

# DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP) URUGUAY

## I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil - I	
<b>Número del Proyecto:</b>	UR-L1021	
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Ricardo Gazel (RE1/SC1), Jefe de Equipo; Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1); Natalia Laguyás (RE1/SC1); Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1); Rosina de Souza (LEG/OPR1); Ximena Morey (RE1/OD1); y Roberto Fernández (COF/CUR).	
<b>Fecha del Esquema de Proyecto:</b>	24 de febrero de 2006	
<b>Prestatario:</b>	República Oriental del Uruguay	
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
<b>Plan de Financiamiento:</b>	BID: (CO)	US\$ 50 millones (100%)
	Local:	N/A
	Total:	US\$ 50 millones (100%)
<b>Fechas Tentativas:</b>	Misión de Análisis	II Trimestre 2006
	Directorio	III Trimestre 2006
<b>PTI/SEQ</b>	No Califica	

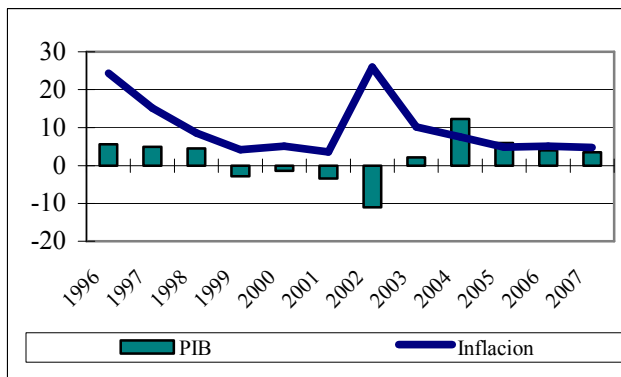
## II. MARCO DE REFERENCIA

### A. Antecedentes

#### 1. Situación macroeconómica

- 2.1 Entre 1999 y 2002, Uruguay experimentó una prolongada fase recesiva que culminó con una crisis económica y financiera en 2002. Esta situación fue causada por una serie de *shocks* externos e internos comenzando por la devaluación del Real brasileño en 1999, el deterioro de los términos de intercambio (los precios de exportación cayeron 17% y el del petróleo subió entre 1999 y 2001), una fuerte sequía en 1999 y la reaparición de la aftosa en 2001. Adicionalmente, el colapso de la economía argentina en el segundo semestre del 2001 derivó en una corrida de depósitos y una profunda crisis financiera que culminó con una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 11% en 2002 y un nivel de deuda pública del 94,2% del PIB a fines de dicho año.
- 2.2 Un Acuerdo Contingente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y un paquete de asistencia financiera con los organismos multilaterales en 2002 y la implementación del canje voluntario de la deuda con tenedores privados de bonos públicos en 2003 posibilitó el reordenamiento de las cuentas públicas aliviando las amortizaciones por el resto de la década. Esta estrategia permitió el retorno de la confianza al sistema financiero, contener la fuga de capitales, reforzar la posición fiscal y externa, y posibilitar la sostenibilidad de la deuda.

- 2.3 Posteriormente a la crisis de 2002, Uruguay entró en un sendero de recuperación con una tasa de crecimiento del PIB real de 2,2% en 2003, 11,8% en 2004 y 6,6% en 2005. Estas altas tasas de crecimiento resultan en un PIB actual arriba del pico alcanzado en 1998. Aunque se espera una desaceleración en el crecimiento durante 2006, el PIB continuaría registrando altas tasas en términos históricos, estimadas en 5% y 3,5% para 2006 y 2007, respectivamente. La inflación, a su vez, viene bajando consistentemente desde el pico de 25,9% en 2002 hasta 4,9% en 2005. Aunque existen presiones inflacionarias provenientes del alto precio del petróleo y los incrementos del costo laboral, la mayoría de los analistas económicos esperan que el Banco Central tenga éxito en mantener la inflación dentro de su rango proyectado (4,5% - 6,5%) para 2006 y 2007. En este entorno de crecimiento, el desempleo se replegó a 12,1% de la Población Económicamente Activa (PEA) en el último trimestre de 2005, desde un máximo histórico de 19,8% hacia fines de 2002.



- 2.4 En este contexto de reactivación económica, en el área fiscal el déficit global del sector público se redujo desde niveles superiores al 4% del PIB en 1999-2002 al 0,8% en 2005, resultado de la política fiscal austera y buen desempeño de los ingresos que permitió el logro de un superávit primario de 3,8% del PIB en ese año. Se estima que llegará a 3,7% del PIB en 2006 y 4% en 2007. La deuda pública, aun declinante, es todavía alta, alrededor de 92% del PIB a fines de 2004 y 70% en 2005 (90% estaba denominada en dólares, 40% con tasas variables de interés).

## 2. Desafíos pendientes

- 2.5 A pesar de los logros descritos arriba, persisten desafíos de corto, mediano y largo plazo para consolidar el crecimiento económico y restablecer los niveles históricos de bienestar social. Los principales desafíos identificados en la Estrategia del Banco con Uruguay son los siguientes: i) la sostenibilidad fiscal y de la deuda; ii) el fortalecimiento del Estado para una gestión pública más eficiente y eficaz; iii) la productividad de la economía y el nivel de inversión; iv) la profundización de la apertura externa; y v) la recuperación de los niveles de bienestar social en el contexto de las restricciones fiscales.
- 2.6 Con relación al fortalecimiento del Estado, desde mediados de la década de los noventa, el gobierno, particularmente la administración central, ha lanzado un conjunto de iniciativas dirigidas a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública.<sup>1</sup> Sin embargo, es necesario completar la modernización del sector público para adaptar su rol estratégico a las demandas actuales. En este contexto, es

<sup>1</sup> Para los avances en esta área desde 1995 hasta 2004 ver Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Santo, M. "Uruguay: principales restricciones al crecimiento sostenible".

imprescindible abordar grandes desafíos en al menos tres temas que son centrales para el fortalecimiento de la gestión pública: **la gestión del ingreso, la gestión del gasto y la gestión de los recursos humanos.**<sup>2</sup>

### **3. Perspectivas para el fortalecimiento del Estado y el apoyo del Banco**

- 2.7 La actual administración ha establecido su compromiso en atacar los desafíos en la área de ingresos públicos a través de una reforma tributaria que reduzca la inequidad y incremente la eficiencia del sistema tributario y acciones adicionales para reducir la evasión. Con relación a las áreas de gasto y recursos humanos el compromiso de la administración es profundizar el proceso de modernización de la administración pública central focalizando en el proceso presupuestario y de compras gubernamentales y en la reforma del servicio civil. Estos compromisos están explicitados en su plataforma electoral (“El Gobierno del Cambio, Propuestas y Proyectos: La Transición Responsable”), en la Ley de Presupuesto de la Nación y en la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el FMI.<sup>3</sup>
- 2.8 El gobierno ha solicitado el apoyo del Banco para enfrentar estos desafíos a través de un programa de reformas de política y cambios institucionales, con dos importantes características. La primera es la inclusión de las tres áreas de política (gestión del gasto, del ingreso y de los recursos humanos) que, por su alcance intersectorial y por su relevancia como base para la gestión del Estado, son consideradas como condiciones necesarias para alcanzar una gestión eficiente de la administración pública central. La segunda está relacionada con el hecho de que programas de reformas de política y cambios institucionales se ejecutan de mediano a largo plazo, demandando una flexibilidad suficiente para adaptarse a nueva información y al cambio de las circunstancias durante la ejecución, permitiéndose revisar el alcance del programa. Así el apoyo del Banco consiste de un programa sectorial de políticas de tipo programático de tres operaciones consecutivas de uno solo tramo cada una, cuya ejecución estará apoyada por tres operaciones de inversión (Facilidades Sectoriales UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028) que complementan y facilitan el logro de las metas de políticas de las tres operaciones del programático a través del apoyo a las instituciones involucradas en el mismo.<sup>4</sup>

### **B. Problemas y desafíos de la gestión pública**

- 2.9 A continuación se analiza los principales problemas y desafíos de la gestión pública relacionados a la ineficiencia e inequidad del sistema tributario (gestión del ingreso); la cualidad del gasto público y del proceso presupuestal (gestión del

---

<sup>2</sup> Estrategia de País del Banco con Uruguay (2005-2009).

<sup>3</sup> El nuevo acuerdo *Stand By* con el FMI, aprobado el 8 de junio de 2005, establece una serie de reformas estructurales incluyendo las áreas tributarias, aduanas, administración de ingresos, inversiones públicas, sistema de pensiones, el proceso presupuestario y la administración de la deuda. <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2005/ury/091405.pdf>

<sup>4</sup> En el contexto de este documento, “**Programático**” se refiere al programa sectorial de políticas de tipo programático que incluye tres operaciones consecutivas de uno solo tramo cada una. “**Operación**” se refiere a una de estas tres operaciones de un solo tramo y “**Facilidad Sectorial**” se refiere a los préstamos de inversión de apoyo a las instituciones involucradas en el programático. “**Programa**” se refiere al paquete de las tres operaciones del programático y las tres facilidades de apoyo.

gasto); y de los recursos humanos que se desea resolver y enfrentar con el presente paquete de reformas de políticas y cambios institucionales.<sup>5</sup>

## **1. Ineficiencia e inequidad en la recaudación de tributos internos**

- 2.10 En comparación a la media regional, Uruguay tiene un nivel elevado de presión tributaria, alcanzando como promedio de los últimos cinco años un 30% contra el 21% de promedio regional. La estructura impositiva muestra serios problemas de inequidad e ineficiencia. Algunos tipos de renta no están gravados o están gravados desigualmente, existe un gran número de exoneraciones y casi dos tercios de la recaudación total de la DGI viene de impuestos indirectos. Hay un número importante de tributos de baja recaudación que agregan complejidad al sistema y distorsionan la actividad económica (92% de la recaudación de la DGI proviene de 7 impuestos mientras 8% de otros 21 impuestos).<sup>6</sup> En marzo de 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Legislativo una propuesta de reforma tributaria con tres objetivos: lograr mayor equidad impositiva, promover una mayor eficiencia del sistema tributario y hacer a éste consistente con el estímulo a la inversión productiva y al empleo. Los pilares básicos de la reforma son agrupados en cuatro criterios: simplificación, racionalización, introducción gradual del impuesto a la renta de las personas físicas y enfoque dinámico de responsabilidad fiscal<sup>7</sup>.
- 2.11 La inequidad e la ineficiencia se ven agravados por una elevada evasión tributaria, que según estudios recientes llega a más del 38% en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al 30% en el del Impuesto a la Renta en Industria<sup>8</sup>. Para enfrentar esta situación es necesario prestar atención a la eficiencia de la administración tributaria, en particular, de la Dirección General Impositiva (DGI). Tres problemas fundamentales esenciales han afectado la gestión de la DGI: (i) ausencia de un marco regulador que establezca un flujo estable de recursos; (ii) planta de personal con poca capacitación; y (iii) seria debilidad de sistemas de información para las actividades de planificación, fiscalización, recaudación y control de gestión, así como una exigua dotación tecnológica.
- 2.12 Estos problemas comenzaron a ser enfrentados mediante la aprobación de la Ley 17.706/03 en noviembre de 2003, su reglamento (Decreto 166/05 de mayo de 2005), el Compromiso de Gestión MEF-DGI y la reglamentación de un sistema

---

<sup>5</sup> Para un detalle pormenorizado de los problemas y desafíos así como de las actividades de apoyo al cumplimiento de las metas de políticas del programa, ver los perfiles de las facilidades sectoriales UR-L1026, UR-L1027, UR-L1028.

