplo que se muestra aquí (recaudación por vía de apremio) es tal vez una de las esferas más sencillas de la administración tributaria. No obstante, se planteará un difícil debate sobre qué coeficiente real de recaudación es el que merece la calificación “A” y cuál el que merece “D”. También se planteará la cuestión de si debe fijarse el mismo estándar para los países en desarrollo que para los desarrollados. Además, se producirá un debate similar en relación con los indicadores más cualitativos; por ejemplo, la existencia y utilización de las técnicas modernas de recaudación es una cosa, pero calificar su eficacia es otra. Cada indicador de alto nivel, y cada una de las dimensiones específicas por calificar, generarán un debate similar. Para abordar esta primera cuestión será preciso someter a prueba efectiva a cuatro o cinco de los indicadores de alto nivel. Los indicadores seleccionados deberán desarrollarse de modo que guarden coherencia con el ejemplo de recaudación por vía de apremio empleado aquí; los expertos deberán analizar los puntos de referencia y otros indicadores pertinentes, y deberán realizarse pruebas efectivas en varios países específicos.

En segundo lugar, un instrumento de diagnóstico general de la administración tributaria debería contar con el respaldo de la comunidad (organismos internacionales y donantes) y ser gestionado eficazmente. Esta es una cuestión que deberían decidir los miembros del PEFA y otras partes.

CUADRO 5: DIMENSIONES Y REQUISITOS PARA EL INDICADOR 12

Dimensiones	Conjuntos de datos	Preguntas adicionales	Calificación	Requisitos mínimos
Coeficiente de atrasos a fin de año frente a los ingresos totales del año. Producción de atrasos anual.	f, g, h, i		A	Igual a C, pero inferior a 6% y superior a 100%, respectivamente.
			B	Igual a C, pero 6% y 100%, respectivamente.
			C Definición principal	Atrasos totales de hasta el 8% de las recaudaciones anuales. Cuentas por cobrar recaudadas o canceladas durante el año al menos iguales al 95% de los nuevos atrasos.
			D	No cumple el nivel C.
Grado en que la estrategia de recaudación por vía de apremio es efectiva.		¿Desarrolla la sede una estrategia sobre atrasos y un plan para el terreno, con orientación, metas indicativas, seguimiento, etc.? ¿Existe una política de cancelaciones? ¿Se aplican técnicas modernas de recaudación? ¿Se toma en cuenta la antigüedad de las cuentas?	A	Se aplican rigurosamente la estrategia y el plan, se cumplen y se hace estrecho seguimiento de las metas, se usan técnicas modernas, y existen y se aplican todas las políticas, incluida la de cancelaciones.
			B	Estrategia razonablemente sólida pero no plenamente asentada, se usan la mayoría de técnicas modernas y en general se aplican políticas.
			C	Plan de atrasos desarrollado y objeto de seguimiento, se usan algunas técnicas modernas, se aplican políticas básicas.
			D	No cumple el nivel C.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS DE UN MODELO NORMALIZADO DE EVALUACIÓN

Ningún análisis sobre las posibilidades de un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria estaría completo sin un análisis de evaluación sobre sus beneficios y riesgos. A muchas de estas esferas ya se ha aludido en análisis previos a lo largo de este informe. En esta sección se resumen los beneficios y riesgos y se extraen algunas conclusiones generales.

A. Beneficios

Un instrumento de diagnóstico podría permitir una evaluación más objetiva del desempeño de la administración tributaria. Como se ha señalado en secciones anteriores de este informe, muchos de los instrumentos existentes adolecen de diversas deficiencias e imperfecciones. Un modelo normalizado de evaluación, debidamente diseñado, podría proporcionar el marco para una evaluación objetiva, ya sea que la realizara un organismo externa o la propia administración.

Un modelo normalizado de evaluación aplicado de forma coherente podría facilitar las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo. Un instrumento que recopile un conjunto común de datos utilizando los mismos métodos de investigación podría proporcionar una sólida base de datos para efectuar comparaciones, no sólo entre países sino a lo largo del tiempo para un único país o región. Ello serviría como base significativa para el análisis y podría conducir a una base más concreta para evaluar los enfoques más eficaces respecto de la reforma. Esto reviste especial importancia para la generación de las mejores prácticas internacionales.

Un instrumento de diagnóstico podría evaluar la totalidad de las facetas de la administración tributaria. Muchos de los instrumentos existentes se centran únicamente en un número limitado de aspectos de la administración tributaria. Esto es comprensible, dado que cada una de las siete organizaciones tiene prioridades distintas que determinan el desarrollo de una base de datos, de un manual o de un enfoque relativo a la evaluación. Aunque comparten algunos intereses, está claro que organizaciones con mandatos tan variados como por ejemplo los de la OCDE, la UE, USAID y el Banco Mundial tienen intereses distintos en la esfera de la administración tributaria, lo que determina sus propios enfoques distintos. Un instrumento único podría distanciarse de las limitaciones que imponen estos enfoques y considerar la totalidad del espectro de la administración tributaria. Probablemente las distintas organizaciones individuales seguirán usando sus propios enfoques, y una convergencia total de enfoques no es probable ni, de hecho, deseable. No obstante, un modelo normalizado de evaluación podría redundar en más aspectos comunes de los distintos enfoques respecto de los estudios de diagnóstico.

Un enfoque normalizado podría proporcionar una base objetiva para que los donantes adoptasen decisiones sobre a) el tipo de programa de reforma que desean financiar y b) cómo establecer prioridades. Los donantes se enfrentan a múltiples retos a la hora de tomar decisiones sobre la prestación de asistencia técnica. Con frecuencia se presentan prioridades contrapuestas entre países para fondos cada vez más limitados, como también existe la necesidad de realizar esfuerzos de reforma de la administración tributaria para que se produzca un buen engranaje con prioridades de desarrollo más amplias. La ausencia de datos cabales y coherentes puede dificultar considerablemente las elecciones que deben hacerse. Un instrumento de diagnóstico ayudaría a los donantes a considerar el tipo de reformas que podrían y estarían dispuestos a respaldar, y a determinar las prioridades entre multitud de iniciativas contrapuestas.

Una evaluación basada en los resultados de un instrumento de diagnóstico podría redundar en programas de reforma mejor estructurados que abordan adecuadamente los problemas de desempeño. Los programas de reforma suelen formularse a partir de las necesidades del país en desarrollo (según ellos mismos determinan por diversos medios) y/o de las necesidades del organismo donante que respalda las reformas (por ejemplo, el requisito de identificar y realizar un seguimiento de la condicionalidad, o el de contar con puntos de referencia orientados a las propias necesidades de los donantes). En muchos casos, la información disponible a partir de la que diseñar programas de reforma es limitada o carece de fundamento. Cabe plantearse legítimamente el interrogante de si, en definitiva, estos programas de reforma representan la mejor vía posible hacia la reforma. El uso de un instrumento normalizado que evalúe las deficiencias de desempeño

de una administración tributaria supondría un beneficio real en el desarrollo de la respuesta de reforma. Dado el nivel de datos cuantificables compilados con un instrumento de esas características, podrían desarrollarse más fácilmente las medidas del desempeño para el programa de reforma. Ello permitiría que tanto el país como el donante pudieran evaluar los progresos con precisión y realizar ajustes a mitad del proceso si fuera necesario. En definitiva, podría ser posible lograr evaluaciones más exactas de los resultados generales de las reformas.

