

Modelo de Documento/Apéndice de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la gestión fiscal
▪ Número de CT:	UR-T1230
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMM) Líder del Equipo; Radics, Gustavo Axel (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Barca Fernandez, Karina (CSC/CUR); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Mendoza Benavente, Horacio (LEG/SGO); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	UR-L1170.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	27 May 2020.
▪ Beneficiario:	
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto 2020
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de la CT es contribuir a la recuperación de la crisis sanitaria y fiscal generada por la COVID-19 con medidas orientadas al fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal en Uruguay y a apoyar la mejora de la calidad del gasto del gobierno central y las empresas públicas. Los objetivos específicos son: i) apoyar el desarrollo de las instituciones de gestión macro-fiscal; ii) apoyar el desarrollo de los sistemas de evaluación de políticas y de programas de gasto público; y iii) apoyar el fortalecimiento de los procesos de selección, evaluación y gestión de la inversión pública.
- 2.2 Esta CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), alineándose al área transversal de Instituciones y Estado, al fortalecer las capacidades del gobierno en materia de mejora de la gestión de las finanzas públicas; y con la Estrategia de País con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), al contribuir al objetivo estratégico de fortalecer las finanzas públicas a través de la mejora de la eficiencia del gasto público. También se encuentra alineada a los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital

Ordinario (INS) (GN-2819-1) al incluir actividades cuyos resultados contribuirán al desarrollo de instituciones más eficaces y eficientes.

- 2.3 La CT asistirá la implementación de destacadas iniciativas en gestión fiscal recientemente aprobadas en la Ley de Urgente Consideración por el Parlamento de Uruguay, incluyendo desarrollos institucionales y aspectos de normatividad técnica, sistemas y metodologías. La CT prestará apoyo a la implementación de acciones indicativas del segundo préstamo programático bajo el programa 5034/OC-UR (UR-L1170).
- 2.4 La crisis sanitaria y económica causada por la pandemia de la Enfermedad del Coronavirus 2019 (COVID-19) afectará de manera importante a Uruguay, donde el FMI proyecta que el producto interior bruto (PIB) caerá en alrededor del 3% en 2020¹, comparado con una estimación de crecimiento del 1.5% a inicios de año. Se espera que déficit del SPNF supere el 5% del PIB debido a una caída de la recaudación y mayores gastos relacionados con medidas sanitarias y económicas orientadas a amortiguar el impacto del COVID-19. La deuda del SPNF se ubicó en 63% del PIB en 2019², pero se espera un incremento por las necesidades de endeudamiento generadas por la crisis sanitaria. El periodo post pandemia requerirá de políticas de apoyo tanto a la reconstrucción de la actividad económica, como a la recomposición de la situación fiscal en el mediano plazo. En un contexto de reajuste fiscal, se requerirán iniciativas encaminadas a mejorar la eficiencia del gasto público, y el fortalecimiento de las instituciones macro-fiscales.
- 2.5 En términos de gestión macro-fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas está diseñando una regla fiscal para asistir dicha gestión. El desarrollo normativo debe sin embargo ser acompañado de adecuadas instituciones, en la forma de consejos asesores fiscales que enriquezcan los procesos de estimación de balances estructurales y aporten visiones complementarias a la formulación de la política fiscal. De igual manera, se hace necesario fortalecer los sistemas de transparencia fiscal con el objetivo de clarificar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas y mejorar el reporte de información sobre agregados fiscales de relevancia y pasivos contingentes.
- 2.6 La ineficiencia técnica del gasto público es del 4.4% del gasto público en promedio del PIB en ALC³. Esto se compone de un 1.7% de filtraciones de transferencias (de programas sociales, subsidios a la energía y gasto tributario) hacia los no pobres; malgasto de 1.4% en compras públicas de bienes y servicios y de infraestructura; y 1.3% de exceso de salarios públicos sobre salarios en el sector privado para un mismo nivel de capital humano. Uruguay tiene una ineficiencia del gasto observada del 3.7% en promedio, levemente más bajo que el promedio de la región. El país presenta niveles de ineficiencia menores en compras públicas y similares en salarios públicos al resto de la región, pero proporcionalmente mayores filtraciones de transferencias (programas sociales y gasto tributario), que podrían llegar al 2.2% del PIB. En gran medida, esto se debe a sistemas de focalización de transferencias poco efectivos y anclados en datos anticuados. Uruguay no cuenta con procesos de evaluación de políticas públicas ni de programas de gasto ("spending reviews") que permitan

¹ FMI (2020). *World Economic Outlook* (WEO) (2020).

