

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

Conferencia Técnica

**LA GERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, LA EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS**

Tema 3.3

EL APOYO INFORMÁTICO AL CONTROL DE GESTIÓN

Salvador Ruíz Gallud

Director General

Agencia Estatal de Administración Tributaria
España

**París, Francia
28 al 31 de Octubre de 2002**

Caso práctico:

Tema 3.3 **EL APOYO INFORMÁTICO AL CONTROL DE GESTIÓN**

Salvador Ruíz Gallud

Director General

Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

SUMARIO: I. La agencia tributaria. II. Control de gestión. II.1 Concepto y características. II.2. Sistema de indicadores. II.3. Sistemas de información para el control de gestión. III. Control de gestión en la administración tributaria española. III.1. Sistemas de información para el control de gestión en la Administración Tributaria española. III.2. Instrumentos de planificación. III.3. Instrumentos de planificación

1. LA AGENCIA TRIBUTARIA

La Agencia Estatal de Administración Tributaria se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992, si bien había sido creada un año antes por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. La creación de la Agencia Tributaria se enmarcó en el proceso general de modernización de la Administración del Estado, basado en la idea de que el objetivo último de la Administración es la prestación de un servicio al ciudadano de forma eficaz y eficiente.

La Agencia Tributaria se configura en su Ley de creación como un Ente de Derecho Público que, como tal, cuenta con un régimen jurídico distinto al de la Administración General de Estado. Dicho régimen le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión de personal, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa.

La Agencia Tributaria tiene como misión la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos otros recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio.

La función de gestión del sistema tributario estatal y aduanero se materializa en un conjunto amplio de actividades, entre las que se cuentan:

- La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal.
- La realización de importantes funciones en relación con los ingresos de las Comunidades y Ciudades Autónomas
- La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- La gestión aduanera y la represión del contrabando.
- La recaudación en período voluntario de las tasas del sector público estatal.

- La recaudación en vía ejecutiva de ingresos de Derecho Público de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.
- La colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda Pública y los delitos de contrabando.

Partiendo del contexto que plantea el entorno económico y social, el Modelo de Agencia, en cuanto organización con cierta autonomía encargada de la gestión del sistema tributario, se revela como una de las claves fundamentales para conseguir que la aplicación de sistema tributario y aduanero se consiga con la máxima eficacia y eficiencia en cuanto que:

- 1º) Permite especializar a determinados órganos administrativos en la aplicación efectiva del sistema tributario, actividad particularmente diferenciada de la del resto de la actividad administrativa ordinaria.
- 2º) Permite adecuar la organización de forma ágil a las modificaciones introducidas en el sistema tributario cuya aplicación efectiva le compete, a la vez que posibilita la introducción y modernización permanente para responder a las exigencias derivadas de una realidad económica y social sujeta a cambios continuos.
- 3º) Por definición, va asociado al establecimiento de un sistema por objetivos en el que los **instrumentos de planificación estratégica** y de **control de cumplimiento de dichos objetivos** juegan un destacado papel.

En relación con el control del cumplimiento de los objetivos es fundamental el control de gestión.

II. CONTROL DE GESTIÓN

II.1 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El concepto de control de gestión se inserta en contexto de la organización y de la práctica administrativa. Su finalidad es evaluar el desempeño general de la actividad administrativa tanto a largo plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la planificación estratégica, como a corto plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la planificación operativa de carácter diario. El control de gestión se extiende a todos los niveles estando relacionado tanto con los medios (recursos y procesos) como con los fines.

Desde un punto de vista amplio, el control de gestión se puede definir como «aquella función por la cual la dirección se asegura que los recursos son obtenidos y empleados de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos de la organización».

Desde un punto de vista específico, el control de gestión se define como «aquél que se articula en el seno de una organización con la finalidad básica de suministrar a los órganos de dirección superior información, periódica o específica, sobre la evolución de la actividad y resultados de la estructura operativa y del cumplimiento por ésta de las diferentes reglas, internas o externas, de comportamiento, contables o de buena gestión, que resulten aplicables».