<sup>6</sup> Para más detalles de los problemas de inequidad y ineficiencia ver Barreix, Alberto y Roca, Jerónimo, (2005) "Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005.

<sup>7</sup> El BID participó activamente del proceso, apoyando al gobierno con consultores y financiando estudios. Entre las medidas más significativas de la reforma se destaca: eliminación de 15 tributos, incorporación del impuesto a la renta de las personas físicas, disminución de la tributación al Valor Agregado, modificación de la tasa de los aportes patronales a la seguridad social e incorporación preceptiva de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión al régimen general de tributación. Para una descripción detallada de la reforma ( [http://www.mef.gub.uy/reforma\\_tributaria](http://www.mef.gub.uy/reforma_tributaria)). El Banco continúa su acción de apoyo y asistencia técnica en esta área. Ver, por ejemplo, Fernando Velasyos (2006), "Informe sobre el Proyecto de Reforma Tributaria de Uruguay."

<sup>8</sup> Grau, Lorenzo y Oddone (2004). "Aportes para Repensar el Sistema Tributario". Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

de primas variables según resultados que alcanza a la totalidad del personal. En este contexto, la DGI ha iniciado diversas transformaciones: mejoras en la fiscalización, adecuación de la política de personal, desarrollo de nuevos sistemas informáticos, definición de una política de gobierno electrónico<sup>9</sup>, así como mejoras de equipamiento e infraestructura edilicia y comunicación organizacional. En parte como resultado de todas estas medidas, la recaudación ha crecido sostenidamente en los últimos años.

- 2.13 Sin embargo, hay temas pendientes que son necesarios encarar para que la DGI pueda implementar efectivamente la reforma tributaria, prevista para inicios del 2007. Es imprescindible la continuación, consolidación y profundización del proceso de modernización de las estructuras organizacionales y de la administración tributaria, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia administrativa y de comunicación con la sociedad y la modernización de la gestión tecnológica e implantación de nuevos servicios informáticos.

## **2. Problemas de calidad y gestión en el proceso presupuestal**

- 2.14 En años anteriores y en el marco de programas financiados por el Banco<sup>10</sup>, se ha avanzado en sistemas de información que permiten analizar el gasto con mayor nivel de desagregación y identificar algunos resultados. Desde 1998 se cuenta con el Sistema de Evaluación de Gestión (SEV) que recoge información de indicadores para el seguimiento de objetivos y metas definidos por los organismos que integran el Presupuesto Nacional. A partir de 2000, los indicadores se elaboran en el marco de planes estratégicos (PEG) y planes operativos anuales de gestión (PAG), promoviendo la apertura de información a niveles más detallados de la estructura organizativa y se desarrollaron sistemas de gestión centralizados. Por otro lado, en el Presupuesto 2005 - 2009 se definieron nuevas categorías que permiten articular las prioridades de gobierno, la definición de objetivos estratégicos ministeriales y la definición de objetivos y metas en el ámbito de las unidades ejecutoras. Para ello se definieron los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs) que permiten “operacionalizar” las prioridades de gobierno.
- 2.15 A pesar de lo anterior, hoy en día existe una gran debilidad en el sistema de evaluación presupuestaria como mecanismo que permita retroalimentar el proceso presupuestal y viabilizar que los tomadores de decisiones integren sistemáticamente en el análisis de distribución de recursos la información de resultados. Hasta la fecha no se ha avanzado en la realización de evaluaciones tanto de gestión como de programas con una metodología preestablecida y en función de las prioridades de gobierno. Si bien se realizan evaluaciones de

---

<sup>9</sup> A través de una Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo y fondos italianos. “Fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno Electrónico de la DGI” (UR-T1003).

<sup>10</sup> En los últimos años, el apoyo del Banco a través del Programa Sectorial de Reforma del Estado (UR0090), el Programa de Modernización de la Gestión Pública (UR0130) y las cooperaciones técnicas 996/OC-UR y ATN/MH-4628-UR, permitieron, entre otros: (i) el diseño de instrumentos, metodologías y sistemas de información, así como su implementación a nivel piloto, en materia de condiciones objetivas de trabajo, reingeniería de procesos para mejorar la calidad de la atención al ciudadano y desarrollo inicial de un nuevo sistema de compras para el Estado; y el diseño e implementación inicial de un sistema de evaluación de la gestión por resultados incorporado al Presupuesto Nacional 2000-2004.

programas y en algunos casos de gestión, no se realizan basándose en una metodología preestablecida ni sobre una estrategia del gobierno de qué programas y/o organizaciones evaluar. Este problema está asociado a la debilidad de los mecanismos y de la información para evaluar los resultados y los gastos relacionados a los mismos. Asimismo influye la falta de una cultura consolidada para la planificación estratégica y para la evaluación y la necesidad de un Sistema de Evaluación Integral con una metodología preestablecida, sobre la base de una estrategia de gobierno de qué programas y/o organizaciones evaluar.

- 2.16 Las Compras Gubernamentales son también un componente relevante del gasto público. Actualmente, el Gobierno cuenta con un sistema de compras limitado que abarca sólo al 57% de la Administración Central por lo que la generación de información estandarizada y uniforme en tiempo real no es todavía posible. Además, hay importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación, que desdibujan las etapas obligatorias fijadas por las normas<sup>11</sup>. Por ende, el control interno se vuelve muy complicado. Por su parte, el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la República (TCR) y se realiza en forma manual, sin consultar el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ni el Sistema de Compras en aquellas organizaciones en que está implantado. Hay deficiencias en el marco jurídico, el cual no contempla todos los aspectos generales y, además, contempla situaciones específicas innecesarias. El marco normativo se ha hecho más vasto y complejo dado que se han aprobado por parte del TCR procedimientos especiales para determinados organismos, tal cual está previsto en la normativa vigente. Finalmente, no existe unicidad de criterios ni un sistema de Registro Único de Proveedores del Estado.

### **3. Sistema de Servicio Civil rígido y escasamente desarrollado**

- 2.17 El Servicio Civil es un de los elementos de la gestión pública uruguaya que mayor rigidez ha mostrado. Los índices de calidad del Sistema de Servicio Civil en Uruguay se ubican en promedio en torno al 46% de su valor máximo<sup>12</sup>. Esta situación, si bien está por encima de la media regional, muestra que existe un amplio margen para mejorar el desempeño del servicio civil uruguayo.
- 2.18 La organización del trabajo muestra una notable rigidez con una estructura de escalafones y cargos antigua y pensada más como un mecanismo administrativo tradicional que como una herramienta de gestión moderna. Por otra parte, el sistema de compensación salarial presenta una estructura desarticulada.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Cada organismo cumpliendo con la normativa vigente, genera su propio flujo de procedimiento.

<sup>12</sup> De acuerdo con el marco analítico desarrollado por el BID en el Diálogo Regional de Transparencia y Gestión Pública (Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: El caso del Uruguay- BID 2002, revisado y actualizado en septiembre 2004).

<sup>13</sup> Del total remunerativo el 25% corresponde al sueldo base, mientras que el resto corresponde al uso de las 120 retribuciones especiales que generan sueldos diferentes para funciones similares. La baja compresión vertical (ratio entre el salario más alto y el más bajo en una determinada escala salarial) de los salarios del sector público (3,46, el más bajo de la región) muestra que la estructura salarial incentiva escasamente las funciones directivas, tendiendo a favorecer a los niveles inferiores por encima del nivel de mercado.

- 2.19 La gestión de los recursos humanos se ha visto afectada por el débil ejercicio de las funciones transversales que un sistema de servicio civil requiere. La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) tiene la responsabilidad de rectoría del empleo público, pero en la práctica su papel es secundario, con escasa capacidad de control sobre el funcionamiento del sistema. Los organismos públicos gestionan sus recursos por cuenta propia y recurren a la ONSC para la realización de trámites. La debilidad técnica de la ONSC y de las unidades responsables de la gestión del personal en los organismos de la Administración Central conduce a que las funciones de gestión de los recursos humanos se ejecuten de manera fragmentada y con escaso nivel técnico.
- 2.20 En cuanto al marco normativo, la Constitución de 1967 regula los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. Las normas de la Administración Central fueron establecidas mediante el Estatuto del Funcionario (DL 10.388/43). Posteriormente, se han dictado numerosas normas, en especial las contenidas en los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas con muchas regulaciones superpuestas y una gran diversidad de excepciones.

**C. Estrategia del país en el sector**

- 2.21 Este programa se inscribe en la estrategia de transformación del Estado prevista en la Ley de Presupuesto Nacional 2005 - 2009<sup>14</sup>. En la exposición de motivos de dicha Ley se establecen los siguientes criterios que se vinculan a la estrategia de transformación del Estado: (i) responsabilidad fiscal que postula la coherencia entre el presupuesto y el programa financiero; (ii) la reforma tributaria; y (iii) la realización de compromisos de gestión tendientes a mejorar la gestión pública incluyendo entre otros ítems la naturaleza de las rendiciones de cuentas (gestión por resultados), formulación de una gran transformación estructural en materia de recursos humanos y la continuidad de la modernización de la gestión tributaria.

**D. Estrategia del Banco en el país, el sector, otros Donantes y lecciones aprendidas**

- 2.22 Estrategia del Banco en el país. El programa propuesto se enmarca en la línea de acción de la Estrategia de País del Banco con Uruguay 2005 - 2009, dado que esta incluye entre sus áreas prioritarias de acción la mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal para enfrentar los desafíos descritos arriba en los párrafos 2.5, 2.6 y 2.7.
- 2.23 Estrategia del Banco en el sector. Este programa se encuadra dentro del área de gestión pública y de las posibilidades de actuación que la Estrategia de Modernización del Estado del Banco<sup>15</sup> recoge en los ámbitos de: (i) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; (ii) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; (iii) mejorar la capacidad de coordinación de

---

<sup>14</sup> Artículos 23, 32, 69, 70, 456 y 457. La Ley de Presupuesto Quinquenal corresponde a un plan estratégico del gobierno. Asimismo, las áreas de política de esta operación están incluidas en los compromisos asumidos por la presente administración ("El Gobierno del Cambio, Propuestas y proyectos: La Transición Responsable" y en la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional. Ver pie-de-página 3.