² FMI (2020). Artículo IV. Uruguay.

³ Izquierdo, Pessino y Vulletin (2018). Mejor gasto para Mejores Vidas. DIA, BID.

determinar la eficiencia asignativa y técnica de los mismos y asistir las decisiones de formulación presupuestaria.

- 2.7 A nivel de gasto en inversión, el sistema nacional de inversión pública en Uruguay adolece de procesos sólidos de selección de proyectos de inversión con evaluaciones ex ante, y se observa una completa ausencia de evaluaciones ex post (de resultados) de los proyectos de inversión ejecutados⁴. De manera adicional, Uruguay no cuenta con un sistema de gestión de activos públicos que permita tanto alargar la vida útil de los mismos, como desarrollar iniciativas para su puesta en valor a través de la gestión estratégica.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento del marco macro-fiscal.** El objetivo de este componente es apoyar al MEF en la implementación de acciones que permitan retornar a una senda de estabilidad fiscal en el periodo post pandemia. Las actividades por desarrollar incluyen: (i) preparación de una propuesta de diseño institucional del Consejo Fiscal Asesor del MEF y del Comité de Expertos; (ii) preparación de una propuesta de fortalecimiento de la transparencia en la gestión fiscal, incluyendo: (a) la generación de informes financieros para los proyectos de ley; (b) la mejora de la transparencia en la información sobre pasivos contingentes y riesgos fiscales; (c) el desarrollo de metodologías sobre gastos tributarios y su aplicación en un informe anual; (d) publicación de proyecciones fiscales de mediano plazo; y (e) reportes periódicos sobre endeudamiento, entre otros.
- 3.2 **Componente 2. Mejora la eficiencia del gasto público.** El objetivo de este componente es apoyar al Gobierno en el desarrollo de herramientas de evaluación y gestión del gasto público, tanto corriente como de inversión para retomar la senda de sostenibilidad fiscal en el periodo post-pandemia. Las actividades por desarrollar incluyen: i) aplicación del Toolkit de Gasto y Gestión Pública un mapa de ruta de las actividades de política y gestión a implementarse en el corto y mediano plazo para la mejora de la calidad del gasto; ii) análisis de factibilidad y de beneficios potenciales de establecer un sistema integrado de datos para focalización del gasto, la detección de la informalidad y la evasión; y iii) propuesta de desarrollo institucional de la función de evaluación de políticas públicas.
- 3.3 **Componente 3. Fortalecimiento de los sistemas de inversión pública.** El objetivo de este componente es apoyar al gobierno a fortalecer sus procesos de selección de proyectos de inversión, y sus sistemas de gestión y evaluación de la inversión pública enfocados en aquellos proyectos que tengan un impacto multiplicador en la economía y generación de empleo post pandemia. Las actividades por desarrollar incluyen: i) análisis de metodología de evaluación ex ante de proyectos de inversión pública; ii) propuesta de desarrollo de evaluaciones ex post de proyectos de inversión pública; iii) capacitación de funcionarios en ambos procesos; y iv) apoyo al diseño de un sistema de gestión de activos públicos.
- 3.4 La presente operación tiene un financiamiento asignado de US\$150,000 del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), cuyo presupuesto indicativo se detalla a continuación.

⁴ Armendáriz, E., E. Contreras, S. Orozco y G. Parra (2016). La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina. (Documento inédito).