Las características o elementos distintivos que se derivan de las definiciones expuestas en líneas precedentes son las siguientes:

1. *Control institucional:* Es desarrollado por un órgano de la propia organización que esté lo más próximo posible a los niveles de dirección destinatarios de los resultados.
2. *Control interno:* el control de gestión, al llevarse a cabo dentro y por decisión de la propia organización, es de carácter interno. En su estrecha relación con la dirección, el control de gestión es un control al servicio de la dirección y para la gestión, puesto que debe de permitir la consecución de los criterios de buena gestión o de eficiencia, eficacia y economía para la organización.
3. *Sistema de información y resultados:* el control de gestión es un instrumento que permite suministrar información y/o valoraciones a la dirección de la organización, Ofrece un conocimiento general de los asuntos que acontecen en la organización, comunica a la Dirección las desviaciones y las causas de éstas para que los niveles operacionales efectúen las oportunas correcciones, y realimenta el proceso de toma de decisiones con una adecuada visión de la realidad.
4. *La aplicación del control:* se puede desarrollar a través de un control periódico o de seguimiento de indicadores de actividad, de forma que mediante el análisis de la evolución, comparación temporal y funcional permita a la dirección conocer la marcha de la organización. O bien, a través de actuaciones *in situ* presenciales y de examen por medio de las técnicas de auditoría.
5. *Relaciones con otros órganos de control:* El control de gestión se ha de concebir como complementario a los controles que en España son efectuados por la Intervención General de la Administración del Estado y por el Tribunal de Cuentas.

Además de las características que se derivan de los conceptos señalados, el control de gestión tiene la consideración de un sistema de retroalimentación, y como tal, la operatividad del control de gestión se fundamenta en que una vez realizadas las tareas que comprende el procedimiento básico (medición del desempeño, comparación de estándares y corrección de las desviaciones) se procede al análisis de las disfunciones registradas. De la información obtenida, el responsable del sistema se sirve para adoptar las acciones correctivas que contribuyan a alcanzar los objetivos y realizaciones deseadas.

II.2. SISTEMA DE INDICADORES.

Se puede afirmar que el principal instrumento con que cuenta el control de gestión es el **sistema de información o sistema de indicadores**, a través del cual se cuantifican los resultados de las distintas unidades en términos comparables. La comparación se puede realizar entre unidades distintas para un mismo período de tiempo, o bien, para una unidad en distintos períodos. Gracias a esta información, los responsables de la Agencia pueden conocer y evaluar la eficiencia de los distintos órganos y unidades administrativas en el cumplimiento de los objetivos y programas desarrollados, analizar las desviaciones que se vayan produciendo entre las previsiones y la realidad y adoptar las medidas correctoras que estimen adecuadas.

La implantación de la **técnica del control de gestión** en el ámbito de la Administración Tributaria requiere de la superación de una serie de fases, en las que la fase de elaboración de los **indicadores de gestión** constituye una tarea de especial importancia.

A grandes rasgos las fases en que se puede dividir el procedimiento de elaboración de un sistema de indicadores de gestión serían las siguientes:

Fase 1ª. Identificación de los destinatarios de los indicadores y análisis de tareas.

En esta fase se trata de identificar a los destinatarios de los indicadores, lo que supone una decisión de gran trascendencia en el correcto funcionamiento posterior del sistema.

En este sentido, podemos distinguir dos niveles de destinatarios de la información que suministra el sistema de indicadores, en función de sus distintas necesidades de información.

Un primer nivel estaría constituido por los responsables territoriales de la Agencia Tributaria. Este primer nivel de destinatarios requiere de un flujo de información caracterizado por las siguientes notas:

- Periodicidad. La información se debe de obtener con un escaso margen de tiempo entre el momento en que se produce y el momento en que está disponible.
- No agregación. La información debe de estar desagregada, y debe referirse a cada una de las unidades de que sea responsable el destinatario,
- Precisión. La información debe de estar relacionada con aspectos concretos y puntuales en cada una de las áreas de responsabilidad.

Un segundo nivel de destinatarios alcanzaría a los órganos directivos de los Servicios Centrales de la Agencia, cuyas decisiones tienden a afectar de forma homogénea a todos los órganos territoriales.

La información que les suministra el sistema de indicadores se caracteriza por las notas periodicidad, aunque ésta debe ser menor que en el primer nivel, agregación, a diferencia de la información desagregada suministrada al primer nivel y precisión.

Otro de los objetivos en esta fase, es el de realizar un análisis detallado del funcionamiento de las unidades sobre las que se aplican los indicadores de gestión para conseguir, entre otras cosas, una mejor definición de los mismos.

A continuación se detallan algunas de las tareas desarrolladas por las unidades de gestión, inspección y recaudación sobre las que van a girar los indicadores de gestión:

A) Información y asistencia al contribuyente.