El acuerdo sobre un instrumento de diagnóstico facilitaría la colaboración entre distintos donantes. Dado que en los últimos años se han reducido los recursos para el desarrollo, se ha puesto mayor énfasis en la creación de mejores mecanismos de coordinación entre instituciones multilaterales y bilaterales. Los donantes tienen más interés en reformas con unas metas bien definidas y que aporten un auténtico valor agregado y que eviten superposiciones. Al respecto, el desarrollo de un instrumento de diagnóstico requeriría la participación de todos los agentes clave de la comunidad de donantes (de forma muy similar a lo que sucede con el instrumento de medición del desempeño en materia de GFP). Asimismo, el mismo instrumento proporcionaría un conjunto de datos comunes que deberían facilitar la colaboración en el terreno para aplicar los programas de reforma.

Un instrumento de diagnóstico brinda la posibilidad de que los países se sientan más identificados con los esfuerzos de reforma. El instrumento podría proporcionar una base objetiva y cuantificada para el desarrollo de un programa de reforma. Esto debería permitir no sólo una mayor identificación de los países con las reformas sino también una mejor administración local de los esfuerzos de reforma. Si bien las evaluaciones normalizadas posiblemente revelarán muchas esferas en las que hace falta actuar de inmediato, el carácter objetivo de la evaluación permitiría un mejor establecimiento de prioridades de los esfuerzos.

Una evaluación normalizada sería más un complemento que un sustituto de los instrumentos existentes. Un instrumento como este se puede utilizar junto con otros medios más tradicionales de estudio del desempeño, como misiones de diagnóstico, Informes sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) y evaluaciones conexas, como las de la GFP o incluso las de aduanas. Es muy probable que se produzcan sinergias entre estos instrumentos que redunden en la mejora general del diseño de la reforma.

B. Riesgos

La administración tributaria puede ser muy grande y compleja como para prestarse a un instrumento común mensurable. La administración tributaria es por sí misma una disciplina compleja y sometida a una serie de factores externos que quedan fuera del ámbito de la propia organización, como por ejemplo el establecimiento de la política tributaria, que puede complicar o facilitar la administración, las decisiones en materia de recursos disponibles para la organización, y otros factores similares. La labor de la administración tributaria abarca una serie de procesos clave y cada uno de ellos se fundamenta en muchas consideraciones. Es posible que el intento de desarrollar un instrumento de evaluación único, integral, mensurable y que satisfaga las

necesidades de los diferentes organismos y de los mismos donantes sencillamente se desmorone bajo el peso de todos los elementos que habría de incluir y tener en cuenta.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre puntos de referencia específicos cuantitativos y cualitativos puede resultar dificultosa. Podría no ser posible alcanzar ningún auténtico consenso internacional sobre puntos de referencia, metas y estándares específicos. Los esfuerzos realizados hasta la fecha en esta esfera en la administración tributaria no han sido particularmente fructíferos.

No es seguro que un instrumento pueda llegar a ser auténticamente coherente en su aplicación. Aun mediando un acuerdo entre las principales organizaciones sobre su contenido y enfoque, los mecanismos que tal vez sean necesarios para garantizar la coherencia podrían ser imposibles de desarrollar, aplicar y mantener. Esto es especialmente crucial si se acepta que estos son los principales beneficios de un enfoque normalizado. Con personas distintas realizando evaluaciones distintas en momentos distintos, sigue existiendo la posibilidad de que un conjunto de hechos similares se evalúe de modos muy diversos. Esto, obviamente, tiene una repercusión directa sobre la coherencia.

La objetividad, igualmente, puede resultar difícil de alcanzar. Al igual que en el caso de la coherencia, puede resultar manifiestamente evidente que alcanzar una objetividad real es prácticamente imposible. La objetividad requiere evaluadores que verdaderamente puedan distanciarse de sus propias ideas preconcebidas (lo que es igualmente cierto en los casos de autoevaluación o de evaluaciones realizadas por organismos externos). Evaluadores y funcionarios de las administraciones tributarias pueden abordar la tarea con opiniones de las que es difícil desprenderse y, de hecho, podrían utilizar la actividad para apuntalarlas en detrimento de cualquier otra consideración. Si tomamos por ejemplo el sistema de calificación, un país puede haber recibido tres calificaciones B y una D (de ser este el sistema de calificación que se utilizase) como forma de respaldo a los esfuerzos en la esfera a la que se asignó la D. En la realidad, las esferas que abarcan las tres B pueden ser más acuciantes y cruciales para el éxito de las reformas. La manipulación del instrumento podría acabar siendo el centro de los esfuerzos en algunos casos.

El instrumento de diagnóstico podría no abordar nunca todos los motivos de preocupación de los donantes o los mismos países. Pese a los esfuerzos por lograr la integridad, podría resultar imposible abordar las inquietudes de todas las partes. La falta de confianza de los principales asociados en la tarea del desarrollo en la idea y las posibilidades de ese instrumento de análisis pormenorizado sería posiblemente fatal para su utilidad y beneficio general.

El instrumento podría llegar a ser inflexible en su aplicación. La tendencia hacia la coherencia podría acabar suponiendo un énfasis desmesurado en el examen y la validación, y el resultado podría ser un instrumento inflexible. Son tantas las variaciones internas y presiones externas sobre los servicios de la administración tributaria que, siempre que fuera posible, un instrumento común tendría que constituir en lo posible un maridaje entre la normalización y la coherencia, y admitir que en las conclusiones y el establecimiento de prioridades tendrían que influir algunas valoraciones.

Existe el riesgo concomitante de que la aplicación del instrumento no alcance una masa crítica.

Si, una vez desarrollado, este instrumento no se convierte en la lengua franca de las administraciones tributarias, su valor será escaso y la inversión de esfuerzos no se habrá visto recompensada. En tanto que se reconoce que nunca sustituirá los esfuerzos individuales impulsados por necesidades específicas, toda la razón de ser del instrumento de diagnóstico es rellenar un vacío existente, a saber, un modelo de evaluación integral y plenamente mensurable. Todas las partes participantes han de estar convencidas de la utilidad del instrumento y del modo en que complementaría sus mismos esfuerzos de promoción de reformas. Existe el riesgo de que el instrumento no sea aceptado porque los usuarios estén ensimismados en sus propias iniciativas multilaterales o bilaterales de reforma.

Es posible que el instrumento nunca llegue a ser un instrumento de plena autoevaluación. En definitiva, el instrumento puede ser lo suficientemente complejo como para que exista el riesgo de que requiera una aplicación profesional y no sea adecuado para la autoevaluación. Esto sería de hecho un verdadero punto débil y un impedimento para el éxito, puesto que en muchos casos la autoevaluación probablemente sea preferible a un examen realizado por evaluadores externos. Si el instrumento no se puede usar de este modo, sus beneficios son ciertamente mucho más limitados de lo que lo serían en otras circunstancias.