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID (INS)
Componente 1	Fortalecimiento del marco macro-fiscal	25,000
	Consultoría de Apoyo a la Institucionalidad de la Regla Fiscal.	15,000
	Consultoría de Apoyo a la mejora de la transparencia fiscal.	10,000
Componente 2	Mejora de la Calidad del Gasto	75,000
	Aplicación del Toolkit de Gasto y Gestión Pública.	15,000
	Análisis de factibilidad y de beneficios potenciales de establecer un sistema integrado de datos para focalización del gasto, la detección de la informalidad y la evasión	40,000
	Propuesta de desarrollo institucional de la función de evaluación de políticas públicas	20,000
Componente 3	Fortalecimiento Sistemas de Inversión Pública	50,000
	Análisis de metodología de evaluación ex-ante de proyectos de inversión pública	10,000
	Propuesta de desarrollo de evaluaciones ex-post de proyectos de inversión pública y capacitación de funcionarios.	20,000
	Propuesta de diseño de un sistema de gestión de activos públicos	20,000
Total		150,000

- 3.5 El punto focal designado para la ejecución de la CT será el especialista en gestión fiscal de la Representación del Banco en Uruguay. Los costes de supervisión de la CT serán cubiertos por los recursos transaccionales anualmente asignados a la misma y la asignación de analistas de seguimiento de la ejecución en la representación. El monitoreo de la CT se hará a través de los informes periódicos de ejecución con base a la matriz de resultados, no requiriendo de financiamiento adicional.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución (estimado: 1 página)

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Uruguay, la CT será ejecutada por el Banco a través de la División de Gestión Fiscal (FMM). La ejecución de la CT se llevará a cabo en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Los tiempos de contratación de las entidades públicas en Uruguay son superiores a los disponibles bajo las políticas del Banco, por lo que, debido a la urgencia de los análisis requeridos, el Gobierno solicita la ejecución de la CT por el Banco. De igual manera, debido al reciente cambio de gobierno, la nueva administración se compone de nuevo personal que se encuentra desarrollando sus capacidades de ejecución, lo que recomienda asimismo que el Banco sea el ejecutor de la iniciativa debido al contexto de emergencia derivado de la pandemia. La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Apéndice 10 – Criterios aplicados a la contratación por el Banco de

las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1). El Banco cuenta además con amplia experiencia en las temáticas de esta CT⁵.

- 4.2 La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con los representantes designados del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución. En el marco del apoyo a la operación UR-L1170, se coordinarán las actividades propuestas con las de otras agencias multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la versión actualizada de las políticas (GN-2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política (GN-2303-28).

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo es que los resultados de las consultorías no logren materializarse en la adopción de mejoras de política y por tanto no sean sostenibles. Para mitigar este riesgo, el diseño de las metodologías y herramientas serán realizadas en estrecha coordinación con un equipo específicamente designado por el MEF y OPP para revisar los productos de la CT. Se considera en cualquier caso un riesgo bajo al contener la Ley de Urgente Consideración⁶ ya reformas aprobadas para las que la CT apoyará su implementación.
- 5.2 Caso de extenderse la cuarentena obligatoria por la pandemia de COVID-19, la posible imposibilidad de desplazamiento de los consultores internacionales a Uruguay. Tal riesgo se mitigará con la preparación de Términos de Referencia para las consultorías que permitan la entrega de productos de manera digital y la realización de actividades de manera virtual, incluyendo las instancias de capacitación.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco para la ejecución de la CT.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales ni sociales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de

⁵ Ejemplos son los programas de fortalecimiento de la política pública y gestión para la atención de la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19 en Paraguay (5028/OC-PR), Barbados (BA-L1050), El Salvador (ES-L1143), República Dominicana (DR-L1145), Trinidad y Tobago (TT-L1058) y Uruguay (UR-L1170). En aspectos de mejora de la calidad de gasto, el recientemente aprobado programa de Equidad Social y Sostenibilidad Fiscal (CH-L1149) ofrece una experiencia clave en el diseño de políticas de evaluación de gasto público aplicables a Uruguay.

⁶ La Ley de Urgente Consideración se aprobó por el Parlamento de Uruguay en julio de 2020.

Salvaguardas del Banco (OP 703), esta operación ha sido clasificada en la categoría “C” (ver Formulario de Análisis de Salvaguardias y Filtro de Política de Salvaguardias).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_71682.pdf](#)

[Matriz de Resultados_78733.pdf](#)

[Términos de Referencia_87200.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_95015.pdf](#)

- * Si el Documento de CT se enviará al Directorio para su aprobación, los únicos anexos que necesitan ser traducidos son la Matriz de Resultados y el Plan de Adquisiciones. La solicitud del cliente y los términos de referencia deberán incluirse como enlaces y no requieren traducción.