<sup>15</sup> OP-1004 de julio 2003.

estrategias y políticas públicas; y (iv) aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

- 2.24 Coordinación con otros donantes. En la Misión de Identificación II se realizó una reunión entre el equipo del programa, el MEF y el FMI para coordinar el apoyo de los diferentes organismos internacionales al proceso de modernización de la gestión tributaria en Uruguay. Además, desde la misión de preidentificación el equipo se ha coordinado con los representantes locales de otras entidades donantes tales como la Cooperación Española y la Unión Europea (UE) con respecto a la DGI.<sup>16</sup> Nuestras acciones de apoyo a la DGI (UR-L1028) son complementarias a la donación de la UE y dirigidas a los cambios que viran con la reforma tributaria y que no hacían parte de la donación de la UE. Con relación al Banco Mundial, su programa con Uruguay para el periodo 2005 - 2008 está más enfocado en las áreas de reformas del sector financiero (reestructuración de la Banca Pública, desarrollo de mercados de capital, reglamentación y supervisión del sector financiero y implementación de seguros de los depósitos) y reformas del los sectores sociales (salud y sistemas de pensiones públicas).
- 2.25 Lecciones aprendidas. El programático se inscribe en el marco de un conjunto de operaciones anteriores orientadas a reformar la gestión pública uruguaya<sup>17</sup>. Del “Programa de Modernización de la Administración Pública (1336/OC-UR)”, que colaboró con el incremento de la calidad y productividad de la administración del gobierno central y de los servicios que provee, se identifican una serie de lecciones aprendidas que son consideradas en el diseño de este programa.
- a. Apoyar el programa de reforma de políticas mediante otras operaciones específicas que faciliten el logro de las metas de política acordadas. En el programa propuesto, tres facilidades sectoriales apoyarán tareas vinculadas al cumplimiento de los objetivos previstos para las operaciones incluidas en el programático.
  - b. Compromiso político y liderazgo institucional. El programa propuesto cuenta con el apoyo del MEF y de la Presidencia como esta establecido en el Programa de Gobierno, Ley de Presupuesto y Acuerdo *Stand By* con el FMI.

---

<sup>16</sup> La Comunidad Europea y el Gobierno de Uruguay firmaron un convenio de financiación en diciembre de 2003, cuyo organismo ejecutor y beneficiario directo es la DGI. El proyecto tiene un presupuesto total de €7.501.800 (€5.500.000 por parte de la Comunidad Europea con cargo a fondos no reembolsables y de €2.001.800 por parte de Uruguay). El objetivo general es fortalecer la capacidad institucional del país y fomentar la modernización del Estado gracias a una mayor eficacia y eficiencia de la DGI. Los objetivos específicos son: i) dotar a la DGI de un adecuado régimen de administración de sus recursos humanos, físicos y financieros y promover en la sociedad la percepción y comprensión del rol de la administración tributaria; ii) introducir un cambio organizacional a través de un nuevo modelo de gestión que implante procesos de calidad que le permitan el cumplimiento eficaz y eficiente de la misión institucional; y iii) establecer una relación de confianza y transparencia entre la DGI y los contribuyentes reforzando la lucha contra el fraude fiscal y facilitando al máximo el cumplimiento voluntario. La mayor parte de los recursos de esta donación fueron destinados al diseño e implantación de un nuevo modelo de gestión.

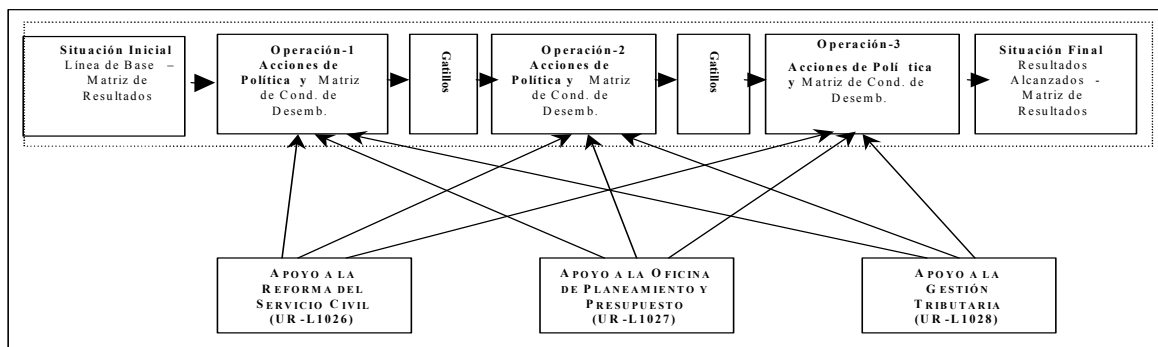
<sup>17</sup> La operación “Reforma del Estado (995/OC-UR)”, y las cooperaciones técnicas “Fortalecimiento de la Estrategia de Gobierno Electrónico de la DGI (ATN/IP-9275-UR)” y “Programa de Reducción del Costo del Estado sobre la Actividad Privada (ATN-MT-7530-UR)”. Además, en 2001 se aprobó el “Programa de Modernización de la Administración Pública (1336/OC-UR)” que fue asistido por el préstamo de cooperación técnica “Apoyo Modernización de la Gestión Pública (1337/OC-UR)”.



- c. Involucramiento de otros organismos del sector público sin descuidar que exista coordinación y el liderazgo de una unidad. Por esto se ha considerado la participación de la DGI, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la ONSC en un comité coordinador presidido por el MEF (párrafos 4.2 y 4.3).
- 2.26 El presente programa propone aprovechar los avances logrados por las operaciones mencionadas apuntando a la consolidación de las reformas realizadas en el ámbito del servicio civil, y de gestión presupuestal y tributaria.

**E. Estrategia del programa**

- 2.27 Tres consideraciones indican la conveniencia de que el programa se realice a través de una modalidad más flexible que un préstamo sectorial tradicional: (i) el programa incluye varias reformas de política sustantivas, con diferentes velocidades de implementación y que involucran a varias entidades con diferentes capacidades institucionales para la ejecución de las mismas; (ii) los planes de reforma del gobierno deberán adaptarse a los cambios no previstos en este momento en el contexto político y económico, así como a las restricciones técnicas y de recursos que usualmente surgen durante la ejecución de procesos de cambio de políticas a lo largo de su ejecución; y (iii) el apoyo político al programa se fortalecerá en la medida en que las autoridades gubernamentales perciban que la implementación de las reformas incluidas en él puede ajustarse con flexibilidad a las necesidades y exigencias que surjan a lo largo del período de ejecución.
- 2.28 Basado en las consideraciones del párrafo anterior y en las lecciones aprendidas con relación a los préstamos de apoyo a reformas de políticas y cambios institucionales, se propone un programa sectorial de políticas de tipo programático con tres operaciones consecutivas de uno solo tramo y tres facilidades sectoriales de apoyo al programa.
- 2.29 La figura abajo aclara la secuencia y complementariedad de las operaciones del programa como un todo. Así, partiendo de una situación inicial (Línea de Base de la Matriz de Resultados) que representa la situación actual en las tres áreas de política del programa, se propone un programático con el objetivo de apoyar los cambios de política y transformaciones estructurales que permitan llegar a la Situación Final que representa los resultados alcanzados con las operaciones (Resultados Alcanzados en la Matriz de Resultados).
- 2.30 Cada operación del programático tiene sus propias acciones de política que tienen que ser cumplidas y verificadas antes de cada desembolso. Asimismo, el programático incluye una serie de condiciones intermedias, denominadas gatillos (o acciones disparadoras) que deben ser cumplidas antes del inicio de la preparación de la operación subsiguiente. Los gatillos tienen el objetivo de reducir los riesgos de no cumplimiento de las condiciones de desembolso de la futura operación. Así, por ejemplo, después del cumplimiento de las acciones de política de la Operación-1 y hecho el desembolso respectivo, se hace necesario el cumplimiento de los gatillos (acciones disparadoras) para empezar la preparación de la Operación-2, la cual cuenta con sus propias acciones de política que representan la continuidad de las metas en cada área de política del programático.



- 2.31 Tres facilidades sectoriales (UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028), independientes pero coordinadas y elaboradas como un único paquete, complementan el programático y apoyarán las instituciones involucradas, financiando las tareas vinculadas al cumplimiento de las acciones de política de las tres operaciones del programático y de las condiciones disparadoras (gatillos) para la preparación de las Operaciones 2 y 3.

### III. EL PROGRAMA

#### A. Objetivo

- 3.1 El objetivo general del programa es promover acciones de política orientadas a mejorar la eficiencia de la administración pública central, poniendo énfasis en elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria, incrementar la calidad del gasto público y promover una gestión articulada de los recursos humanos. Para esto, además del mantenimiento de un marco económico estable, el programa se estructura en tres áreas de política: (i) eficiencia y equidad del sistema tributario; (ii) calidad del gasto y del proceso presupuestario; y (iii) reforma del servicio civil.
- 3.2 El monto total estimado para el programático es de US\$ 250 millones incluyendo 50 millones de la Operación-1. Estos montos toman en cuenta las acciones de política incluidas en la Matriz de Políticas y los requerimientos que surgen de la estructura financiera global del gobierno para el mediano plazo como se describe en los escenarios objetivos de la Estrategia de País. Se estima que el programático (las tres operaciones) se va ejecutar en un plazo de tres años con un año entre cada operación.

#### B. La Primera Operación de tramo único del programático – Operación-1

- 3.3 La primera operación, que tiene el mismo objetivo mencionado anteriormente para el conjunto del programa, busca desarrollar propuestas de reforma normativa, institucional y de instrumentos de gestión a ser implementadas o desarrolladas plenamente durante las dos operaciones siguientes previstas para el programático, atendiendo a los diferentes ritmos y grados de avance observables en las tres áreas de política propuestas. Las siguientes secciones describen los objetivos y las condiciones generales de desembolso vinculadas a cada área de política de la primera operación. Detalles pormenorizados de las condiciones de desembolso están incluidas en la Matriz de Políticas en el Anexo I.

## **1. Marco macroeconómico estable**

- 3.4 El mantenimiento de un marco macroeconómico estable compatible con los objetivos del programa es condición necesaria para el desembolso de la Operación-1 así como para la preparación de las Operaciones 2 y 3.

## **2. Eficiencia y equidad del sistema tributario**

- 3.5 El objetivo de esta área de política es contribuir para la obtención de los recursos necesarios para que el Estado cumpla con sus metas de política, logrando: (i) contar con una estructura impositiva más equitativa y eficiente; y (ii) reducir los niveles de evasión de los tributos internos mediante el fortalecimiento de la eficiencia recaudatoria de la DGI.
- 3.6 La complejidad del sistema tributario, su escasa eficiencia y falta de equidad así como las distorsiones que genera en las actividades económicas, exigen una reforma que eleve significativamente su equidad y eficiencia. Para ello el gobierno presentó al Parlamento un proyecto de Ley de Reforma Tributaria. El dicho proyecto incluyó medidas que elevan la eficiencia del sistema (como por ejemplo la simplificación y racionalización del número de impuestos y de exoneraciones existentes) y mejoran su equidad (gravando rentas que actualmente no tributan o disminuyendo tasas de impuestos que no favorecen la progresividad del sistema). En este contexto, se ha propuesto, en el nuevo diseño del sistema tributario, un conjunto de medidas que apuntan al logro de los objetivos de mejora de la equidad, aumento de la eficiencia, simplificación y estímulo a la inversión productiva<sup>18</sup>.
- 3.7 No es posible alcanzar una mayor eficiencia y equidad efectiva de la estructura tributaria sin combatir la elevada evasión tributaria. Para ello, es necesario enfrentar los problemas estructurales que afectan la acción de las agencias de recaudación, entre ellas de manera especial la DGI. Para ello, se profundizará el proceso de modernización institucional que recientemente ha iniciado la DGI, poniendo particular énfasis en que cuente con los recursos financieros, humanos e informáticos necesarios para desempeñar su labor recaudatoria con eficiencia.
- 3.8 Adicionalmente, como una condición disparadora para la preparación de la Operación-2, la DGI elaborará planes que le permita adecuarse oportunamente a la nueva estructura impositiva propuesta, incluyendo al menos la adecuación de sistemas, recursos humanos (contratación y entrenamiento), equipos, manuales, formularios, medios de información al público y comunicación con la sociedad.