El instrumento puede requerir una supervisión relativamente minuciosa y tal vez no sea posible la creación de un órgano de supervisión. Un instrumento integral que sea objetivo y se aplique de forma coherente parecería exigir la necesidad de un grado significativo de supervisión. El control y la evolución del instrumento, así como la identificación con él, tienen que gestionarse con cuidado, lo que obviamente generará cierto nivel de gasto en unos momentos en que la mayoría de las organizaciones se encuentran en etapa de contracción. El valor real de un instrumento de diagnóstico reside en la objetividad y coherencia de su aplicación. Si el instrumento se utiliza de forma inconexa, acabará convirtiéndose en otra evaluación más de diagnóstico (sin ninguna garantía sobre la calidad de las evaluaciones o sobre la comparabilidad entre evaluaciones) y habrá que cuestionar el valor de ese nuevo instrumento. En materia de GFM, la Secretaría del PEFA ejerce el control sobre el instrumento y sobre su uso. Habrá que considerar con mucho más detenimiento si un enfoque similar es adecuado, o incluso posible (en lo que respecta a dotación de recursos), para la administración tributaria, y dependiendo del resultado, podría considerarse un beneficio o un riesgo.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

A. Instrumentos de diagnóstico existentes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria

- ***Ninguno de los enfoques existentes satisface en su totalidad los requisitos de un instrumento de diagnóstico que sea integral, basado en indicadores de desempeño y puntos de referencia acordados, basado en pruebas y susceptible de ser aplicado comúnmente (las características del instrumento de diagnóstico de la GFP del PEFA); sin embargo, algunos de los enfoques existentes reúnen muchas de estas características.***

En el estudio se han analizado un total de ocho instrumentos para la evaluación del desempeño de la administración tributaria, y cada una de ellos aporta algo en particular. Ninguno de estos instrumentos podría describirse como integral, con indicadores de desempeño y puntos de referencia acordados, basado en pruebas y susceptible de ser aplicado comúnmente. Los tres que más cerca están de cumplir estos requisitos son los programas de análisis de la UE, los indicadores relativos a la administración tributaria de la medición del desempeño en materia de GFP del PEFA, y el enfoque de las misiones de diagnóstico del FMI. Sin embargo, los programas de la UE son demasiado poco flexibles y requieren demasiadas valoraciones individuales, los indicadores relativos a la administración tributaria del PEFA no son integrales, y el enfoque del FMI no se presta a una aplicación común.

B. Viabilidad del desarrollo de un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria

- ***Las características generales del instrumento de medición del desempeño en materia de GFP del PEFA se pueden identificar y aplicar a la administración tributaria.***

Para que la administración tributaria se beneficiara de forma similar a como lo hace la GFP con el instrumento del PEFA, tendría que haber un instrumento de diagnóstico que midiese el desempeño de la administración tributaria que tuviera características similares. El instrumento debería ser integral, es decir, no puede sencillamente analizar unos cuantos indicadores aislados, dado que con ello no se daría una imagen completa de la situación. Al mismo tiempo, tendría que ser sencilla y concentrarse justamente en los indicadores de importancia. El instrumento tendría que ser normalizado (aplicado del mismo modo cada vez que se utilice) para garantizar la coherencia y comparabilidad de los resultados a lo largo del tiempo y entre países. El instrumento precisaría que se desarrollasen puntos de referencia y estándares que permitan comparaciones y orientaciones sobre los avances a realizar.

- ***Como se demuestra en el estudio, un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria es técnicamente viable; sin embargo, el desarrollo de indicadores y puntos de referencia, fundamental para que el instrumento sea similar a la de GFP, puede resultar dificultoso y requeriría ser objeto de bastantes más pruebas. En este sentido, un número limitado de indicadores de alto nivel podría ser objeto de investigación adicional antes de decidir si debe proseguirse.***

Un instrumento de diagnóstico de la administración tributaria con elementos similares al instrumento de la GFP es técnicamente viable. En el estudio se ha presentado el esbozo de ese posible instrumento, y se ha destacado el aspecto que podría tener uno de los componentes en un nivel detallado. Sin embargo, incluso ese ejemplo (la recaudación por vía de apremio) plantea importantes cuestiones sobre la necesidad de indicadores cuantitativos y cualitativos más detallados y puntos de referencia acordados, así como sobre el grado en que los datos y otra información se pueden utilizar en las evaluaciones. El diseño propuesto en el estudio habría que someterlo a amplias pruebas de forma selectiva antes de proseguir. Se podrían tomar unos pocos indicadores de alto nivel y desarrollar con un grupo de expertos las dimensiones específicas que habrían de calificarse, así como los puntos de referencia y metas conexos, y someterlos a prueba en ejemplos de países reales.

- *En caso de que se desarrollase un instrumento, debería ser gestionado por un organismo internacional.*

Para asegurar la sostenibilidad y durabilidad del instrumento, deberían aceptarlo organismos internacionales, donantes y los mismos países, y el número de sus aplicaciones debería alcanzar una masa crítica. Y, tal vez más importante, el instrumento debería ser la responsabilidad de algún organismo. El instrumento debería contar con respaldo, es decir, algún organismo o institución debería tener el “sentido de propiedad” de él, y debería gestionar su evolución, proporcionar asesoramiento y asegurar su coherencia.

C. Beneficios de un modelo normalizado de evaluación para la administración tributaria

- *Permite evaluaciones objetivas, coherencia, comparaciones a lo largo del tiempo y entre países, es integral, facilita las decisiones de los donantes y mejora la estructuración de los programas de reforma.*

Son muchos los posibles beneficios de un instrumento de evaluación normalizado. El principal es la coherencia en la preparación de evaluaciones objetivas de desempeño. Debidamente aplicado, este elemento posibilita las comparaciones a lo largo del tiempo y entre países, lo que resulta de utilidad en la formulación de diagnósticos generales sobre deficiencias en el desempeño. A su vez, ello puede redundar en que los donantes adopten mejores decisiones, así como en mejores iniciativas de reforma.

D. Riesgos de la utilización de un modelo normalizado

- *Un instrumento normalizado de evaluación del desempeño también tiene sus riesgos: la objetividad y la sencillez pueden ser difíciles, el desarrollo de estándares y puntos de referencia acordados puede no ser posible, las inflexibilidades pueden ser un peligro y podría no poder mantenerse una adecuada supervisión.*

La administración tributaria puede ser una materia muy amplia como para prestarse a un instrumento común mensurable, y será muy difícil de lograr la coherencia y la objetividad en su aplicación. Un instrumento sencillo no podría abordar en todo momento todos los motivos de preocupación. La formulación de indicadores de desempeño y puntos de referencia y estándares acordados puede ser difícil. Además, el instrumento podría acabar siendo literal e inflexible, no alcanzar una masa crítica en su aplicación, y ser demasiado compleja para utilizarse como autoevaluación. Quizás uno de los riesgos más significativos sea que no pudiera establecerse una función de supervisión y gestión del instrumento.

