AID 1020-25 (10-70) REPORT U-446

PAGE 1

PROJECT APPRAISAL REPORT (PAR)

1. PROJECT NO.	2. PAR FOR PERIOD:	3. COUNTRY	4. PAR SERIAL NO.
528-0098	February 1976 TO April 1977	URUGUAY	77-4

5. PROJECT TITLE

FISCAL POLICY AND MANAGEMENT

6. PROJECT DURATION: Began FY 1976 Ends FY 1977	7. DATE LATEST PROP	8. DATE LATEST PIP	9. DATE PRIOR PAR
	6/28/76	-	Feb. 27, 1976

10. U.S. FUNDING	a. Cumulative Obligation Thru Prior FY: $ 154,000	b. Current FY Estimated Budget: $ 100,000	c. Estimated Budget to completion After Current FY: $ -0-

11. KEY ACTION AGENTS (Contractor, Participating Agency or Voluntary Agency)

a. NAME	b. CONTRACT, PASA OR VOL. AG. NO.
INTERNAL REVENUE SERVICES	PASA TA/URU-098-09-65

I. NEW ACTIONS PROPOSED AND REQUESTED AS A RESULT OF THIS EVALUATION

A. ACTION (X) USAID	AID/W	HOST	B. LIST OF ACTIONS	C. PROPOSED ACTION COMPLETION DATE
			On May 10, 1977, Mission and GOU representatives carried out a joint evaluation of the Tax Administration segment of the Fiscal Policy and Management project, the results of which are set out in attached report.	

D. REPLANNING REQUIRES REVISED OR NEW: ☐ PROP ☐ PIP ☐ PRO AG ☐ PIO/T ☐ PIO/C ☐ PIO/P

E. DATE OF MISSION REVIEW: May 10, 1977

PROJECT MANAGER: TYPED NAME, SIGNED INITIALS AND DATE	MISSION DIRECTOR: TYPED NAME, SIGNED INITIALS AND DATE
Conrado LONGORIA	Leonard J. HORWITZ

PROG.

BEST AVAILABLE COPY

Evaluation Report

FISCAL POLICY AND MANAGEMENT PROJECT
(528-0098)

February 1976-April 1977

I. INTRODUCTION

The purpose of this document is to report on development of the advisory services on Tax Administration as per project called "Fiscal Policy and Management". The objective of this document is to evaluate progress of the project to date, using the criteria of the Logical Framework Sequence duly presented to and accepted by the Ministry of Economy and Finance, its General Tax Directorate, the Planning, Coordination and Information Office (SEPLACODI) and USAID/Uruguay.

This second evaluation contains agreements resulting from the first evaluation and from the statement on compliance of such agreements.

The final Evaluation Meeting was held at the offices of the GOU Under-Secretary of Economy and Finance on May 10, 1977, by representatives of:

Ministry of Economy and Finance

Cr. Ernesto Rosso - Under Secretary

Cr. Raúl Xavier - Director DGI

SEPLACODI

Cr. Juan Pedro Crisci, Jefe del Dept. Estudios Fiscales

USAID/Uruguay

Mr. Leonard J. Horwitz, AID Representative

USAID/Uruguay (continued)

Mr. Conrado Longoria - IRS Team Leader

Mr. Charles Austin - IRS Advisor

Mr. Jorge S. Alvarez - Program Officer

After the parties concerned had studied this document and following the guidelines set forth at that meeting, the following list of conclusions has been established:

II. SUMMARY OF THE MOST IMPORTANT POINTS

1. Funds obligated for DGI personnel training will not be duly used and are therefore deobligated.

2. Evaluation, preparation and control of formulae are not sufficiently rigid, therefore the forms for public use are not sufficiently clear or adaptable for mechanized processing. A folder should be set up in the O&M unit for each form to keep information justifying each modification. It is also suggested that prior to printing, the printer should submit to the interested parties (users, O&M, PAD) various proofs for an ultimate revision. Proofs with clearance of the interested parties are to be kept in the history file. The printer receives proofs with modifications also cleared by the interested parties. Another suggestion would be that numbering should be simplified eliminating separation of numbers (/). Once a number is assigned to a tax return, this must never change without due justification.