## **3. Calidad del gasto y del proceso presupuestario**

- 3.9 El objetivo de esta área de política es contribuir a la mejora de la calidad del gasto público, logrando: (i) generar información relevante para la evaluación de resultados que permita retroalimentar anualmente el proceso presupuestal sin debilitar su carácter plurianual; y (ii) alcanzar un grado mayor de eficiencia y transparencia en las compras públicas a través de la modernización del sistema de compras, procurando un marco jurídico unificado y actualizado, que incorpore el

---

<sup>18</sup> Ver Proyecto de Ley de Reforma del Sistema Tributario sometido al Poder Legislativo en Marzo de 2006 en [http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2006/03/03\\_2006.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2006/03/03_2006.htm)

concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.

- 3.10 Se considera importante avanzar en el desarrollo de información que permita priorizar en el proceso de asignación de recursos, tomando en cuenta las prioridades de gobierno. Para esto es fundamental la continuidad y profundización de los cambios introducidos en el Presupuesto 2005 - 2009 donde se definieron nuevas categorías que permiten articular las prioridades de gobierno, la definición de objetivos estratégicos ministeriales y la definición de objetivos y metas en el ámbito de las unidades ejecutoras.
- 3.11 La retroalimentación del proceso presupuestal a partir de la evaluación del gasto supone que el gobierno esté en capacidad de generar información relevante sobre el logro de los objetivos y metas de gestión. Para ello, se prevé: (i) cerrar el ciclo presupuestal del primer ejercicio de gobierno (rendición de cuentas), a través de la presentación de estados demostrativos que muestren los resultados a partir de los Planes Anuales elaborados en la Ley de Presupuesto 2005 - 2009. Esto permitirá afianzar la aplicación de la metodología de planificación estratégica, a través del análisis de la información presentada en el presupuesto, la incorporación de ajustes en los planes del año 2006 y la incorporación de los planes del año 2007 por parte de los organismos<sup>19</sup>; y (ii) obtener información sistematizada que permita apoyar las decisiones en materia de reasignación de recursos.
- 3.12 Dado que parte importante del gasto público se ejecuta mediante la adquisición de bienes y la contratación de servicios, es importante lograr una mayor armonía y agilidad en los procesos de compras y contrataciones que ejecutan la administración central, Intendencias y empresas públicas. Para ello el gobierno elaborará - sobre la base de un diagnóstico que recoja la problemática que enfrentan las entidades mencionadas - una propuesta de cambios al marco normativo correspondiente, con miras a presentarla con posterioridad al Parlamento. Adicionalmente, se evaluarán los sistemas de ofertas en línea actualmente en uso en la administración pública.

#### **4. Reforma del Servicio Civil**

- 3.13 El objetivo de esta área de política es promover decisiones de política orientadas a lograr una gestión flexible, fundada en el mérito, coherente e integrada de los recursos humanos de la Administración Central, logrando: (i) dotar a la gestión de los recursos humanos de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito; (ii) desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de información para la gestión del personal; y (iii) desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.

---

<sup>19</sup> En la Ley de Presupuesto 2005 – 2009 se solicitó la presentación obligatoria de los Planes Anuales PAG2005 y PAG2006, previendo que la obligatoriedad de presentación del PAG2007 es en la Rendición de Cuentas del año 2005, y así sucesivamente.

- 3.14 La rigidez del sistema de organización del trabajo y la desarticulación de la estructura salarial exigen simplificar la estructura ocupacional de la administración central y articularla con una escala remunerativa integrada a un sistema de incentivos que favorezca el logro de objetivos de gobierno. Para ello el gobierno iniciará el desarrollo del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), concentrándose en una primera etapa de desarrollo en obtener una propuesta de descripción de ocupaciones consensuada con los organismos de la administración central, el Parlamento y las organizaciones sociales involucradas. El SIRO será completado en una segunda etapa con la elaboración de una estructura retributiva coherente con el sistema de ocupaciones propuesto. Ambos elementos deberán servir para la elaboración posterior de un Proyecto de Ley del Servicio Civil. Asimismo, el SIRO considerará escalafones de conducción y de no-conducción, como parte del proceso de ordenamiento y simplificación de la estructura ocupacional de la administración central.
- 3.15 Para superar la dispersión y debilidad que caracteriza la gestión de recursos humanos en los organismos de la Administración Central es necesario desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal que promueva la participación, la transparencia, la capacitación continua y la búsqueda de soluciones creativas que mejoren la productividad y la eficiencia. Dicho modelo contará con el apoyo de un sistema de información que facilite la administración del personal y fortalezca las capacidades de gestión de las áreas de recursos humanos. Al respecto, la ONSC ha decidido adaptar a las necesidades de la Administración Central el Sistema de Recursos Humanos (SRH) en uso en la Intendencia Municipal de Montevideo desde 1993. La ONSC iniciará el desarrollo del SRH con el apoyo de otras entidades involucradas (Intendencia Municipal de Montevideo, Contaduría General de la Nación, Administración Nacional de Telecomunicaciones y OPP), para posteriormente realizar una implantación piloto del sistema en el Ministerio de Educación.
- 3.16 Para lograr el funcionamiento adecuado del sistema de servicio civil es indispensable que la ONSC desarrolle o fortalezca las capacidades necesarias para desempeñar las funciones transversales que le competen.<sup>20</sup> Para ello se ejecutará un proceso de reestructuración funcional y organizativa y se elaborará un plan de capacitación interna. Posteriormente, la ONSC desarrollará mecanismos que le permitan ofrecer información y asistencia a los funcionarios de la Administración Central.

### **C. Financiamiento y desembolso**

- 3.17 La Operación-1 se financiará con recursos provenientes del Capital Ordinario del Banco por un equivalente a US\$ 50 millones, cuyo desembolso único se prevé para poco después de la aprobación de la operación por el Directorio del Banco y siempre que se cumplan y se aprueben a satisfacción del Banco todas y cada una de las acciones de política acordadas para la misma (Matriz de Políticas y Matriz de Medios de Verificación). Estas acciones de política para la Operación-1 están

---

<sup>20</sup> La ONSC es responsable por asistir al Sector Público en todo lo relativo a la administración de personal, efectuando su regulación y realizando los controles de su cumplimiento. Así, habrá una sinergia sustancial entre la ONSC y las dos otras instituciones involucradas en el Programático (OPP y DGI) en lo que refiere a los temas de Recursos Humanos.

en avanzado estado de preparación y se espera tenerlas cumplidas en el plazo de la aprobación de la operación por el Directorio.

- 3.18 Después de efectuado el desembolso de la Operación-1, el ejecutor del programa deberá presentar al Banco informe de cumplimiento de las acciones disparadoras (gatillos) para se empezar la preparación de la Operación-2.

#### **IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

##### **A. Prestatario y esquema de ejecución**

- 4.1 La República Oriental del Uruguay será el Prestatario y el MEF actuará como Organismo Ejecutor. La OPP, la ONSC y la DGI serán responsables del cumplimiento de las acciones incluidas en la Matriz de Políticas del Programa. Estas instituciones requerirán de un mecanismo que facilite su estrecha coordinación y facilite el logro de los objetivos de la operación, por ello las partes han convenido que se creará un Comité Coordinador del Programa (CCP) con representantes de cada una de las instituciones mencionadas, un representante de la Presidencia y un representante del MEF. El representante del MEF tendrá el mandato específico para: (i) coordinar con los responsables de las acciones incluidas en la Matriz de Políticas del Programa; (ii) hacer el seguimiento continuo del avance en dichas acciones; y (iii) informar oportunamente al Ministro de Economía y Finanzas sobre los avances del programa, para que éste a su vez tome las decisiones correspondientes para asegurar el cumplimiento cabal y oportuno de las acciones de política del programa. Las instituciones arriba descritas deberán reportar al CCP sobre el avance en el cumplimiento de las acciones de política del programa bajo su responsabilidad, a solicitud de ésta.<sup>21</sup>

##### **B. Seguimiento y evaluación de resultados**

- 4.2 El Prestatario y el Banco han acordado un plan de seguimiento de la ejecución del programa que contempla reuniones de evaluación de la Operación-1, cuyas fechas serán acordadas entre el Organismo Ejecutor y el Banco. Dichas reuniones tendrán como objeto revisar con el CCP los resultados alcanzados con la Operación-1, el estado de preparación para cumplimiento de los gatillos para iniciar la preparación de la Operación-2, el estado de avances en el cumplimiento de acciones de políticas pactadas para las Operaciones 2 y 3 y las medidas preventivas y correctivas según corresponda para garantizar el logro de los objetivos del programa.
- 4.3 Asimismo, el Organismo Ejecutor, presentará al Banco informes semestrales durante la ejecución del programático que permitan cautelar el oportuno cumplimiento de las acciones de política que se acompañan.
- 4.4 Los beneficios directos del programa serán los productos identificados en la Matriz de Políticas y en la Matriz de los Medios de Verificación que serán evaluados en el momento de la revisión del cumplimiento de las condiciones para el desembolso del tramo único de esta operación y, subsecuentemente, en la revisión del cumplimiento de los gatillos para la Operación-2, condiciones previas para iniciar su preparación.

---

<sup>21</sup> Los esquemas de ejecución de las facilidades sectoriales de apoyo describen los arreglos institucionales con cada institución involucrada incluyendo la formación de unidades ejecutoras correspondientes.

- 4.5 Una vez que se termine el programático, el Organismo Ejecutor presentará al Banco un Informe Final comprensivo de las actividades realizadas y las perspectivas de sostenibilidad de las reformas. Basado en estas y otras informaciones, se elaborará el Informe de Terminación de Proyecto (PCR), cuando considerará el grado de cumplimiento de los objetivos planteados para las tres operaciones del programático (Matriz de Resultados). En el caso que se interrumpa la serie de operaciones o se posponga la elaboración de la Operación-2 o de la Operación-3 sin definición de una fecha para el desembolso, un PCR será elaborado hasta un plazo de 24 meses desde el desembolso de la última operación.

## **V. IMPACTO DE DESARROLLO**

### **A. Beneficios e impactos**

- 5.1 Las metas específicas correspondientes a cada área de política con sus indicadores de resultado están definidas en la Matriz de Resultados (Anexo II) y sus valores intermedios y medios de verificación están definidas en forma de Matriz de Medios de Verificación del Programa (Anexo III).

### **B. Clasificación PTI/SEQ**

- 5.2 Esta operación no califica como orientada a la pobreza o a la promoción de la equidad social como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704).

### **C. Impactos sociales y ambientales**

- 5.3 Por la naturaleza del sector que trata el programa éste no tiene impactos ambientales. No obstante, se considera que las mejoras de gestión y de calidad del gasto que resulten del mismo, en sí serán favorables al proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos dirigidos a la atención de las prioridades sociales del país. (Aprobado en la Reunión CESI 09-06, del 3 de marzo del 2006).

## **VI. RIESGOS**

- 6.1 El éxito del programa dependerá de que se introduzcan mejoras importantes en la estructura organizacional y funcional de los organismos responsables, que dependen en última instancia de la voluntad política del Gobierno para respaldar estos cambios y sus consecuencias. Al respecto, el MEF ha calificado al programa como altamente prioritario, las áreas de política están en el Plan de Gobierno y son compatibles con la Carta de Intenciones en el contexto del acuerdo *Stand By* con el FMI. El diseño del programa, por el cual los desembolsos son contingentes al logro de avances tangibles en las diversas áreas del mismo, también contribuye a mitigar el potencial riesgo de cambios de las circunstancias durante la ejecución. Las facilidades de apoyo, con recursos de financiamiento del BID y contraparte de las rentas generales del gobierno, fueron incluidas en la Ley de Presupuesto, lo que indica la clara intención del gobierno con su implementación.