APÉNDICE 1: INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En este apéndice se incluye un desglose más detallado de los instrumentos de diagnóstico de la administración tributaria a partir de las mismas 18 dimensiones utilizadas en el estudio evaluativo de Mackie, de 2010⁶.

- Objetivos
- Usado por a) Gobierno y b) donantes
- Contenido
- Servicios e instrumentos de apoyo
- Transparencia
- Coherencia con las mejores prácticas
- Temas tratados
- Cobertura institucional
- Historia y etapa de desarrollo
- Gestión de la evaluación
- Fortalecimiento de la capacidad
- Armonización y coordinación de los donantes
- Metodología
- Garantía de calidad
- Seguimiento de los cambios
- Aplicaciones hasta la fecha
- Frecuencia
- Costo

Dado que no todos los instrumentos que se tratan aquí son instrumentos puros de diagnóstico en el sentido más amplio, no todas las dimensiones serán de aplicación en todos los casos. Asimismo, algunas de las dimensiones se han modificado ligeramente con respecto de las utilizadas en el estudio de Mackie, debido a la distinta naturaleza de la materia objeto de examen. Por ejemplo, Mackie hace referencia a la coherencia en las prácticas en materia de GFP, y en este estudio se hace referencia a la coherencia en relación con las mejores prácticas. Mackie se refiere al fortalecimiento de la capacidad en materia de GFP, y en este estudio la referencia es, sencillamente, al fortalecimiento de la capacidad.

⁶ Véase *Stocktaking study of PFM diagnostic instruments* (Estudio evaluativo de instrumentos de diagnóstico en materia de GFP), volumen II, informe preliminar, Andrew Mackie, junio de 2010.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
OBJETIVO	El PEFA proporciona una base de información normalizada sobre el desempeño actual en materia de GFP. El Marco de Medición del Desempeño del PEFA incluye cuatro indicadores con una relación directa o indirecta con la administración tributaria: ID-3, 13, 14 y 15.	Desarrollados originalmente como instrumento para los países candidatos a la adhesión a la UE, los programas de análisis están actualmente orientados a servir de instrumento tanto para los países candidatos como para los países a los que se refiere la “política europea de vecindad”. Los programas de análisis fiscal de la UE se han diseñado para ser utilizados como un instrumento de autoevaluación que proporciona un marco general y los puntos de referencia necesarios relacionados con los aspectos técnicos y orgánicos de la administración tributaria.	Esta base de datos proporciona a especialistas en administración tributaria, académicos y otras partes interesadas una gran variedad de indicadores, cuantitativos y cualitativos, para facilitar la comparación internacional de sistemas tributarios.	El FMI realiza misiones a los países miembros para evaluar el desempeño de la administración tributaria, para identificar deficiencias en comparación con las prácticas internacionales recomendadas, y para formular estrategias para subsanar las deficiencias detectadas. El FMI sólo presta asistencia técnica en las esferas de su mandato básico, una de las cuales es la administración tributaria.
USOS	El Marco del PEFA se utiliza generalmente como: Aportación a las evaluaciones y diálogo con donantes, y como base para la evaluación de reformas del pasado. Los indicadores específicos relacionados con la administración	Usado por Gobiernos y posibles proveedores de asistencia técnica (incluidos los donantes) para realizar una etapa de diagnóstico basada en la situación efectiva en el terreno y en los puntos de referencia fiscales del programa (para reflejar una “situación ideal”). Etapas posteriores incluyen una evaluación de las necesidades, un plan de acción y posibles proyectos de asistencia técnica.	La base de datos la pueden usar Gobiernos, proveedores de asistencia técnica, investigadores, etc., como recurso para los análisis y las comparaciones.	Las misiones de diagnóstico conducen a la formulación de estrategias de reforma que utilizan Gobiernos y donantes. Las misiones de diagnóstico son sistemáticas y formales, pero no se prestan a una aplicación común.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	tributaria evidentemente son parte de la evaluación general del PEFA, pero en los últimos tiempos se han evaluado por sí mismos como indicativos del desempeño de la administración tributaria.			
CONTENIDO	Los cuatro indicadores referidos a la administración tributaria forman parte de los 28 indicadores generales utilizados en el Marco de Medición del Desempeño del PEFA.	Aplicados a la administración tributaria, los programas de análisis se organizan en cinco grupos que constan de 14 capítulos programáticos independientes. Cada programa de análisis tiene la misma estructura: Una meta o breve declaración sobre el propósito general; objetivos estratégicos , es decir, declaraciones en las que se definen las cuestiones fundamentales, logros previstos y resultados mensurables; un sistema de calificación , incluida la ponderación de cada uno de los objetivos estratégicos; indicadores clave , que expresan los objetivos estratégicos en términos técnicos y prácticos; y definiciones .	La base de datos proporciona, para más de 200 países, un total de 31 indicadores divididos en cinco categorías. <ul style="list-style-type: none"> • Resultados de la recaudación de impuestos: indicadores cuantitativos (5) que dan una idea del grado de eficacia del sistema tributario en la generación de ingresos; • Estructura tributaria: indicadores cuantitativos (9) 	Las misiones de diagnóstico pueden abarcar todo el espectro de funciones y actividades de la administración tributaria, o pueden focalizarse más en elementos específicos de la administración tributaria. <p>Entre las funciones habitualmente evaluadas figuran el registro de contribuyentes, educación y servicios al contribuyente, procesamiento de declaraciones y pago de</p>

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
			<p>referidos a la estructura real de la legislación fiscal;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura de la administración tributaria: indicadores cuantitativos y cualitativos (6) de la organización y el tamaño de la administración tributaria; • Estructura económica: indicadores (5) relativos a la economía de cada uno de los países incluidos en la base de datos; • Consultas: indicadores (6) referidos a los principales ingresos tributarios que permiten la 	<p>impuestos, recaudación por vía de apremio, auditoría y apelaciones. Asimismo, la misión puede examinar cuestiones orgánicas, de gestión y éticas.</p>

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
			realización de comparaciones a nivel internacional.	
SERVICIOS E INSTRUMENTOS DE APOYO	La Secretaría del PEFA emite generalmente orientación sobre recopilación de pruebas, notas sobre buenas prácticas, exámenes de informes de desempeño e interpretación de requisitos de calificación de indicadores. Parte de esta información se refiere a los cuatro indicadores en cuestión.	Todo el apoyo formal para los programas de análisis proviene de las directrices explicativas que incluye el propio documento del programa de análisis fiscal.	USAID mantiene un sitio web (Reforma fiscal y buena gestión económica) que proporciona información adicional referida a la base de datos, como definiciones de los indicadores y notas sobre países.	La División de Administración de Ingresos Fiscales del DFP proporciona respaldo técnico a la misión de diagnóstico. El respaldo técnico no puede ser labor de una sola persona, pues implica la identificación efectiva de proyectos, términos de referencia centrados en los resultados, planes detallados de trabajo, selección de expertos competentes, supervisión y seguimiento técnico constantes, y asesoramiento y orientación en esferas de especialización.
TRANSPARENCIA	Todos los documentos estándar mencionados antes están disponibles	Los programas de análisis son propiedad de quien decide usarlos. No hay un repositorio central de programas	La base de datos sobre recaudación de impuestos es totalmente transparente:	Las evaluaciones realizadas se difunden según el criterio del país