En el campo de la información y asistencia a los contribuyentes, la Administración tributaria española ha avanzado un gran trecho desde su creación, a lo que ha contribuido sin duda la cada vez mayor conciencia tributaria de los ciudadanos españoles y su mayor grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Esta función se puede desdoblar en la de:

A)1. **Servicios de información.** Dentro de los servicios de información, destaca, en primer término, aquella información que la Agencia Tributaria proporciona por propia iniciativa, sin solicitud previa de los ciudadanos. Se trata, por tanto, de servicios que se prestan masivamente y se dirigen a un gran número de ellos.

A) 2. **Servicios de asistencia para la confección de declaraciones.** Entre los servicios de asistencia para la confección de declaraciones y solicitudes de devolución, pueden destacarse los siguientes:

A) 2.1. Programas informáticos de ayuda

El más conocido es el programa PADRE, pero no es el único. En la actualidad, existen programas informáticos de ayuda para la confección de las principales declaraciones (Retenciones, IVA, Impuesto sobre Sociedades, modelo 347, declaración censal, etc.)

A) 2.2. Confección de declaraciones por la Agencia Tributaria

Durante la Campaña de Renta, la Agencia Tributaria cuenta con un servicio de confección de declaraciones en sus oficinas, previa cita concertada telefónicamente.

B) Devolución de ingresos.

Como consecuencia del régimen de retenciones e ingresos a cuenta en el IRPF es necesario devolver las cantidades ingresadas de más como adelanto del pago del impuesto.

C) Gestión de ingresos en período voluntario.

Es la actividad consistente en la recepción de las declaraciones efectuadas por los sujetos pasivos del impuesto y su primer tratamiento que consiste en verificar si estas declaraciones incorporan todos los datos formales exigidos por la normativa y, una vez comprobado este extremo, proceder a su grabación.

Por lo que refiere las Unidades de Inspección, la función más importante sería la de

D) Actuaciones de Investigación y comprobación.

La actividad de los órganos inspectores se plasma en la investigación y comprobación de los hechos imposables de los distintos impuestos. La investigación es la actividad encaminada a conocer situaciones ignoradas por la Administración que puedan dar lugar a hechos imposables sujetos. La comprobación es la actividad consistente en la verificación de la información con la que ya cuenta la Administración con el fin de determinar si la liquidación de los impuestos se ha realizado conforme a las normas que lo rigen.

En las unidades de recaudación, podemos señalar las actividades de:

E) Gestión de las certificaciones de descubierto.

Las certificaciones de descubierto suponen el inicio del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva que constituye la principal función de los órganos de recaudación.

F) Aplazamientos y fraccionamientos.

Las deudas tributarias pueden ser objeto de aplazamientos y fraccionamientos a solicitud del sujeto pasivo, siempre que se cumpla una serie de requisitos de forma y plazo.

Fase 2ª. Diseño de los indicadores.

En esta fase se habría de definir el contenido del sistema de información para la gestión y de los informes que deben producir y, por otra parte, diseñar los procedimientos de obtención y tratamiento de la información.

Esta fase es la más importante puesto que contiene el núcleo del objetivo: ofrecer un sistema ordenado y coherente de indicadores de la gestión de las unidades elegidas que sirva para efectuar el control de gestión sobre éstas.

La información suministrada por los indicadores se debe reflejar en informes destinados a cada uno de los dos niveles de destinatarios que ya hemos analizado en la fase anterior.

Podemos distinguir dos tipos de informes:

- Cuadros de mando. Informes elaborados de forma periódica que contienen los valores actualizados de los indicadores de gestión.
- Memorias. Resúmenes anuales de la actividad de las unidades de forma que incorporan los datos referidos al ejercicio de los indicadores incluidos en los cuadros de mandos y además, ciertos indicadores de periodicidad anual.

Fase 3ª. Implantación de los indicadores.

En esta última fase, solo resta diseñar un sistema de implantación de los indicadores que permita aprovechar al máximo el sistema de información para una eficiente utilización del control de gestión.

II.3. Sistemas de información para el control de gestión.

Quizá, la mayor dificultad para la implantación de un sistema de información para la gestión radica en el consumo de recursos necesarios para obtener los datos con que elaborar los indicadores. En este sentido, un buen sistema de información no debe de suponer una mayor carga de trabajo para las unidades gestoras, ya que éstas deben de concentrar sus esfuerzos en la buena gestión y no en la medición de resultados.

Para conseguir la plena economía en la implantación del sistema de información se debe conseguir que éste se incorpore dentro de los sistemas de gestión que utilicen las unidades y que los cuadros de mando e informes se generen de forma automática por estos sistemas de gestión.

III. CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA

III.1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA.

En el caso de la Administración Tributaria española, el camino está andado en gran parte, puesto que cuenta en la actualidad con un conjunto de aplicaciones para la gestión que cubren las necesidades del sistema de información y que proporcionan al usuario una serie de posibilidades de actuación on-line que mejoran enormemente la eficacia y eficiencia de su control de gestión. En sentido, hay que señalar que una vez incorporados los datos al sistema ha a través de las distintas aplicaciones, es el propio sistema el que genera y proporciona la información requerida por los usuarios sin que, por lo tanto, esta información pueda ser manipulada o modificada por los mismos.

Como antecedente a la Base de Datos Consolidada(B.D.C.), las Bases de Datos Provincial y Bases de Datos Nacional (B.D.P./B.D.N.), integraban las bases de datos que recogían la información particularizada a nivel de los sujetos pasivos en lo que se refiere a su situación tributaria general. No obstante, respecto a estos sistemas de información que se introdujeron en los años ochenta hay que señalar

que, en aquel contexto y con la capacidad de proceso que ofrecía aquella tecnología, las herramientas informáticas que daban soporte a la gestión sólo permitían, de forma on-line, tramitaciones individuales; es decir, no existían herramientas on-line de ayuda a la selección, ni de control de la tramitación para la tramitación colectiva de expedientes. Para desempeñar estas funciones se utilizaban listados, lo que provocaba retrasos en la disponibilidad de la información e ineficiencia en los criterios de selección de la carga de trabajo.

Posteriormente, durante la segunda mitad de los noventa, entre los planes de la Agencia Tributaria se apostó, condicionados fundamentalmente por la compartimentación de la información que suponían 56 Bases de Datos, por desarrollar una base de datos única de soporte a la gestión (Base de Datos Consolidada -BDC), momento que, además y puesto que la capacidad de proceso ha crecido enormemente, se ha aprovechado para innovar en el diseño de las herramientas de soporte a la gestión, dotándolas de las siguientes características:

- Tramitación individual y colectiva on-line (sin listados de trabajo en papel).
- Control de la tramitación integrado en la propia aplicación de gestión; de forma que todos los usuarios pueden gestionar los procesos sin necesidad de recurrir a listados.
- Herramientas on-line de Ayuda a la Selección colectiva de expedientes.

III.2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica junto con el control de gestión se revelan como instrumentos fundamentales para la consecución de los objetivos asignados, al permitir orientar las decisiones, dotando a la organización de la necesaria flexibilidad y capacidad de adaptación a los continuos cambios del entorno económico y social en que debe actuar.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria, desde su creación, ha sido una organización cuya gestión se ha realizado a través de un sistema de dirección por objetivos, siendo una de las organizaciones pioneras en el Sector Público español en afrontar los retos que se derivan de una gestión de tal naturaleza.

Este factor originario en las actuaciones de la Agencia Tributaria ha influido en la gran importancia que en el seno de la misma se da a la planificación.

Gracias a esta estructura, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha ido desarrollando unos instrumentos de planificación que han servido de soporte y guía a sus actuaciones.

Algunos de estos instrumentos han tenido carácter coyuntural, obedeciendo a la necesidad de desarrollar un conjunto de actuaciones concretas y limitadas temporalmente; ejemplo de ello son:

- El **Plan Bienal de Lucha contra el Fraude**, que se desarrolló durante los años 1996 a 1998, y cuya finalidad era implantar medidas que ayudaran a los

ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales -como forma preventiva de luchar contra el fraude- y, por otro lado, de impulso de las actuaciones de corrección contra el fraude una vez que éste se hubiera producido.

- En 1998 se presentó ante el Congreso de los Diputados y ante la opinión pública el **Plan de Modernización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria**, en el que se recogían una serie de acciones a emprender para dar respuesta a las exigencias que se derivan de los importantes retos planteados a la Agencia Tributaria. Entre tales retos, pueden destacarse la aprobación en aquel año de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el nuevo marco de corresponsabilidad fiscal que había establecido el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, y la adaptación al espacio único europeo y la internacionalización de la economía. En febrero de 2000 se elaboró la Memoria sobre este Plan, encontrándose ultimadas en esa fecha la gran mayoría de las medidas conforme al calendario que se había propuesto.