## **VII. ESTADO DE PREPARACIÓN**

- 7.1 Se estima llevar a cabo la Misión de Análisis en junio de 2006 y presentar la Propuesta de Préstamo al Directorio Ejecutivo en el tercer trimestre de 2006.

### MATRIZ DE POLÍTICAS DEL PROGRAMA: Condiciones de Desembolso y Gatillos

Problema	Objetivo	Operaciones		
		Primera	Segunda	Tercera
	Mejorar la eficiencia de la administración pública central, poniendo énfasis en incrementar la calidad del gasto público, elevar la equidad y eficiencia del sistema y la administración tributaria y promover una gestión articulada de los recursos humanos.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.	Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa, mediante la ejecución de acciones de modernización del Estado coherentes con el mismo.
<b>Marco Económico Estable</b>		<b>Mantenimiento de un marco económico estable compatible con los objetivos del programa</b>	<b>Mantenimiento de un marco económico estable compatible con los objetivos del programa</b>	<b>Mantenimiento de un marco económico estable compatible con los objetivos del programa</b>
<b>Área de política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario</b>				
Problema	Objetivo	Operaciones		
		Primera	Segunda	Tercera
Sistema tributario complejo, con problemas de eficiencia y equidad y que genera distorsiones en la economía.	Lograr un sistema impositivo más equitativo y eficiente.	<u>Condición desembolso:</u> 1) Presentación al Parlamento de la reforma tributaria.  <u>Gatillo:</u> Formulación y presentación del plan de adaptación de la reforma tributaria incluyendo como mínimo: - Recursos humanos necesarios para la implantación de la reforma - Plan de capacitación - Desarrollo de nuevos sistemas de información	<u>Condición desembolso:</u> 1) Aprobación y reglamentación de la Reforma Tributaria con al menos las siguientes características: - reducción del numero de tributos, - mayor equidad impositiva a través de la reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación, y - mayor eficiencia del sistema tributario a través	



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipos informáticos necesarios</li> <li>- Elaboración de los formularios, manuales y otros materiales necesarios a la implantación de la reforma</li> <li>- Plan de información y asistencia al contribuyente</li> </ul>	<p>de una reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.</p> <p>2) Aprobación del plan de adaptación a la reforma tributaria en la DGI y comienzo de su implantación. El Plan incluyera como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos humanos necesarios para la implantación de la reforma</li> <li>- Plan de capacitación</li> <li>- Desarrollo de nuevos sistemas de información</li> <li>- Equipos informáticos necesarios</li> <li>- Elaboración de los formularios, manuales y otros materiales necesarios a la implantación de la reforma</li> <li>- Plan de información y asistencia al contribuyente</li> </ul> <p><u>Gatillo:</u> Plan ajustado de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo y comienzo de implantación del mismo.</p>	
Elevada evasión tributaria vinculada a debilidades estructurales de la administración tributaria.	Reducir la evasión tributaria potenciando la eficiencia recaudadora de la DGI.	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <p>2) Elaboración para discusión en el ámbito del ejecutivo de una propuesta de actualización de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los</p>	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <p>3) Aprobación de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.</p>	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <p>2) Implementación de la normativa para consolidar la modernización de la DGI.</p> <p>3) Aprobación de la propuesta de la carrera administrativa en la DGI y elaboración de un plan para su</p>

		<p>ingresos de la entidad relacionándolos con la evolución de la recaudación, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.</p> <p>3) Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones prioritarias del núcleo principal del Sistema Integral incluido en el proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Gestión y Administración de los Recursos Impositivos (FIGARI):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adjudicación licitación del equipamiento informático para arquitectura técnica.</li> <li>▪ Gestión de entradas y salidas al sistema.</li> <li>▪ Nuevo sistema informático de gestión de recursos humanos.</li> <li>▪ Manejo informático y cambios de procedimientos de gestión de cartera de morosos.</li> <li>▪ Metodología de desarrollo.</li> </ul> <p><u>Gatillo:</u> Elaborar un plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p>	<p>4) Elaboración de propuesta de la carrera administrativa en la DGI articulada con una escala salarial que incentive la eficiencia y la calidad en el servicio, basada en el merito y resultando en una estructura simple y coherente de grados, escalafones y puestos.</p> <p>5) Implantación parcial del plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>6) Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización y estándares de formularios y documentos a ser usados por el contribuyente.</li> <li>▪ Modernización de la gestión masiva de contribuyentes, evidenciada en un aumento en un mínimo de 20% de los requerimientos realizados a contribuyentes.</li> <li>▪ Gestión de recursos administrativos y presupuestarios.</li> <li>▪ Gestión de estadísticas.</li> </ul>	<p>implementación.</p> <p>4) Implantación parcial del plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>5) Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI: Modernización de Recaudación y Contabilidad Presupuestal.</p>
--	--	---	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asistencia al contribuyente.</li> <li>▪ Inteligencia corporativa.</li> <li>▪ Gestión de Procesos.</li> </ul>	
<b>Área de política II: Calidad del gasto e del proceso presupuestario</b>				
Problema	Objetivo	Operaciones		
		Primera	Segunda	Tercera
Rigidez y falta de retroalimentación del proceso presupuestal.	Lograr mecanismos que permitan retroalimentar anualmente el proceso presupuestal a partir de la evaluación de los resultados del gasto, sin debilitar su carácter plurianual.	<u>Condición desembolso:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentar los Estados Demostrativos de resultados con una nueva versión del Sistema de Evaluación, con la finalidad de afianzar la planificación estratégica, por parte de los organismos en la instancia presupuestal de Rendición de Cuentas del año 2005.</li> </ul> <u>Gatillo:</u> Presentar instrumentos y mecanismos que apoyen las decisiones de los organismos durante el proceso de asignación de recursos presupuestales.	<u>Condición desembolso:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentar los Estados Demostrativos de resultados con la incorporación de ajustes y mejoras en los planes del año corriente y del siguiente, demostrando mayor consistencia entre los planes estratégicos y de gestión y la asignación presupuestaria otorgada a cada organismo.</li> </ul>	<u>Condición desembolso:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análisis de los avances alcanzados y lecciones aprendidas que permitan introducir correctivos y mejoras en la próxima Ley de Presupuesto Nacional.</li> </ul>
Debilidad de mecanismos y de la información para evaluar el gasto.	Generar información relevante a partir de la evaluación de resultados que se considere en la asignación y/o reasignación de recursos.		<u>Condición desembolso:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propuesta de metodología de evaluación de resultados y de gasto, para ser discutida en el ámbito del Poder Ejecutivo.</li> <li>▪ Propuesta de metodología de evaluación de capacidad institucional de los organismos para el cumplimiento de sus objetivos y</li> </ul>	<u>Condición desembolso:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de resultados y de gasto, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras y/o programas seleccionados de diferentes Incisos.</li> <li>▪ Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de la</li> </ul>

			metas, para ser discutida en el ámbito del Poder Ejecutivo.	<p>capacidad institucional de los organismos, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras seleccionadas de diferentes Incisos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentar un plan de extensión al resto de la Administración Central de los pilotos de evaluación de resultados y de evaluación de la capacidad institucional de los organismos.</li> </ul>
Existen importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación, más allá de las etapas obligatorias fijadas por las normas. Los procedimientos de compras y contrataciones aún adolecen de ineficiencia y lentitud y no se aplican de manera uniforme en la Administración Central.	Modernizar las compras públicas, procurando un marco jurídico unificado y actualizado, mediante un sistema de compras único, integrado, que contribuya a la transparencia e incorpore el concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diagnóstico y propuestas de los procesos de compras y contrataciones estatales con la participación directa de los organismos de la Administración Central procurando la participación de otros Poderes del Estado, empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados e Intendencias y representantes de Sector Privado (cámaras empresariales), en grupos temáticos de: procedimientos unificados, pliegos estándar, registro único de proveedores y normativa.</li> </ul> <p><u>Gatillo:</u> Diagnóstico de los sistemas de ofertas en línea a utilizar en el Estado.</p>	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de una propuesta unificada sobre la normativa aplicable a las compras y contrataciones en la Administración Central.</li> <li>▪ Presentación al Parlamento de ajustes normativos al régimen legal relativo a las compras y contrataciones de la Administración Central.</li> <li>▪ Integración del 80% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado.</li> <li>▪ Definición de la metodología para la recepción de ofertas en línea adecuada a las características de la Administración Central. Identificar los procedimientos de</li> </ul>	<p><u>Condición desembolso:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciar el proceso de implantación de las propuestas aprobadas por el Parlamento.</li> <li>▪ Integración superior al 95% de las Unidades Ejecutoras al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado.</li> <li>▪ Implantación del sistema de ofertas en línea en la Administración Central al menos en dos de los procedimientos previamente identificados.</li> </ul>

			compras en los que se utilizarán las ofertas en línea.	
<b>Área de política III: Reforma del servicio civil</b>				
Problema	Objetivo	Operaciones		
		Primera	Segunda	Tercera
Estructura de puestos y sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos, aunados a un sistema de compensación salarial desordenado, poco coherente con la estructura de puestos y que desincentiva las funciones directivas.	Dotar a la gestión de los recursos humanos en la administración central de una estructura ocupacional y una estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito.	<u>Condición desembolso:</u> Inicio del desarrollo de la Etapa I del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO): inicio de la descripción de puestos y aprobación de la metodología para la valoración de puestos.  <u>Gatillo:</u> Realización de un evento de intercambio sobre experiencias regionales de reforma del servicio civil.	<u>Condición desembolso:</u> Aprobación de la estructura ocupacional incluida en el SIRO mediante norma legal apropiada.  <u>Gatillo:</u> Presentación al Parlamento de la propuesta de marco normativo del Servicio Civil.	<u>Condición desembolso:</u> Aprobación de la estructura remunerativa incluida en el SIRO mediante norma legal apropiada.  Aprobación de las normas de transición de la estructura ocupacional y remunerativa anterior al SIRO mediante la norma legal apropiada.  Aprobación del marco normativo del Servicio Civil mediante la norma legal apropiada.
Dispersión en las prácticas de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central.	Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión del personal en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal.	<u>Condición desembolso:</u> Convenio de transferencia del Sistema de Recursos Humanos (SRH) firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la ONSC.  <u>Gatillo:</u> Definición y aprobación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos.	<u>Condición desembolso:</u> Implantación del modelo de gestión y del SRH en el Ministerio de Educación como experiencia piloto.  <u>Gatillo:</u> Implantación del modelo de gestión y del SRH en 3 Incisos de la Administración Central.	<u>Condición desembolso:</u> Implantación del modelo de gestión y del SRH en 3 Incisos adicionales de la Administración Central.  Convenios de implantación del SRH firmados por los Incisos restantes.