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	en el sitio web del PEFA. Los informes finales también están disponibles si los hacen públicos los respectivos Gobiernos (preferible, y de una cobertura de aproximadamente dos tercios de los informes finalizados).	completados.	toda la información está disponible en el sitio web.	miembro que recibe la asistencia técnica. Sin embargo, el FMI promueve la distribución más amplia posible de los informes de diagnóstico.
COHERENCIA CON LAS MEJORES PRÁCTICAS	Las evaluaciones realizadas con los cuatro indicadores se basan en las mejores prácticas.	Los indicadores clave son reflejo de enfoques de las mejores prácticas.	Los indicadores de datos seleccionados reflejan terrenos analíticos comunes para la evaluación del desempeño de la administración tributaria y la realización de comparaciones internacionales. En este sentido, los campos de datos se ajustan a las mejores prácticas.	Se realizan todos los esfuerzos posibles para garantizar que el desempeño de la administración tributaria se ajuste a las mejores prácticas, incluidos estudios de casos.
TEMAS TRATADOS	ID-3: Ingreso fiscal agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.	Los programas de análisis fiscal abarcan las siguientes materias: <ul style="list-style-type: none"> • Marco y estructura <ul style="list-style-type: none"> - marco general - estructura y organización - legislación fiscal 	Véase <i>supra</i> el análisis del apartado “Contenido”.	Véase <i>supra</i> el análisis del apartado “Contenido”.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	<p>ID-13: Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente, y en concreto claridad y integridad de la legislación, acceso de los contribuyentes a la información, y mecanismo de apelaciones en materia tributaria.</p> <p>ID-14: Registro de contribuyentes y avalúo impositivo, específicamente controles del sistema de registro de contribuyentes, eficacia de las sanciones y la planificación y el seguimiento de los programas de auditoría e investigaciones.</p> <p>ID-15: Recaudación de impuestos,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos humanos y conductuales <ul style="list-style-type: none"> - ética - recursos humanos • Sistemas y funcionamiento <ul style="list-style-type: none"> - recaudación/recaudación por vía de apremio - auditoría impositiva - cooperación y asistencia mutua administrativa - fraude y elusión fiscal • Servicios al contribuyente <ul style="list-style-type: none"> - derechos y obligaciones de los contribuyentes - sistemas de gestión de los contribuyentes - cumplimiento voluntario • Apoyo <ul style="list-style-type: none"> - tecnología de la información - comunicaciones 		

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	específicamente el coeficiente de recaudación de atrasos, la transferencia de la recaudación de impuestos a la Tesorería, y la frecuencia de la realización de conciliaciones con la Tesorería.			
COBERTURA INSTITUCIONAL	De aplicación al Gobierno central.	Gobierno central habitualmente, pero el instrumento también se puede usar para evaluar una administración tributaria a nivel subnacional en ciertos casos.	La base de datos se refiere a los Gobiernos centrales en todos los casos.	De aplicación al Gobierno central.
DESARROLLO	El Programa del PEFA se desarrolló mediante un proceso de consultas entre donantes con aportaciones de especialistas de jerarquía superior del Gobierno en materia de GFP y está gestionado por un Comité Directivo de varios donantes, un Grupo de Trabajo sobre el Gasto Público y una Secretaría, con sede en	Los programas de análisis fiscal fueron desarrollados por un grupo de trabajo de Estados miembros de la UE, bajo los auspicios de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera. Los programas se desarrollaron inicialmente en 1999 y fueron revisados en 2004/05.	La base de datos se desarrolló como parte del Proyecto de Reforma Fiscal y Buena Gestión Económica de USAID (implementado por DAI).	Las misiones de diagnóstico han evolucionado a lo largo de los años. Si bien se han evaluado siempre todos los aspectos de la administración tributaria, el énfasis ha cambiado con el tiempo. En ocasiones, la atención se ha centrado en las operaciones, en la organización y gestión, y en el asesoramiento

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	el Banco Mundial, Washington, DC.			estratégico. Actualmente se centra en la evaluación del enfoque y estrategia de un país en materia de cumplimiento.
GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN	Se puede realizar a nivel de país a iniciativa de cualquiera de las partes interesadas (a menudo un donante o grupo de donantes proveedores de asistencia técnica en materia de GFP y/o apoyo al presupuesto, con la aprobación del Gobierno). Las evaluaciones pueden ser independientes o integradas en productos más amplios. El modelo de aplicación puede ser la autoevaluación, la evaluación conjunta o la externa, según acuerden las partes interesadas. Los donantes normalmente requieren validación externa de	La decisión de usar los programas de análisis la toman los mismos países y donantes.	Completamente gestionada por USAID.	Las solicitudes de misión de diagnóstico las formulan los países miembros del FMI.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	una autoevaluación. En la Nota sobre buenas prácticas se recomienda el establecimiento de un Equipo de Supervisión de las partes interesadas para la gestión del proceso.			
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD	En la Nota sobre buenas prácticas se hace especial hincapié en la importancia de que se realice un seminario inicial para las partes interesadas (especialmente para los funcionarios de gobierno), y de un seminario (o presentación) final, lo que ha pasado a ser la práctica general. Estos cuatro indicadores quedarían cubiertos en estos procesos.	Originalmente, los seminarios se organizaban para países y donantes con el objeto de garantizar la coherencia en la aplicación del proceso del programa de análisis.	No se aplica.	Las misiones de diagnóstico con frecuencia incluyen seminarios de fortalecimiento de la capacidad. El personal del DFP cuenta con la formación precisa para realizar esas misiones.
ARMONIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS DONANTES	El PEFA busca reducir los costos de transacción mediante la reducción	No se aplica.	No se aplica.	Se alienta a los donantes a usar las evaluaciones del FMI cuando preparan