Junto a los instrumentos de carácter coyuntural y que por tanto respondían a la consecución de unos objetivos determinados, la Agencia Tributaria desarrolla su planificación a través de otros instrumentos de carácter permanente:

- Sin duda el instrumento básico en el que se basa la planificación de las actuaciones de la Agencia Tributaria es el **Plan anual de Objetivos**. Desde sus inicios en 1992, la Agencia Tributaria ha venido elaborando un Plan de Objetivos que constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la organización se propone alcanzar durante el año, clasificados por áreas de actividad, tanto en la vertiente de asistencia y mejora de las relaciones con los ciudadanos como en la de control del cumplimiento tributario, sin olvidar el objetivo de Recaudación Líquida global que debe gestionar como fin último.

Una de las principales características del Plan de Objetivos es su flexibilidad, que ha permitido su actualización y la incorporación al mismo de los nuevos retos que se le han ido presentando a la Agencia Tributaria, sirviendo como elemento para canalizar los esfuerzos materiales y humanos hacia las actuaciones que en cada momento se han considerado de mayor importancia para el servicio a los ciudadanos. Ejemplo de esta flexibilidad y capacidad de adaptación ha sido la importante entrada que ha ido teniendo en el Plan las acciones de la Agencia Tributaria destinadas a prestar servicios a los ciudadanos a través de Internet, y que no hace sino reflejar la decisión estratégica de la Agencia Tributaria de conseguir que la red sea un medio preferente de relación con los ciudadanos.

El Plan de Objetivos para el año 2002 constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la Agencia Tributaria se propone alcanzar en dicho período, clasificados por áreas de actividad.

Por su naturaleza, el Plan no contempla los instrumentos concretos que permitirán alcanzar aquellos resultados. En general, cada uno de los distintos

Departamentos y Servicios de la Agencia desarrolla, de manera coordinada, diferentes programas de actuaciones. En el ámbito del control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, las actuaciones a realizar se incluyen en el Plan General de Control Tributario, también anual –si bien elaborado de acuerdo con las líneas estratégicas que establece el Programa Director del Control Tributario, de alcance cuatrienal (1999-2002).

Para la elaboración del Plan de Objetivos se ha contado con la opinión de todos los miembros de la organización, canalizada a través de sus responsables. Sólo así puede garantizarse la más adecuada unión de esfuerzos en la ejecución del Plan.

El Plan de Objetivos para el año 2002, en cuanto instrumento básico para dirigir la actividad de la Agencia Tributaria, ha de ser reflejo de los principales retos a los que se enfrenta la organización en cada momento. Por ello, se han introducido determinadas modificaciones respecto del año anterior, tanto en la estructura del Plan como en los indicadores que contiene.

En concreto, en la elaboración del Plan de Objetivos de la Agencia Tributaria para el año 2002 se han tenido muy presentes las siguientes consideraciones:

1. En primer término, el Plan de Objetivos atiende a los grandes principios de la política económica general, recogiendo la previsión de ingresos gestionados por la Agencia Tributaria que establecen los Presupuestos Generales del Estado. De este modo, se pretende alcanzar la suficiencia presupuestaria que permita atender a los compromisos derivados de la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2001 - 2005), alcanzados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.
2. Como en años anteriores, el Plan de Objetivos de la Agencia Tributaria responde a las dos líneas estratégicas fundamentales en torno a las que vertebra su actividad. La primera de ellas está constituida por la mejora en la gestión de los tributos, con la que se persigue de manera directa e inmediata facilitar al ciudadano el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, ofreciéndole para ello más y mejores servicios que aprovechan las tecnologías de vanguardia. La segunda de las líneas estratégicas que orienta la actividad de la Agencia está integrada por las actuaciones de control o de lucha contra el fraude, que garantizan la efectiva aplicación del sistema tributario y aduanero y, por ello, la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas.
3. En general, el Plan de Objetivos asume el desarrollo de actuaciones de mayor calidad. Además, ha de tenerse en cuenta que la Agencia plantea para el año 2002, junto con su Plan de Objetivos y por tercer año consecutivo, un Programa Especial de Calidad, en el que la integración de áreas funcionales constituye una parte fundamental.

En el apartado de Objetivos Generales, junto al tradicional objetivo de recaudación líquida, se recogen otros ingresos recaudados por la Agencia Tributaria para reflejar los pagos a cuenta a las Comunidades Autónomas destinados a su financiación junto a otros ingresos gestionados por la misma, así como un objetivo específico de potenciación de la colaboración con otras Administraciones Públicas, con el objeto de impulsar esta creciente vertiente de la actividad de la Agencia Tributaria.