3. The current account per taxpayer concept demands strict precision in each step of the data processing. It is suggested that current accounts be emphatically imposed on collectable balances and in cases

of delinquent returns such as is contemplated for IMPROME. In this connection, the accounts paid are of little interest for co-active processes.

4. Work chronograms should be established for each specific program with special emphasis on the work done by O&M and Programming. These chronograms would reflect all the tasks and sub-tasks to be done, the time required for each commitment and the latest date for each stage of each task.

5. O&M is responsible for each function required to implement each new program. At present, though O&M while carrying out its functions, covers all operational sectors, it is not effective in coordinating the implementation stage of the specific or temporary programs. This problem does not show incapacity; it is merely due to the maintenance of the criteria that O&M responsibility ends and that of the sectors starts at the time of putting the process into operation.

6. It would be wise to explain here that notwithstanding IMPROME administrative improvements, the yields of this tax have not largely increased during the time the project has been in operation. All the while exchange of information with the CONEAT to detect delinquents is not obtained, collection will continue without variation. Further, it is difficult to obtain increased yields since this tax in itself presents difficulties in its administration. For example, one way of avoiding the effects of the progressive rate is to create new partnerships which the law does not prohibit. The tax is imposed on the individual working the land and not on the owner; this makes it difficult to pin-

point the taxpayer. Accounting of the tax list is made difficult throughout the country since some are tax exempted when their taxable income is not high enough to tax.

7. After several months have elapsed, it has not been possible to properly condition the building in Av. Rondeau and Valparaíso to centralize all Support System Directorate operations.

8. Participation of all USAID/Uruguay advisors in the development of plans for operational projects is not timely. That is to say, although advisors have participated in preparing some applications, this intervention did not affect the initial stages of the project. Consequently, this has brought about a good deal of difficulty in establishing the real objective and scope of the project.

III. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. The functions and responsibilities of the O&M Unit with respect to the implementation of operational changes are ill conceived by management. It is recommended that in the present setting of dynamic change the O&M Unit play a more important role in the implementation process and provide the necessary coordination among the various operational components involved. At present the O&M unit activity is limited to writing procedures.

2. The concept of specific one-time programs for processing returns without built-in computer output follow-up is a major weakness in present modus operandi. It is recommended that computer programs be designed to provide updating of data and controls over all outputs that require follow-up action with taxpayers particularly those involving delinquent accounts and taxpayer delinquency

investigations.

3. The ADP master file procedure as conceived does not provide for updating of taxpayer data except when taxpayers voluntarily submit changes ..... It is recommended that provisions be made to update taxpayer identification data from the following sources:

   - Taxpayer returns and payment documents.
   - Taxpayer delinquency investigations.
   - Taxpayer delinquent accounts - office collections.
   - Taxpayer delinquent accounts - enforced collections.
   - Canvassing operations conducted by Audit.
   - Research of undeliverable notices or returns.

4. Basic written standards should be determined and required in all computer programs.
5. At present supervisors cannot determine the number of hours required to develop and test a program of average complexity. It is recommended that programmers be required to break down each program into component tasks and furnish a weekly report showing the number of hours spent at each task. This data can be accumulated and used to control productivity of programmers.
6. Management cannot within reasonable bounds, project the date by which an application will be completed, tested and ready for production. It was recommended that management henceforth prepare work schedules

for each application and to establish a completion date for each major action. That the work plan with a calendar of actions be monitored weekly in order that timely action can be taken for actions behind schedule.

7. Regularly scheduled cycles of production for each application have not been established. It was recommended that a concept of continuity of applications be adopted rather than a one-time processing effort without the benefit of computerized updating of outputs.