Débil ejercicio de las funciones transversales de gestión de recursos humanos.	Desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.	<p>Inicio de la reestructuración de las funciones y organización de la ONSC.</p> <p><u>Gatillo:</u> Aprobación de un plan de capacitación para los funcionarios de la ONSC.</p>	<p>Aprobación de la estrategia de comunicación y difusión de la ONSC.</p> <p><u>Gatillo:</u> Ejecución de la fase I de la estrategia de comunicación y difusión de la ONSC.</p>	
--	---	---	---	--

Matriz de los Medios de Verificación – UR-L1021					
Área de política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario					
Primera Operación	Medios de verificación	Segunda Operación	Medios de verificación	Tercera Operación	Medios de verificación
<p>1) Presentación al Parlamento de la reforma tributaria.</p> <p><u>Gatillo:</u> Formulación y presentación del plan de adaptación de la reforma tributaria.</p>	<p>Proyecto de Ley presentado al parlamento para su discusión.</p> <p>Plan de adaptación presentado.</p>	<p>1) Aprobación de la reforma tributaria y su reglamentación.</p> <p>2) Aprobación del plan de adaptación a la reforma tributaria en la DGI y comienzo de su implantación.</p> <p><u>Gatillo:</u> Plan ajustado de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo y comienzo de implantación del mismo.</p>	<p>Ley promulgada y reglamentada por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Plan aprobado y informe de actividades de su implantación.</p> <p>Plan ajustado aprobado y informe de actividades de su implantación.</p>	<p>1) Evaluación de los cambios e impactos económicos originados por la implantación de la reforma tributaria.</p>	<p>Presentación de informes de evolución indicadores fiscales y económicos por el Poder Ejecutivo.</p>
<p>2) Elaboración para discusión en el ámbito del ejecutivo de una propuesta de actualización de la normativa para consolidar la modernización de la DGI, incluyendo mecanismos para garantizar la estabilidad de los ingresos de la entidad relacionándolos con la evolución de la</p>	<p>Propuesta de normativa para la consolidación de la Modernización de DGI.</p>	<p>3) Aprobación de la normativa para consolidar la modernización de la DGI.</p> <p>4) Elaboración de propuesta de la carrera administrativa en la DGI.</p> <p>5) Implantación parcial del plan de capacitación técnica, profesional y</p>	<p>Aprobación de la nueva normativa.</p> <p>Documento con propuesta de carrera administrativa.</p> <p>Informe de cumplimiento de metas del plan de capacitación.</p>	<p>2) Implementación de la normativa para consolidar la modernización de la DGI.</p> <p>3) Aprobación de la propuesta de la carrera administrativa en la DGI y elaboración de un plan para su implementación.</p> <p>4) Implantación parcial</p>	<p>Informe de avance de los cambios producidos con la nueva normativa.</p> <p>Propuesta aprobada y plan de implementación presentado.</p> <p>Informe de</p>

<p>recaudación, precisando el modelo de gestión administrativa y financiera de la entidad.</p> <p>3) Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones prioritarias del núcleo principal del Sistema Integral incluido en el proyecto de Fortalecimiento Institucional para la Gestión y Administración de los Recursos Impositivos (FIGARI):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adjudicación licitación del equipamiento informático para arquitectura técnica.</li> <li>▪ Gestión de entradas y salidas al sistema.</li> <li>▪ Nuevo sistema informático de gestión de recursos humanos.</li> <li>▪ Manejo informático y</li> </ul>	<p>Resolución de adjudicación de adquisición del equipamiento.</p> <p>Documento con los ajustes técnico necesarios para los sistemas de ayuda Alfa y Beta.</p> <p>Nuevo sistema de RR.HH adquirido.</p> <p>Informes de Control de</p>	<p>gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>6) Desarrollo e implantación de de subsistemas y funciones complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Normalización y estándares de formularios y documentos a ser usados por el contribuyente.</li> <li>▪ Modernización de la gestión masiva de contribuyentes, evidenciada en un aumento en un mínimo de 20% de los requerimientos realizados a contribuyentes.</li> <li>▪ Gestión de recursos administrativos y presupuestarios.</li> <li>▪ Gestión de estadísticas.</li> </ul>	<p>Formularios normalizados de los nuevos impuestos disponibles para los contribuyentes.</p> <p>Informe de cumplimiento del incremento del número de requerimientos realizados a contribuyentes.</p> <p>Adquisición del nuevo sistema de recursos materiales.</p>	<p>del plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p> <p>5) Desarrollo e implantación de subsistemas y funciones complementarias del Sistema Integral incluido en el proyecto FIGARI: Modernización de Recaudación y Contabilidad Presupuestal.</p>	<p>cumplimiento de metas del plan de capacitación.</p> <p>Puesta en funcionamiento de los sistemas integrados.</p>
--	---	---	---	--	--



<p>cambios de procedimientos de gestión de cartera de morosos.</p> <p>▪ Metodología de desarrollo.</p> <p>▪ <u>Gatillo</u>: Elaborar un plan de capacitación técnica, profesional y gerencial para el personal de la DGI.</p>	<p>Gestión Jurídica y de Cobro Coactivo emitidos por el nuevo sistema informático.</p> <p>Documento con la metodología de desarrollo de aplicaciones.</p> <p>Plan presentado.</p>	<p>▪ Asistencia al contribuyente.</p> <p>▪ Inteligencia corporativa.</p> <p>▪ Gestión de Procesos.</p>	<p>Sistema informático de planificación implantado.</p> <p>Procesos automatizados para la gestión de Registro Único Tributario.</p>		
<b>Área de política II: Calidad del gasto y del proceso presupuestario</b>					
<b>Primera Operación</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Segunda Operación</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Tercera Operación</b>	<b>Medios de verificación</b>
<p>Presentar los Estados Demostrativos de resultados con una nueva versión del Sistema de Evaluación, con la finalidad de afianzar la planificación estratégica, por parte de los organismos en la instancia presupuestal de Rendición de Cuentas del año 2005.</p> <p><u>Gatillo</u>: Presentar instrumentos y mecanismos que apoyen las decisiones de los</p>	<p>Estados Demostrativos de resultados de la Rendición de Cuentas del año 2005.</p> <p>Instrumentos y Mecanismos presentados.</p>	<p>Presentar los Estados Demostrativos de resultados con la incorporación de ajustes y mejoras en los planes del año corriente y del siguiente, demostrando mayor consistencia entre los planes estratégicos y de gestión y la asignación presupuestaria otorgada a cada organismo.</p>	<p>Estados Demostrativos de resultados de la Rendición de Cuentas del año 2006.</p>	<p>Análisis de los avances alcanzados y lecciones aprendidas que permitan introducir correctivos y mejoras en la próxima Ley de Presupuesto Nacional.</p>	<p>Informe de análisis de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).</p>

organismos durante el proceso de asignación de recursos presupuestales.					
		<p>Propuesta de metodología de evaluación de resultados y de gasto, para ser discutida en el ámbito del Poder Ejecutivo.</p> <p>Propuesta de metodología de evaluación de capacidad institucional de los organismos para el cumplimiento de sus objetivos y metas, para ser discutida en el ámbito del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Propuesta presentada.</p> <p>Propuesta presentada.</p>	<p>Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de resultados y de gasto, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras y/o programas seleccionados de diferentes Incisos.</p> <p>Implementar en forma piloto la metodología de evaluación de la capacidad institucional de los organismos, aprobada por el Poder Ejecutivo, en al menos tres unidades ejecutoras seleccionadas de diferentes Incisos.</p> <p>Presentar un plan de extensión al resto de la Administración Central de los pilotos de evaluación de resultados y de evaluación de la capacidad institucional de los organismos.</p>	<p>Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), sobre implantación de pilotos.</p> <p>Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), sobre implantación de pilotos.</p> <p>Plan presentado.</p>
Diagnóstico y	Diagnostico y	Elaboración de una	Propuesta presentada.	Iniciar el proceso de	Informe de la Oficina de

propuestas de los procesos de compras y contrataciones estatales con la participación directa de los organismos de la Administración Central procurando la participación de otros Poderes del Estado, empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados e Intendencias y representantes de Sector Privado (cámaras empresariales), en grupos temáticos de: procedimientos unificados, pliegos estándar, registro único de proveedores y normativa.	propuestas presentados.	propuesta unificada sobre la normativa aplicable a las compras y contrataciones en la Administración Central.		implantación de las propuestas aprobadas por el Parlamento.	Planeamiento y Presupuesto (OPP).
<u>Gatillo:</u> Diagnóstico de los sistemas de ofertas en línea a utilizar en el Estado.	Diagnosticos presentado.	Presentación al Parlamento de ajustes normativos al régimen legal relativo a las compras y contrataciones de la Administración Central.	Proyecto de ley presentado al Parlamento.	Integración superior al 95% de las Unidades Ejecutoras al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado.	Informe a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
		Integración del 80% de las Unidades Ejecutoras de la Administración Central al Sistema de Compras y/o Publicaciones del Estado.	Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).	Implantación del sistema de ofertas en línea en la Administración Central al menos en dos de los procedimientos previamente identificados.	Sistema implantado.
		Definición de la metodología para la recepción de ofertas en línea adecuada a las características de la Administración Central.	Metodología presentada.		
		Identificar los procedimientos de compras en los que se utilizarán las ofertas en línea.	Informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con los procedimientos identificados.		

Primera Operación	Medios de verificación		Medios de verificación		Medios de verificación
<p>Inicio del desarrollo de la Etapa I del Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO): inicio de la descripción de puestos y aprobación de la metodología para la valoración de puestos.</p> <p><u>Gatillo:</u> Realización de un evento de intercambio sobre experiencias regionales de reforma del Servicio Civil.</p>	<p>Informe de avance del desarrollo del SIRO elaborado por ONSC.</p> <p>Informe de evaluación del evento elaborado por ONSC.</p>	<p>Aprobación de la estructura ocupacional incluida en el SIRO mediante norma legal apropiada.</p> <p><u>Gatillo:</u> Presentación al Parlamento de la propuesta de marco normativo del Servicio Civil.</p>	<p>Norma legal apropiada debidamente promulgada.</p> <p>Proyecto de Ley.</p>	<p>Aprobación de la estructura remunerativa incluida en el SIRO mediante norma legal apropiada.</p> <p>Aprobación de las normas de transición de la estructura ocupacional y remunerativa anterior al SIRO mediante la norma legal apropiada.</p> <p>Aprobación del marco normativo del Servicio Civil mediante la norma legal apropiada.</p>	<p>Norma legal apropiada debidamente promulgada.</p> <p>Norma legal apropiada debidamente promulgada.</p> <p>Norma legal apropiada debidamente promulgada.</p>
<p>Convenio de transferencia del Sistema de Recursos Humanos (SRH) firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la ONSC.</p> <p><u>Gatillo:</u> Definición y aprobación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos.</p>	<p>Convenio firmado.</p> <p>Resolución ONSC aprobando el modelo de gestión.</p>	<p>Implantación del modelo de gestión y del SRH en el Ministerio de Educación como experiencia piloto.</p> <p><u>Gatillo:</u> Implantación del modelo de gestión y del SRH en 3 Incisos de la Administración Central.</p>	<p>Informe de avance del piloto elaborado por ONSC.</p> <p>Informe de avance elaborado por ONSC.</p>	<p>Implantación del modelo de gestión y del SRH en 3 Incisos adicionales de la Administración Central.</p> <p>Convenios de implantación del SRH firmados por los Incisos restantes.</p>	<p>Informe de avance elaborado por ONSC.</p> <p>Convenios firmados con 7 Incisos.</p>
Inicio de la	Informe de avance	Aprobación de la	Documento de		

reestructuración de las funciones y organización de la ONSC.  <u>Gatillo:</u> Aprobación de un plan de capacitación para los funcionarios de la ONSC.	elaborado por ONSC.  Plan de capacitación debidamente aprobado.	estrategia de comunicación y difusión de la ONSC.  <u>Gatillo:</u> Ejecución de la fase I de la estrategia de comunicación y difusión de la ONSC.	estrategia debidamente aprobado.  Informe de avance elaborado por ONSC.		
--	---	--	---	--	--