Por su parte, en el apartado de mejora en la gestión de los tributos se continúa la línea ya iniciada en el Plan del pasado ejercicio, destacando los siguientes aspectos:

- A) Se incorporan al apartado específico de “Ampliación de la oferta de servicios de gestión de los tributos”, un conjunto de nuevos procedimientos que suponen la profundización en el presente ejercicio en la oferta de nuevos servicios que faciliten al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, cuya implantación impulsará la Agencia en el año 2002 y que en muchos casos suponen cambios estructurales en la organización.
- B) Al igual que en años anteriores, la Agencia colabora intensamente en el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Además de otras diversas acciones, en el Plan de Objetivos se asumen compromisos concretos de potenciación del empleo de Internet en las relaciones con los ciudadanos. Entre los nuevos servicios ofrecidos se encuentran la implantación del servicio de notificación por vía telemática, la posibilidad de concertar cita previa por Internet o bien de otorgar o revocar la representación para interponer recursos de reposición u otras solicitudes de carácter tributario por esta misma vía, así como de solicitar la suspensión de la ejecución de actos recurridos en reposición. También se recoge la expedición de certificados por vía telemática a los ciudadanos que así lo soliciten en menos de 48 horas, lo que evitará su desplazamiento a las oficinas de la Agencia Tributaria para la obtención de los mismos.
- C) Por su relevancia externa, **se mantienen en el Plan de Objetivos los indicadores asociados a la agilidad en la respuesta ofrecida por la Administración tributaria a las cuestiones planteadas en sus relaciones con los ciudadanos** y en la articulación y desarrollo práctico de los procedimientos tributarios. Así, se sigue prestando una atención especial a los tiempos medios de devolución y de tramitación de recursos y reclamaciones. Asimismo se mantiene el indicador correspondiente al tiempo medio de despacho en aduanas, cuyo seguimiento garantiza la competitividad de nuestros servicios aduaneros.

En cuanto al apartado de objetivos de control del cumplimiento tributario, se mantienen los indicadores utilizados en años anteriores, dado que en términos acumulados y sin perjuicio del necesario análisis más detallado de las causas que

explican su evolución, reflejan el esfuerzo de la Agencia en la lucha contra el fraude tributario y aduanero. Sin embargo, el Plan introduce como novedad un epígrafe específico de Modernización del control tributario, que recoge la implantación y aplicación a las actuaciones de control de nuevos y modernos métodos de trabajo que redundarán en una mayor calidad y eficacia de las tareas desarrolladas por los órganos de control, aprovechando para ello las modernas tecnologías.

- La búsqueda de la máxima calidad es uno de los principios estratégicos que orienta las actividades desarrolladas por la Agencia Tributaria. Con tal finalidad, durante el año 2000 se estableció por primera vez un **Programa Especial de Calidad**, posteriormente continuado en el año 2001, complementario del Plan de Objetivos, para el impulso y especial seguimiento de diversas actuaciones, añadidas a las ya expresamente reflejadas como indicadores en el Plan de Objetivos de la organización.

En sus dos años de vigencia, el Programa ha recibido una valoración muy positiva por los diversos Departamentos y Servicios de la Agencia Tributaria, así como por las Delegaciones Especiales, a la vista de los importantes resultados alcanzados. Por tanto, resulta aconsejable continuar en la misma línea de años anteriores, estableciendo un Programa Especial de Calidad para el ejercicio 2002.

El Programa Especial de Calidad para el año 2002 se caracteriza por la introducción de ciertas modificaciones en los compromisos y actuaciones de calidad, como consecuencia de la necesaria adaptación de la Agencia Tributaria a los cambios que se producen en su entorno, lo que ha obligado a definir nuevas tareas de especial seguimiento, a la vez que se profundiza en otras ya seleccionadas en los ejercicios 2000 y 2001.

El Plan de Objetivos no puede dar acomodo a todas y cada una de las variables de calidad a que ha de atender la Organización, sino que, tanto por su trascendencia pública como por su relevancia interna, ha de entenderse como la referencia *básica* orientadora del trabajo anual de la Agencia Tributaria. Por tanto, el Plan no es el instrumento adecuado para la consideración de actuaciones de calidad añadidas como las que se plantean en este documento, que además son de importante contenido técnico, de muy difícil previsión y dependientes de variables que en ocasiones se encuentran fuera del alcance de la Agencia.