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	del número evaluaciones de donantes a través de acuerdos de varios donantes con el Gobierno a nivel de país.			sus propuestas de asistencia técnica.
METODOLOGÍA	Las evaluaciones se hacen calificando cada dimensión en una escala de cuatro puntos que representan las etapas de desarrollo, anotándose la calificación A cuando se alcanza plenamente una práctica internacional recomendada.	El sistema de calificación asigna una ponderación, que indica la importancia relativa de cada objetivo estratégico en un programa de análisis dado (un total de 100% para cada programa de análisis fiscal). Cada objetivo estratégico se califica según el cumplimiento de los indicadores clave para el objetivo estratégico. La repetición de la actividad de calificación a lo largo del tiempo hará posible que la administración realice un seguimiento de los avances alcanzados.	Los datos los recopila y actualiza el Proyecto a partir de investigaciones y análisis en Internet. Toda la información proviene de fuentes públicas. No se usa un formato de cuestionario.	Las misiones las integran habitualmente tres personas (por ejemplo, un jefe de misión y un experto de la AIF, y un experto de la lista de reserva del DFP). El equipo pasa dos semanas en el terreno y completa su informe in situ. Con antelación a la llegada de la misión, normalmente se envía a las autoridades un cuestionario para que preparen los datos que se utilizarán en la evaluación.
GARANTÍA DE CALIDAD	Los borradores de informe del PEFA habitualmente los revisan expertos en GFP y en el país en cuestión ajenos al equipo de	La garantía de calidad procede de las notas explicativas. No hay un sistema centralizado de garantía de calidad a posteriori.	La calidad es reflejo de las fuentes de los datos.	Toda la garantía de calidad se proporciona mediante el proceso de respaldo técnico. También hay un proceso de revisión directiva y

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	evaluación. Si se solicita, la Secretaría del PEFA proporciona comentarios sobre los términos de referencia preliminares y sobre el grado de cumplimiento de los borradores de informe con el Marco.			entre pares antes de la terminación de los informes.
SEGUIMIENTO DE LOS CAMBIOS	La calificación se realiza conforme a criterios definidos para cada indicador y nivel. Si bien algunos están definidos en términos generales en el mismo Marco, los criterios se han ido aclarando progresivamente con la experiencia, para garantizar la objetividad de las evaluaciones.	No se aplica.	Las actualizaciones anuales de los conjuntos de datos permiten la realización del seguimiento de los cambios y las tendencias.	Las misiones de seguimiento pueden evaluar los cambios en el desempeño, a menudo frente a puntos de referencia o metas. Algunos de los objetivos de la administración tributaria pueden formar parte del programa de condicionalidad del FMI.
APLICACIONES HASTA LA FECHA	Desde junio de 2005, cuando se presentó el actual Marco, se han realizado 150 evaluaciones del PEFA, entre ellas 101 de países		Se han utilizado datos en numerosas evaluaciones de sistemas tributarios, así como en el diseño y seguimiento de programas de reforma y	Anualmente se llevan a cabo entre 20 y 40 misiones de diagnóstico.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	a nivel de Gobierno central (de un total global de aproximadamente 200). En el sitio web del PEFA se puede acceder a los informes de 57 evaluaciones. Se han realizado 24 evaluaciones a nivel de Gobierno subnacional.		modernización tributaria, en países como Guatemala, El Salvador, Jordania y Kosovo. La información ha sido utilizada por investigadores externos. Además, USAID ha recibido varias expresiones de interés de organizaciones regionales e internacionales (CIAT, OCDE, FMI, etc.) para colaborar en el perfeccionamiento de la evaluación de sistemas tributarios utilizando instrumentos como esta base de datos.	
FRECUENCIA	La acordada con las partes interesadas de los países. En la Nota sobre buenas prácticas se recomienda una frecuencia de no menos de tres años. En la práctica, tal como observa la Secretaría,		Actualización anual.	Se puede actualizar en los intervalos acordados.

ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Medición del desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas, del PEFA (indicadores relativos la administración tributaria ID-3, ID-13, ID-14, ID-15)	Programa de Análisis Fiscal, de la UE (administración tributaria)	Base de datos sobre recaudación de impuestos, de USAID	Misiones de diagnóstico, División de Administración de Ingresos Fiscales del Departamento de Finanzas Públicas (DFP), del FMI
	prácticamente todas las evaluaciones reiteradas se han concluido en un plazo inferior al recomendado en el Marco.			
COSTO	El costo de una evaluación independiente depende en gran medida de su ámbito (por ejemplo, ¿se incluyen Gobiernos subnacionales?), y de los seminarios. Habitualmente oscilan entre los US\$50 000 y los US\$200 000, con financiamiento de los donantes, más el tiempo invertido por funcionarios gubernamentales. No es posible desagregar los costos relacionados con los indicadores relativos a la administración tributaria.		US\$75 000 anuales, incluida la gestión y supervisión. Los costos de mantenimiento son moderados, oscilando aproximadamente entre los US\$2000 y los US\$5000 anuales para la administración de la base de datos.	Los costos pueden oscilar entre los US\$50 000 y los US\$200 000 según el número de miembros de la misión y del lugar al que se desplacen. Las misiones pueden ser financiadas por el FMI o por fondos fiduciarios especializados administrados por el FMI.

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
OBJETIVO	<p>Proporcionar datos que faciliten el diálogo entre autoridades tributarias sobre cuestiones relacionadas con la administración tributaria e identificar oportunidades para que estas mejoren el diseño y la administración de sus respectivos sistemas tributarios.</p> <p>La Serie “Información comparada” aporta análisis singulares sobre el entorno de la administración tributaria y describe el contexto en el que operan las administraciones de ingresos fiscales.</p>	<p>El manual está dirigido a los encargados de la formulación de las políticas como base para evaluar un sistema tributario en su totalidad, medir sus diversos parámetros y el modo en que está administrado, y definir las mejores prácticas para la administración y política tributarias que generen un sistema tributario sencillo y previsible y que no genera una presión indebida sobre la empresa privada.</p>	<p>La ERI se está desarrollando como instrumento que permite tener un panorama comparativo de la recaudación de impuestos en países en desarrollo, basado en datos agregados y en información específica de cada país. Se analizan datos de más de 175 países. La ERI no será una evaluación de la administración tributaria en sí.</p>	<p>Proporcionar un marco cabal para los estudios de diagnóstico de la administración de ingresos públicos que tenga en cuenta, de forma integrada, esferas tradicionales de interés más otras esferas a menudo escasamente atendidas.</p>
USOS	<p>Utilizado por encargados de la formulación de las políticas y de la administración para identificar tendencias clave e innovaciones en la administración tributaria.</p> <p>También es de interés para estudiosos de la administración tributaria (por ejemplo, académicos).</p>	<p>El manual se ha concebido como fuente de información rápida sobre simplificación tributaria y está dirigido a encargados de la formulación de las políticas y especialistas en administración tributaria. El objetivo de la obra es examinar el impacto del impuesto sobre la renta, el IVA y otros impuestos</p>	<p>Se prevé que el instrumento sea utilizado por Gobiernos, donantes y organismos internacionales como ayuda en sus procesos de toma de decisiones sobre iniciativas de reforma tributaria y asistencia técnica.</p>	<p>El marco está dirigido a los Gobiernos, donantes y organismos internacionales.</p>