## MATRIZ DE RESULTADOS UR-L1021

Problema	Objetivo	Resultado Final	Línea de Base
<b>Área de política I: Eficiencia y equidad del sistema tributario</b>			
Sistema tributario complejo, con problemas de eficiencia y equidad y que genera distorsiones en la economía.	Lograr un sistema impositivo más equitativo y eficiente.	1. Reducción del numero de tributos  2. Reducción de la dispersión entre la participación de los tributos en el total de la recaudación.  3. Reducción de la proporción de tributos indirectos en la recaudación total.	30 tributos en 2005 (IVA contado como dos tributos, tasas básica y mínima)  Herfindahl index 2005 <sup>1</sup> 0.2354  En 2005, tributos directos = 28% tributos indirectos = 72%
Elevada evasión tributaria vinculada a debilidades estructurales de la administración tributaria.	Reducir la evasión tributaria potenciando la eficiencia recaudadora de la DGI.	1. Reducción de la evasión fiscal  2. Incrementar la eficiencia recaudatoria de la DGI - incrementar el índice de eficiencia recaudatoria	En 2005 el índice de eficiencia de la DGI = 109,9 <sup>2</sup>
<b>Área de política II: Calidad del gasto y del proceso presupuestario</b>			
Rigidez y falta de retroalimentación del proceso presupuestal.	Lograr mecanismos que permitan retroalimentar anualmente el proceso	Incremento en la cantidad de ajustes, basados en la gestión de	UE que en 2006 incorporen ajustes, basados en la gestión

$$^1 H = \sum_{i=1}^n \left( \frac{t_i}{T} \right)^2$$

donde  $t_i$  representa la recaudación del tributo  $i$  y  $T$  es la recaudación total

<sup>2</sup> Ver *Métodos de medida de la eficiencia de la DGI*. [Asesoría Económica - DGI, Montevideo, Diciembre de 2004](#) y su [revisión](#)

	presupuestal a partir de la evaluación de los resultados del gasto, sin debilitar su carácter plurianual.	resultados, a los planes realizados por las Unidades Ejecutoras (UE).	de resultados, en los planes anuales.
Debilidad de mecanismos y de la información para evaluar el gasto.	Generar información relevante a partir de la evaluación de resultados que se considere en la asignación y/o reasignación de recursos.	Amplio porcentaje de aprobación de la metodología de evaluación de resultados por parte de los actores políticos que participan en el proceso de asignación de recursos.	Procedimiento a utilizar: encuesta realizada a los actores políticos que participan en el proceso de asignación de recursos (legisladores y jerarcas de la Administración Central).
Existen importantes carencias en la planificación de las compras y una dispersión en las etapas que sigue un procedimiento de compra o contratación, más allá de las etapas obligatorias fijadas por las normas. Los procedimientos de compras y contrataciones aún adolecen de ineficiencia y lentitud y no se aplican de manera uniforme en la Administración Central.	Modernizar las compras públicas, procurando un marco jurídico unificado y actualizado, mediante un sistema de compras único, integrado, que contribuya a la transparencia e incorpore el concepto de universalidad y la aplicación de las mejores prácticas generando la información necesaria para la definición de políticas de compras.	Reducción de los precios pagados en las Unidades Ejecutoras que comienzan a utilizar los procedimientos de compras centralizados.  Amplio porcentaje de aprobación del sistema integrado de gestión de compras.  Aumento de la cobertura del sistema de compras.	Precios pagados en los procedimientos anteriores (no centralizados).  Encuesta con los usuarios del sistema.  Cobertura del sistema de compras a diciembre de 2005.
<b>Área de política III: Reforma del servicio civil<sup>3</sup></b>			
Estructura de puestos y sistema de carrera rígidos y escasamente meritocráticos, aunados a un sistema	Dotar a la gestión de los recursos humanos en la administración central de una estructura ocupacional y una	La estructura ocupacional y de remuneraciones son consistentes entre sí y promueven en mayor	Mejoran los indicadores de <i>consistencia de procesos, eficacia incentivadora y</i>

<sup>3</sup> Se toma como línea de base los resultados del estudio “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil: el caso de Uruguay”, realizado por el Banco en 2002. Se considera dicha línea de base válida en cuanto que no ha habido cambios mayores en la institucionalización, formativa y procesos de gestión de los recursos humanos de la administración central entre 2002 y la fecha. Los datos consignados muestran el puntaje obtenido como porcentaje de la escala total.

de compensación salarial desordenado, poco coherente con la estructura de puestos y que desincentiva las funciones directivas.	estructura salarial articuladas, así como de un sistema de carrera flexible y orientado según mérito.	medida la eficiencia y flexibilidad en el servicio	<i>flexibilidad</i> del sistema de Servicio Civil. <sup>4</sup>  <u>Línea de base</u> Consistencia procesos: 43.3% Eficacia incentivadora: 33.8% Flexibilidad: 30.8%
Dispersión en las prácticas de gestión de los recursos humanos en los organismos de la Administración Central.	Desarrollar e implantar un nuevo modelo de gestión de recursos humanos en los organismos de la Administración Central, poniendo en uso un conjunto consistente de procedimientos y sistemas de gestión del personal.	La gestión de los recursos humanos es consistente a lo largo de toda la Administración Central.	Mejoran los indicadores de <i>coherencia estratégica, directiva y de los procesos</i> del sistema de Servicio Civil <sup>5</sup>  <u>Línea de base</u> Coherencia estratégica: 27% Coherencia directiva: 34.2% Consistencia procesos: 43.3%
Débil ejercicio de las funciones transversales de gestión de recursos humanos.	Desarrollar o fortalecer las capacidades de la ONSC para formular políticas de gestión del personal, promover su puesta en práctica, controlar su ejecución y prestar asistencia a las unidades de gestión de recursos humanos.	La ONSC es efectivamente capaz de formular políticas de gestión de RRHH así como de impulsar y controlar su puesta en práctica	Mejora el indicador de <i>consistencia estratégica</i> del sistema de Servicio Civil <sup>6</sup> .  <u>Línea de base</u> Coherencia estratégica: 27%

<sup>4</sup> La *consistencia de procesos* es un indicador de diagnóstico de los sistemas de servicio civil (BID 2004) que mide el grado de desarrollo e integración (en este caso) de la estructura ocupacional y de remuneraciones. La *eficacia incentivadora* se refiere a su capacidad para promover la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. La *flexibilidad* se refiere al grado en que ambas estructuras permiten la adaptación de ocupaciones y remuneraciones a las necesidades y retos de la organización.

<sup>5</sup> La *consistencia estratégica* se refiere al grado de vinculación entre la gestión de RRHH y las prioridades estratégicas gubernamentales. La *consistencia directiva* se refiere al grado de desarrollo de la función directiva en la administración central. Sobre la *consistencia de procesos* ver la nota anterior.

<sup>6</sup> Sobre la *consistencia estratégica* ver nota anterior.



**ACTA DEL COMITÉ DE REVISIÓN GERENCIAL  
09 DE MAYO DE 2006**

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE MEJORA  
DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y DEL SERVICIO CIVIL (UR-L1021)  
DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO**

**APOYO A LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO: MEJORA DE LA  
CALIDAD DEL GASTO Y DEL PROCESO PRESUPUESTARIO (UR-L1027)  
PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL**

**PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN TRIBUTARIA (UR-L1028)  
PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL**

**I. INVITADOS**

- 1.1 Manuel Rapoport (RE1/MGR); Luisa Rains (RE1/DEP); Keisuke Nakamura (RE2/FSS/CHF); Jaime Sujoy (RE1/OD1/CHF); Orlando Reos (RE1/SC1/CHF); Asunción Aguilá (RE1/EN1/CHF); Silvia Sagari (RE1/FI1/CHF); Juan Manuel Fariña (RE1/SO1/CHF); Eduardo Fernández-Arias (RE1/Economista Regional); Carlos Sampaio-Costa (LEG/OPR1); Flora Painter (Asesor Senior RE1); Raúl Tuazón (Asesor Senior RE1); Juan José Taccone (Representante COF/CUR); Ximena Morey (RE1/OD1); Camille Gaskin-Reyes (DEV/MGR, a.i.); Guillermo Calvo (RES/MGR); Antonio Vives (SDS/MGR, a.i.); Jorge Sapoznikow (RE2/SC2/CHF); Xavier Comas (RE3/SC3/CHF); Ernesto Castagnino (SDS/SGC/CHF a.i.); Ricardo Gazel (RE1/SC1); Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1); Natalia Laguyás (MIF/OPS); Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1); Roberto Fernández (COF/CUR); y Rosina De Souza (LEG/OPR1).

**II. PARTICIPANTES**

- 2.1 La reunión del Comité de Revisión Gerencial (CRG), que consideró el Documento Conceptual de Proyecto de la operación UR-L1021 y los Perfiles de Facilidad Sectorial de las operaciones UR-L1027 y UR-L1028, fue presidida por Luisa Rains (RE1/DEP) y asistieron: Raúl Tuazón (Asesor Senior RE1); Flora Painter (Asesor Senior RE1); Carlos Jorge Sampaio-Costa (LEG/OPR1); Gustavo Beliz (SDS/SGS); Teodoro Noel (RE1/EN1); Orlando Reos (RE1/SC1); Gerardo Reyes-Tagle (RE1/SC1); Rosina De Souza (LEG/OPR1); Natalia Laguyás (MIF/OPS); y Marcella Distrutti (RE1/SC1), quién actuó como Secretaria. Participaron a través de videoconferencia: Juan José Taccone (Representante en COF/CUR); Roberto Fernández (COF/CUR); Ricardo Gazel (RE1/SC1); y Juan Carlos Cortázar (RE1/SC1). Además, enviaron comentarios por escrito: Susana Sitja Rubio (RE2/SC2); Gustavo Beliz (SDS/SGS); Marcio Anibal Cracel (RE3/SC3); Sarah Howden (DEV/SPO); Raúl Tuazón (Asesor Senior RE1); y Flora Painter (Asesor Senior RE1).