Por todo lo anterior y como ya se hizo en los ejercicios anteriores, al conjunto de actuaciones de calidad que la Agencia desea potenciar especialmente, complementarias de las ya contenidas en el Plan de Objetivos de la Agencia, se ha incorporado a un **Programa Especial de Calidad para el año 2002**, que se anejará al Plan de Objetivos –con su específica aplicación informática-, sin que en ningún caso y por las razones ya apuntadas, sus componentes constituyan indicadores de cumplimiento, ni se fije por ello cifra alguna de referencia para dichos componentes.

Las actuaciones contenidas en el Programa Especial de Calidad se han clasificado en **tres diferentes apartados o planos**:

1. Actuaciones de calidad de seguimiento plurianual.

2. Actuaciones de calidad con origen en compromisos de los distintos Departamentos, en el ejercicio de su labor directiva y en la búsqueda de la máxima eficacia en el trabajo de la Organización.
3. Y, finalmente, actuaciones de calidad a potenciar por las Delegaciones Especiales durante el período, que por su naturaleza pueden ser objeto de seguimiento anual. Dichas actuaciones se reflejan en el llamado **Cuadro de Calidad**.

La información de este tercer apartado será de enorme ayuda para la gestión que realizan los directivos de los servicios periféricos de la Agencia Tributaria y permitirá una mejor valoración de las tareas que de ellos dependen; por ello, se utilizará para modular el reparto de los complementos de productividad ligados al desempeño de las tareas propias del puesto de trabajo. La expresa medición de alguna de tales actuaciones permitirá, además, un más perfecto seguimiento de las tareas previstas en el Plan General de Control Tributario.

- En 1999 se aprobó el **Programa Director del Control Tributario**, con un período de vigencia de 1999 a 2002. Mediante este Programa se trata de fijar el marco estratégico en que se desarrollarán las actuaciones de control, dotando de continuidad y sostenibilidad en el tiempo a los esfuerzos de control, y garantizando la calidad necesaria en aquellas. La elaboración del Programa Director, y la fijación de las directrices estratégicas en él contenidas, se efectuó a partir del análisis del entorno económico y social en el que se desarrolla el fraude, y de la posterior aplicación de un conjunto de principios que se desea inspiren las actuaciones de control. Los grandes principios que han de iluminar las actuaciones de la Agencia en este campo son: *colaboración* con otras Administraciones Públicas; *equilibrio* entre las diversas formas de control y entre los diferentes intereses afectados; *responsabilidad* en el ejercicio del control; *comportamiento dinámico* y proactivo para garantizar la agilidad y permanente adaptación de las actuaciones al entorno; y *optimización* en el empleo de los recursos materiales y humanos.
- La plasmación táctica del Programa Director del Control Tributario se lleva a cabo anualmente con el **Plan General de Control Tributario**, que es el instrumento que integra y coordina las actuaciones de control de las diversas áreas funcionales de la Agencia Tributaria. Las directrices de los Planes Generales de Control se publican todos los años en el Boletín Oficial del Estado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que establece la divulgación de los criterios que informan cada año las actuaciones de control tributario.

Los instrumentos de planificación antes descritos van más allá de la mera previsión estadística, ya que se conciben y ejecutan como medios que permiten anticipar las reacciones y comportamientos de la organización en el futuro. Se constituyen en verdadero motor del cambio de la organización, que posibilitan su modernización y adaptación constante a los requerimientos de la sociedad española.

III.3. CONTROL DIRECTIVO.

La Agencia Tributaria española ha establecido un sistema de actuaciones de supervisión y control directivo que pretenden, en línea con lo que estamos exponiendo, asegurar el correcto funcionamiento de los servicios y contribuir a su mejora.

El ejercicio de la supervisión proporciona al directivo información cuyo análisis le permitirá en su caso, adoptar medidas correctivas o reformular acciones, a la vista de las experiencias e indicaciones obtenidas y, si los resultados son satisfactorios, incentivar el mantenimiento de las prácticas y comportamientos que los han propiciado y extenderlos a otras áreas y procedimientos.

En el ámbito territorial de la Agencia Tributaria, tienen una especial responsabilidad en el desarrollo de dicha función los Delegados Especiales, los Delegados y los Jefes de Dependencia Regionales y Provinciales así como los Adjuntos a los anteriores y, en el ámbito de los servicios centrales, los Jefes de las Oficinas Nacionales y de las Unidades dependientes de los Directores de los Departamentos. Sin embargo, la función de control directivo no se circunscribe a los mencionados órganos, sino que también alcanza a los Administradores, a los Jefes de Unidad, a los Jefes de equipo y, en general, a quienes tiene a su cargo un colectivo de personas que coordinar.