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
		locales con que se grava a las empresas.		
CONTENIDO	<p>Proporciona una cantidad considerable de datos y análisis sobre 43 países. Incluye datos comparados a nivel internacional sobre sistemas tributarios y su administración en países miembros y no miembros de la OCDE.</p> <p>Los países no miembros de la OCDE cumplen uno de los siguientes criterios: 1) observadores oficiales ante el Comité de Asuntos Fiscales; 2) países no miembros de la OCDE que son miembros de la UE; 3) países que han trabajado estrechamente con el Comité de Asuntos Fiscales en materia de administración tributaria en los últimos años.</p>	<p>Los temas van desde consideraciones políticas básicas hasta plantillas prácticas y de fácil uso para la aplicación de las políticas y la medición de la eficacia de las reformas.</p> <p>El manual incluye capítulos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • por qué simplificar los impuestos; • economía política de la simplificación tributaria; • medición de la presión fiscal societaria; • simplificación de la política tributaria; • simplificación de la administración tributaria: reorientación de la autoridad fiscal; • simplificación de la administración 	<p>La ERI consta de los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizando el período 2007-08 como año base, el coeficiente de recaudación (recaudación de impuestos como porcentaje del PIB) se relaciona con el PIB per cápita. Se establece una línea de tendencia y se clasifica a los países en tres categorías (recaudador de impuestos <i>medio, alto o bajo</i>) a partir de la “desviación” que presenten con respecto a la línea de tendencia. • Se repite el ejercicio para dos períodos adicionales de observación (2001 —5 años antes— y 1997 — 	<p>El marco presenta una serie de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que se refieren a las operaciones y la eficacia y eficiencia de la administración tributaria y aduanera (ingresos fiscales). Se presenta un modelo complejo de congruencia en una organización y se lo vincula a un estudio de diagnóstico basado en indicadores. Se plantean cuestiones detalladas para cada uno de los aspectos ambientales de la administración de ingresos públicos. El marco se utiliza después para desarrollar una estrategia de reforma basada en el estudio previo de diagnóstico.</p>

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
		<p>tributaria: garantizar el cumplimiento y la responsabilidad;</p> <ul style="list-style-type: none"> • incentivos fiscales e inversión pública; • corrupción y simplificación tributaria; • simplificación impositiva subnacional; • educación y asistencia al contribuyente. 	<p>15 años antes—) a fin de identificar países que a lo largo del tiempo pudieran haber cambiado de categoría.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ERI analiza a continuación en términos generales los ingresos extrafiscales, y en particular las donaciones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a fin de determinar los impactos de estos aspectos sobre la recaudación de impuestos. • Se analizan los países con baja recaudación de impuestos para discernir entre los que procuran deliberadamente un coeficiente de recaudación bajo y aquellos en los que hay en juego otros factores. Para ello, la ERI emplea 	

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
			<p>índices como el Polity IV sobre democracia, el indicador mundial de buen gobierno (WGI, por su sigla en inglés) en materia de representación y responsabilidad, y el WGI en materia de eficacia del Gobierno. El resultado final destaca los Estados que de forma persistente y significativa quedan por debajo de la línea de tendencia y, tras un análisis más preciso, puede ser un indicador sobre la necesidad de reformas adicionales.</p>	
SERVICIOS Y HERRAMIENTAS DE APOYO	<p>La serie se proporciona únicamente a título informativo, dado que los países desarrollan sus propios planes de innovación y reforma.</p>	<p>En el manual se advierte que su propósito es el de servir de instrumento de consulta rápida, pero aporta referencias más detalladas para quienes estén interesados en temas específicos.</p>	<p>Planificación de estudios adicionales basados en la ERI (estudios de casos, estudios comparativos que incluyen indicadores adicionales).</p>	<p>Este instrumento tiene ya más de 10 años, y el Banco Mundial no le ha prestado su apoyo de forma oficial.</p>

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
TRANSPARENCIA	<p>La serie está disponible en el sitio web de la OCDE.</p>	<p>El manual no es fácilmente accesible en el sitio web del Banco Mundial.</p>	<p>Depende del país u organismo que utiliza el instrumento el decidir qué puede o no puede hacerse público.</p>	<p>El marco está disponible en el sitio web del Banco Mundial.</p>
COHERENCIA CON LAS BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE GFP	<p>La información incluida en la serie refleja el terreno analítico común para la evaluación del desempeño de la administración tributaria. En este sentido, la serie se ajusta a las mejores prácticas. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que los órganos nacionales que se ocupan de los ingresos públicos encaran entornos variados, y que esta serie refleja los diversos modos en que se organizan, gestionan y operan las administraciones tributarias. Los distintos entornos políticos y legislativos, así como las prácticas y cultura administrativa, pueden influir en la administración tributaria. Como tal, la serie no es tanto un reflejo de las mejores prácticas como un compendio</p>	<p>El manual refleja las mejores prácticas aceptadas en todo el espectro de funciones clave de la administración tributaria.</p>	<p>Existen muy pocos o ningún instrumento de esta naturaleza. Sin embargo, los principios en los que se basa la ERI son plenamente coherentes con las mejores prácticas.</p>	<p>Muchos de los indicadores son reflejo de las mejores prácticas. Sin embargo, no se aplica el modelo de congruencia orgánica como medio de mejorar los estudios de diagnóstico.</p>

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
	de las prácticas vigentes en 43 países.			
TEMAS TRATADOS	<p>La serie incluye los siguientes capítulos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. mecanismos institucionales para la administración tributaria; 2. organización de los órganos que se ocupan de los ingresos públicos; 3. aspectos seleccionados de la gestión estratégica; 4. recursos de los órganos nacionales que se ocupan de los ingresos públicos; 5. desempeño operativo; 6. marcos legales y administrativos; 7. presentación de declaraciones, recaudación y evaluación. 	<p>Tres capítulos centrados específicamente en administración tributaria, que tratan los siguientes asuntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reorientación de la autoridad fiscal <ul style="list-style-type: none"> - lo que debe hacer una administración tributaria; - organización; - consideraciones en materia de economía política; - registro de empresas y personas físicas contribuyentes; - presentación de declaraciones de impuestos; - pago de impuestos. 2. Garantizar el cumplimiento y la rendición de cuentas <ul style="list-style-type: none"> - fuentes de información sobre el cumplimiento; - procedimientos de auditoría; 	<p>Tal como se señaló, la ERI no se ocupa de la administración tributaria en sí. Sin embargo, los resultados de sus análisis pueden resultar de interés en muchos temas de administración tributaria, así como sobre la orientación e intensidad de iniciativas de reforma y asistencia técnica.</p>	<p>Los principales temas tratados son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Naturaleza y escala de las operaciones: <p>Tributos administrados, registro de contribuyentes, grandes contribuyentes, presentación de declaraciones de impuestos, información detallada sobre recaudación anual, atrasos, devoluciones, recursos humanos, estructura orgánica y red de oficinas.</p> 2. Indicadores de eficacia: Relación entre la recaudación y la meta prevista, relación entre impuestos y PIB, brecha tributaria, declaraciones por contribuyente registrado, cobro voluntario, tributación adicional valuada mediante