### III. PRINCIPALES TEMAS CONSIDERADOS

- 3.1 El CRG recomendó que se atiendan los siguientes temas para la operación “Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil” (UR-L1021):
- a) **Justificación del programa.** Conforme definido en el documento del Nuevo Marco de Financiamiento (NMF) y en CS-3633, el CRG solicitó un cambio en la redacción del párrafo 2.8 del documento para que la descripción del proyecto sea “... PBL programático que consiste en una serie de tres operaciones, cada una de un tramo, aprobadas consecutivamente...” y no la actual redacción: “....tres PBL Programáticos consecutivos de uno solo tramo cada uno...”.
  - b) **Indicadores, “gatillos/triggers” y Marcos Lógicos.** El CRG sugirió que, para el informe de proyecto, el equipo de proyecto revise la Matriz de Políticas de la operación en relación con los Marcos Lógicos de las tres Facilidades Sectoriales relacionadas a la misma para garantizar la coherencia y la consistencia entre los documentos. Asimismo, el CRG recomendó un párrafo adicional en el documento para explicar que los gatillos o *triggers* tienen más de una función y constituyen “condiciones intermedias” para reducir los riesgos de no cumplimiento de las condiciones de desembolso.
  - c) **Cronograma de las operaciones.** El CRG requirió la inclusión del cronograma / *timeline* de las actividades previstas por el PBL y las Facilidades Sectoriales en el informe de proyecto para garantizar la secuencia, el *timing* y el cumplimiento de los plazos de las tres operaciones.
  - d) **Time-frame entre las tres operaciones consecutivas.** El CRG requirió la inclusión de un estimación del horizonte de referencia (*time-frame*) para la ejecución de las tres operaciones consecutivas, en el párrafo 3.2 del documento.
  - e) **Comité Coordinador del Programa.** El CRG recomendó la discusión de la composición del Comité Coordinador del Programa, para mayor claridad acerca de la jerarquía de sus miembros (quién lo preside y los demás integrantes), y que esto sea incluido en el informe de proyecto.
  - f) **Sinergia estratégica.** El CRG sugirió al equipo de proyecto resaltar en el documento el grado de coordinación entre las acciones del área de Reforma del Servicio Civil y las que están relacionadas en las otras dos áreas del documento, principalmente en los temas de Recursos Humanos y compras y contrataciones, optimizando las sinergias entre las áreas de política. Asimismo, el CRG incentivó la incorporación de referencias cruzadas en el documento.
  - g) **Sistema de ocupaciones.** El CRG sugirió precisar en el párrafo 3.14 del documento que el sistema integrado de retribuciones y ocupaciones (SIRO) considerará escalafones de conducción y de no-conducción como parte del proceso de ordenamiento y simplificación de la estructura ocupacional de la administración central.
  - h) **Líneas de base.** El CRG sugirió la discusión, en la misión de análisis, de líneas de base más específicas para el área de política II del proyecto (mencionadas en la Matriz

de Resultados), tornando las encuestas de verificación previstas en procedimientos *ex ante* y *ex post* y precios y tiempos para compras y contrataciones de casos testigo.

- i) **Construcción de consensos.** El CRG sugirió al equipo de proyecto que las acciones de comunicación y difusión cabría enmarcarlas en una estrategia más global de *generación de consensos* sobre la reforma del Servicio Civil, habida cuenta el alto nivel de sensibilidad gremial y política que este tema dispara al interior del Estado. El equipo de proyecto indicó que las acciones de comunicaciones y difusión previstas por la ONSC (y sobre las cuales se hallará más detalle en el Informe de Proyecto de la SEF de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil, UR-L1026), responden justamente a la necesidad de generar consensos sobre la reforma entre los diversos actores involucrados, incluidos los gremios. En el caso de la relación con los gremios, el gobierno ha establecido con los principales gremios un acuerdo marco que permite a estos expresar sus opiniones sobre las propuestas de reforma y participar en la elaboración de consensos.

3.2 El CRG recomendó que se atiendan los siguientes temas para la operación “Apoyo a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Mejora de la Calidad del Gasto y del Proceso Presupuestario” (UR-L1027):

- a) **Marco de Referencia.** El CRG solicitó que el Marco de Referencia del documento sea revisado destacando los logros que el gobierno uruguayo ha tenido en el área y cuáles son las reformas que aún se requiere hacer. En especial, se recomendó que se inicie la sección exponiendo qué han sido los logros del sistema uruguayo e indicando lo que falta para mejorarlo.
- b) **Objetivo y propósito.** El CRG solicitó armonizar la formulación de los objetivos y del propósito de la operación entre el cuerpo principal del documento y el Marco Lógico.
- c) **PRODEV.** El CRG solicitó que se mencione en el documento el vínculo de la operación con el PRODEV previsto.
- d) **Sinergia estratégica.** El CRG sugirió al equipo de proyecto resaltar en el documento que las entidades responsables de los procedimientos financieros y de compras y adquisiciones de la operación - la OPP y el MEF -, el modelo de gestión y el Sistema de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO) serán implementados en estrecha colaboración con la ONSC, resaltando así la necesidad de coordinación entre la DGI y la ONSC, lo que resultaría en una buena sinergia entre las dos operaciones.

3.3 El CRG recomendó que se atiendan los siguientes temas para la operación “Programa de Apoyo a la Gestión Tributaria” (UR-L1028)

- a) **Transparencia y comunicación.** El CRG recomendó al equipo de proyecto incorporar un párrafo al Marco de Referencia del documento sobre el tema del componente 3 de la operación: “Fortalecimiento de Transparencia y Comunicación”, debido a su importancia en el contexto de la Reforma Tributaria.
- b) **Marco de la Reforma Tributaria.** El CRG solicitó al equipo de proyecto que explicita en el documento que los objetivos de la operación han sido proyectados en el “marco de la reforma tributaria”, y que ésta constituye la principal diferencia entre el proyecto del Banco y los programas financiados por otros donantes.

- c) **Perspectiva de aprobación de la Ley de Reforma Tributaria.** El CRG cuestionó el equipo de proyecto sobre las perspectivas de aprobación de la Ley de Reforma Tributaria en el Congreso. El equipo de proyecto afirmó que hay un debate en curso entre el gobierno y los senadores y diputados de su coalición sobre puntos específicos de la Reforma, pero que existe unanimidad en la coalición sobre la necesidad de aprobar la misma antes del fin del año. También se estima que una vez resueltas diferencias menores la Ley de Reforma Tributaria sería aprobada en un plazo breve.
- d) **Vínculo de la operación con el PBL.** El CRG requirió que el equipo de proyecto establezca más específicamente el vínculo entre esta operación y el PBL.
- e) **Sinergia estratégica.** El CRG sugirió al equipo de proyecto resaltar en el documento que el desarrollo de carreras profesionales en la DGI tendrá que darse en el marco de las normas establecidas por la ONSC y, por ello, en el marco del nuevo Sistema de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), resaltando así la necesidad de una estrecha coordinación entre la DGI y la ONSC, lo que resultaría en una buena sinergia entre las dos áreas de política.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Luego de analizar los tres documentos, el CRG resolvió que, efectuadas las modificaciones y aclaraciones indicadas, el resultante DCP se eleve a la consideración del Comité de Préstamo y los Perfiles de Facilidad Sectorial se sometan a la consideración del Comité de Programación.

**URUGUAY**  
**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y DE MEJORA**  
**DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y DEL SERVICIO CIVIL**  
**(UR-L1021)**

**Recomendaciones del Comité de Revisión Gerencial al Documento Conceptual de Proyecto**

RECOMENDACIONES CRG	Referencia al Documento
<p><i>Tema: <b>Justificación del programa.</b></i> Conforme definido en el documento del Nuevo Marco de Financiamiento (NMF) y en CS-3633, el CRG1 solicitó un cambio en la redacción del párrafo 2.8 del documento para que la descripción del proyecto sea "... PBL programático que consiste en una serie de tres operaciones, cada una de un tramo, aprobadas consecutivamente..." y no la actual redacción: "...tres PBL Programáticos consecutivos de uno solo tramo cada uno..."</p>	<p>Ver párrafo 2.8., pie-de-pagina 4 y otros para armonizar la terminología (2.28, 2.29, 2.30 y 2.31)</p>
<p><i>Tema: <b>Indicadores, “gatillos/triggers” y Marcos Lógicos.</b></i> El CRG1 sugirió que, para el informe de proyecto, el equipo de proyecto revise la Matriz de Políticas de la operación en relación con los Marcos Lógicos de las tres Facilidades Sectoriales relacionadas a la misma para garantizar la coherencia y la consistencia entre los documentos. Asimismo, el CRG1 recomendó un párrafo adicional en el documento para explicar que los gatillos o <i>triggers</i> tienen más de una función y constituyen “condiciones intermedias” para reducir los riesgos de no cumplimiento de las condiciones de desembolso.</p>	<p>Ver Anexo I del PBL y Anexo I de las tres Facilidades Sectoriales (UR-L1026, UR-L1027 y UR-L1028).</p> <p>Para gatillos ver párrafo 2.30.</p>
<p><i>Tema: <b>Cronograma de las operaciones.</b></i> El CRG1 requirió la inclusión del cronograma / <i>timeline</i> de las actividades previstas por el PBL y las Facilidades Sectoriales en el informe de proyecto para garantizar la secuencia, el <i>timing</i> y el cumplimiento de los plazos de las tres operaciones.</p>	<p>Estará en el Informe de Proyecto.</p>
<p><i>Tema: <b>Time-frame entre las tres operaciones consecutivas.</b></i> El CRG1 requirió la inclusión de un <i>time-frame</i> en el párrafo 3.2 del documento sobre las tres operaciones consecutivas.</p>	<p>Ver párrafo 3.2.</p>
<p><i>Tema: <b>Comité Coordinador del Programa.</b></i> El CRG1 recomendó la discusión de la composición del Comité Coordinador del Programa, para que exista una jerarquía clara entre quien lo preside y los demás miembros del mismo, y que esto sea incluido en el informe de proyecto.</p>	<p>Se va incorporar en el Informe de Proyecto después de la misión de análisis.</p>
<p><i>Tema: <b>Sinergia estratégica.</b></i> El CRG1 sugirió al equipo de proyecto resaltar en el documento el grado de coordinación entre el área de Reforma del Servicio Civil y las otras dos áreas del documento principalmente en los temas de Recursos Humanos y compras y contrataciones, optimizando las sinergias entre las áreas de política. Asimismo, el CRG1 incentivó la incorporación de referencias cruzadas en el documento.</p>	<p>Ver pie-de-pagina 20.</p>

<p><i>Tema:</i> <b>Sistema de ocupaciones.</b> El CRG1 sugirió identificar y acrecentar al párrafo 3.14 del documento con cuáles son los escalafones de conducción y no-conducción (designación política) del sistema de ocupaciones que harán parte del proceso de simplificación de la estructura ocupacional de la administración central.</p>	<p>Ver párrafo 3.14.</p>
<p><i>Tema:</i> <b>Líneas de base.</b> El CRG1 sugirió la discusión, en la misión de análisis, de líneas de base más específicas para el área de política II del proyecto (mencionadas en la Matriz de Resultados), tornando las encuestas de verificación previstas en procedimientos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> y precios y tiempos para compras y contrataciones de casos testigo.</p>	<p>Será discutido con las autoridades durante la misión de análisis.</p>
<p><i>Tema:</i> <b>Construcción de consensos.</b> El CRG1 comento al equipo de proyecto que las acciones de comunicación y difusión cabría enmarcarlas en una estrategia más global de <i>generación de consensos</i> sobre la reforma del Servicio Civil, habida cuenta el alto nivel de sensibilidad gremial y política que este tema dispara al interior del Estado.</p>	<p>Ver Perfil de la operación UR-L1026. El Equipo de Proyecto indicó que las acciones de comunicaciones y difusión previstas por la ONSC (y sobre las cuales se hallará más detalle en el Informe de Proyecto de la SEF de Apoyo a la Reforma del Servicio Civil, UR-L1026), responden justamente a la necesidad de generar consensos sobre la reforma entre los diversos actores involucrados, incluidos los gremios. En el caso de la relación con los gremios, el gobierno ha establecido con los principales gremios un acuerdo marco que permite a estos expresar sus opiniones sobre las propuestas de reforma y participar en la elaboración de consensos.</p>