Se trata en definitiva de profundizar en la búsqueda de la máxima calidad, como uno de los principios que inspiran permanentemente la actividad de la Agencia Tributaria.

Para ello, es necesario, en primer lugar, definir áreas y puntos críticos, que van a ser objeto de supervisión y control, como actividades que por su importancia, representatividad o valor estratégico reflejan mejor las metas de la organización o son más aptas para proporcionar información. Asimismo, es preciso determinar el modo, procedimiento o herramienta mediante la que se va a efectuar la supervisión, a qué nivel directivo corresponde su aplicación y con qué periodicidad debe llevarse a cabo. Habrá de realizarse el adecuado tratamiento de la información, analizarla y tomar decisiones sobre los resultados obtenidos y las circunstancias relevantes detectadas, desarrollando después, en su caso, el seguimiento de la puesta en práctica de tales decisiones.

Ello permitirá a los Delegados Especiales y a los Jefes de las Oficinas Nacionales y de las Unidades dependientes de los Directores de los Departamentos comunicar a los respectivos Departamentos aquellas cuestiones susceptibles de una actuación generalizada en relación con los problemas detectados, así como la extensión territorial de las mejores prácticas observadas.

**CUADRO DE OBJETIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA 2001
COMPARACIÓN DE PREVISIONES Y CIFRAS EFECTIVAMENTE OBTENIDAS**

OBJETIVOS E INDICADORES	Previsión 2001	Realizado2001	%cum
OBJETIVOS GENERALES			
Recaudación Líquida	110.470,75	109.307,70	99,00
OBJETIVOS DE ASISTENCIA Y MEJORA DE LAS RELACIONES CON LOS CIUDADANOS			
Asistencia al ciudadano			
Acciones que evitan desplazamientos	50.000.000	50.648.488	101,30
Programas informáticos utilizados (%)			
- I.R.P.F.	86,00%	87,52%	101,77
- I.V.A.	65,00%	58,16%	89,48
- Pagos Fraccionados en E.O.	65,00%	82,40%	126,77
Programa INFORMA	2.400.000	2.841.455	118,39
Ciudadanos atendidos previa cita	2.500.000	2.721.223	108,85
Telematización gestión tributaria			
Certificados de usuario emitidos	75.000	79.473	105,96
Presentación de declaraciones			
<i>En el Área de Gestión</i>			
- Declaraciones I.R.P.F.	200.000	497.765	48,88
- Declaraciones PYMES	30.000	115.314	384,38
- Declaraciones informativas	Implantación	97.890	---
- Devolución no obligados	Implantación	3.361	---
<i>En el Área de Aduanas e Impuestos Especiales</i>			
- Declaraciones aduaneras de tránsitos	50,00%	58,39%	116,78
- Declaraciones de INTRASTAT.	10,00%	17,55%	175,50
- Autoliquidaciones de Impuestos Especiales	30,00%	38,81%	129,37
Certificados emitidos por cesión información a Administraciones Públicas	50.000	83.482	166,96
Agilización de la gestión tributaria			
Tiempo medio devoluciones I.R.P.F.(en días)	30	29	103,45
Tiempo medio devoluciones IVA-Exportadores (en días)	30	27	111,11
Tiempo medio despacho aduanero (en horas)	3	1,2	250,00
Tiempo medio recursos y reclamaciones (en días)	50	48	104,17
Tramitación de expedientes en Oficinas Técnicas de Inspección (en días)	50	53	94,34
Tramitación de expedientes en Aduanas e Impuestos Especiales (en días)	30	25	120,00
Actuaciones preventivas.			
Potenciación s/ imputaciones.	10,00%	11,91%	119,10
Actuaciones de gestión censal ultimadas.	27.000	69.350	256,85
Actuaciones preventivas especiales.	400	384	96,00
Accesos página web para confirmar NIF.	75.000	203.859	271,81
OBJETIVOS DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO			
Resultados actividad de control.	8.552,40	11.655,92	136,29
Recuperación de deuda.	2.138,69	2.392,12	111,85

(Si no se indica otra cosa, las cifras se expresan en millones de euros)

Salvador Ruíz Gallud
 Director General
 Agencia Estatal de Administración Tributaria
 C/. Infanta Mercedes, 37
 Madrid 28071 España
 Email: direcgral@aeat.es