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
		<ul style="list-style-type: none"> - información utilizada para evaluar el riesgo; - apelaciones, reclamaciones y enjuiciamiento por delitos tributarios; - facultades de coerción para resolver posibles incumplimientos en materia tributaria. <p>3. Educación y asistencia al contribuyente</p> <ul style="list-style-type: none"> - fundamentos y beneficios; - diseño de una estrategia; - objetivos de la educación y asistencia al contribuyente. 		<p>auditoría, impugnaciones y apelaciones realizadas frente a las declaradas procedentes, atrasos tributarios, procesos e instrucción judicial.</p> <p>3. Indicadores de eficiencia</p> <p>Plazos para la identificación de los inscriptos que han presentado declaraciones durante años y los no declarantes, relaciones contribuyentes/funcionario, coeficientes de costo de recaudación, costos de cumplimiento de contribuyentes, plazos para las apelaciones y devoluciones, etc.</p>
COBERTURA INSTITUCIONAL	<p>Esta base de datos abarca en todos los casos los Gobiernos nacional y federal.</p>	<p>El manual se centra en el impacto sobre la empresa y está dirigido a la administración tributaria a nivel nacional (pero podría utilizarse también para evaluar administraciones</p>	<p>Aplicable al Gobierno central, pero abarca al Gobierno general en la medida de lo posible.</p>	<p>Administraciones tributaria y aduanera del Gobierno central.</p>

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
		tributarias locales). No cubre la tributación comercial ni laboral ni derechos aduaneros.		
DESARROLLO	Basada en una encuesta a órganos que se ocupan de los ingresos públicos de países miembros y no miembros de la OCDE realizada en 2008, informes anuales, fuentes de información de terceros (por ejemplo la <i>International Bureau of Fiscal Documentation</i> , publicaciones seleccionadas en materia tributaria de la OCDE y otras fuentes. Se realizan todos los esfuerzos posibles para validar la información facilitada y citar las fuentes pertinentes.	El manual se preparó como resultado de una asociación entre el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), bajo la dirección del FIAS, y en la que diversos autores aportaron varios componentes.	La ERI la desarrolla el Instituto de Desarrollo Alemán (IDA).	Preparado como documento técnico del Banco Mundial en el año 2000.
GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN	La serie es una compilación de información sobre administración tributaria.	Se trata de un manual que cualquier país puede utilizar.	La decisión de usar la ERI la toman los mismos países y donantes.	Los documentos técnicos son para ser utilizados por la comunidad de desarrollo. Representan exclusivamente la opinión del autor.
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD EN GFP	No se aplica.	El manual contribuye al fortalecimiento de la capacidad al estar disponible para que las	Las conclusiones se presentarán en varios foros internacionales.	Actualmente no respaldado de ningún modo oficial.

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
		administraciones tributarias puedan utilizarlo a medida que desarrollan sus propios programas de reforma y modernización.		
ARMONIZACIÓN Y CONJUNCIÓN DE DONANTES	No se aplica.	El manual es un instrumento independiente disponible para encargados de la formulación de las políticas que refleja las mejores prácticas generalmente aceptadas pero no hay un mecanismo específico que armonice o coordine su uso con otras actividades de los donantes.	No se aplica.	No se aplica.
METODOLOGÍA	Se usa una encuesta que se complementa con fuentes de información independientes (véase <i>supra</i> el análisis del apartado “Desarrollo”).	No se analiza la metodología utilizada.	El análisis se presenta en detalle en el documento. Se proporcionan evaluaciones, junto con advertencias y asesoramiento generales sobre cómo usar los análisis y conclusiones.	El marco incluye una metodología para su aplicación.
GARANTÍA DE CALIDAD	La calidad es reflejo de los datos proporcionados y la información de apoyo disponible para la OCDE.	Desconocido.	Proceso interno de examen por los pares en el IDA, amplia difusión de la versión preliminar entre profesionales y organismos de desarrollo.	No se aplica.

INSTRUMENTOS ELEMENTO DE COMPARACIÓN	Serie “Información comparada”, de la OCDE	Manual de Administración Tributaria, del Banco Mundial	Evaluación de la recaudación de impuestos (ERI) para países en desarrollo (versión preliminar), del Instituto de Desarrollo Alemán (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)	Marco para los Estudios de Diagnóstico de la Administración de los Ingresos Públicos, del Banco Mundial
RASTREO DE CAMBIOS	La serie no se actualiza entre ediciones.	El manual es una publicación reciente (2009) y refleja la práctica común. Por consiguiente, no deberían ser precisos cambios o actualizaciones periódicos.	No se aplica.	No se aplica.
APLICACIONES HASTA LA FECHA	La serie ha sido utilizada por muchos especialistas en administración tributaria como medio de consulta y comparación, incluido personal del FMI, la UE y otros.	Esta es una publicación del Banco Mundial que puede usar cualquiera.	La ERI está en desarrollo.	El Banco Mundial no ha hecho el seguimiento de ninguna aplicación o uso de este marco.
FRECUENCIA	Esta es la tercera edición de la serie (2004, 2006 y 2008), y la serie hasta la fecha se ha actualizado cada dos años.	Esta es presumiblemente una publicación única del Banco Mundial.	No hay planes aún.	Publicación única del Banco Mundial.
COSTO	Desconocido.	Desconocido.	No se aplica.	No se aplica.

Bibliografía

- Allen, R. *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*. IMF Blog Interview (July 2009).
- Betley M. (2008), *Assessing the Impact of the PEFA Framework: A Study for the PEFA Steering Committee* (June 2008).
- Canadian Comprehensive Audit Foundation *Taking Public Performance Reporting to a New Level* (Weir, Michael, 2002).
- Eckardt, Dr. Ute, and Schickinger, Carmen, *Discussion Paper: Taxation in PEFA Assessments* (International Tax Compact draft 2010).
- European Commission *Customs Blueprint: Pathways to Modern Customs* (2007).
- European Commission *Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration* (2005).
- Gallagher, Mark *Benchmarking Tax Systems* (2005).
- Gill, Jit B.S. *A Diagnostic Framework for Revenue Administration* (World Bank Technical Paper No. 472, 2000).
- Haldenwang, Christian and Ivanyna, Matsym *Assessing the Tax Performance of Developing Countries* (German Development Institute Discussion Paper 2010).
- IMF FAD (2010) *Fiscal ROSCs and PEFA Assessments: A Comparison of Approaches* (2010)
- Mackie, Andrew (2010) *OECD/DAC Stocktaking Study of PFM Diagnostic Instruments* (draft report).
- PEFA *Common Approaches to PEFA value added and links to other PFM Indicators* PEFA Secretariat (August 7 2007).
- PEFA *Good Practices in Applying the PFM Performance Measurement Framework* PEFA Secretariat (2009).
- PEFA *Monitoring Report 2009* PEFA Secretariat March (2010).
- PEFA *Public Financial Management Performance Measurement Framework* PEFA Secretariat (June 2005).
- Pretorius, C. and Pretorius, N. (2009) *Review of Public Financial Management Reform Literature*. London: DFID.
- UNSCR 1244 *Preparation of Fiscal and Customs Blueprint exercises in tax and customs* (2009).
- World Bank (2008) *Guide to the Debt Management Performance Assessment Tool (DeMPA)* (February 5 2008).