8. Programs are tested with live data. It was recommended that programs be extensively tested with manufactured test data and control totals prior to being placed into production. This step insures that the program is clean and saves a considerable amount of computer time. Using live data is time consuming and will not test control totals unless a complete file is used.

IV. EVALUATION REPORT (Spanish)

INFORME DE EVALUACION

DEL PROYECTO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

I. INTRODUCCION

El propósito de este documento es el de informar sobre la forma en que se viene desenvolviendo el trabajo de asesoramiento en Administración Tributaria bajo el proyecto denominado Política Fiscal y de Administración. El objetivo de este documento es evaluar la marcha del proyecto hasta la fecha, utilizando el criterio del Esquema de Secuencias Lógicas que fuera presentado y aceptado oportunamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, su Dirección General Impositiva, la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Difusión y la USAID/Uruguay.

Esta segunda evaluación contiene los acuerdos que resultaron de la primera evaluación, más el estado de cumplimiento de esos acuerdos.

Luego de haberse considerado este documento por las partes interesadas y atendiendo las pautas que se formulan en esa reunión, se elaborará una agenda de conclusiones.

II. RESUMEN DE LOS PUNTOS DE MAYOR IMPORTANCIA

1. Los fondos destinados para adiestramiento de la DGI no se utilizaron oportunamente y por lo tanto fueron reinvertidos.

2. La evaluación, preparación y control de formularios no son suficientemente rigurosos, por lo tanto los formularios destinados al uso público suelen tener errores, no son suficientemente claros, ni muy aptos para el proceso mecanizado. La Unidad O&M debe establecer una carpeta para cada formulario en la cual se recoge información que fundamente cada modificación. Antes de entrar en producción la imprenta proporciona a los interesados (usuario, O&M, PAD) varias pruebas para una última revisión. Ejemplares modificados con el visto bueno de los interesados se guarda en la carpeta historial. La imprenta recibe con las modificaciones un ejemplar que también lleva el visto bueno de los interesados. Se sugiere, además, que la numeración se simplifique eliminando el quebrado (/) del número. Una vez que un número es asignado a la declaración de un impuesto, éste nunca debe cambiar sin amplia justificación.

3. El concepto de cuenta corriente por contribuyente demanda mucha precisión en cada etapa del proceso de datos. Se sugiere que la cuenta corriente sea por impuesto con énfasis en los saldos por cobrar y por omisión de presentación tal como se contempla para IMPROME. Bajo este concepto de excepción las cuentas pagadas son de poco interés excepto para fines estadísticos de recaudación.

BEST AVAILABLE COPY

4. Se establezcan cronogramas de trabajo para cada sub-programa dentro de cada programa específico, con particular énfasis en el aporte que hace O&M y Programación. Tales cronogramas reflejarían todas las tareas y sub-tareas por cumplir, el tiempo necesario para dar cumplimiento, y fechas tope para cada etapa de cada tarea.

5. Se responsabilice a la unidad O&M por la función de implementación de cada programa nuevo. En el momento, no obstante que O&M en el desenvolvimiento de su función abarca todos los sectores operacionales, no aporta una efectiva labor de coordinación en la etapa de implementación de los programas específicos o eventuales. Este problema no existe por incapacidad sino por mantener un criterio de que la responsabilidad de O&M termina y la de los sectores comienza en el momento de ponerse en marcha un proceso.

6. Vale aclarar que no obstante las mejoras administrativas que se vienen efectuando en el IMPROME, el rendimiento de este impuesto no ha de experimentar mayor incremento durante la vida del proyecto. Hasta no lograr un intercambio de información con el CONEAT para detectar omisos, la recaudación seguirá sin mucha variación. Además, es difícil lograr mayor rendimiento porque este impuesto en sí es difícil de administrar. Por ejemplo, una forma de evitar los efectos de la tasa progresiva es crear nuevas sociedades que la ley no prohibe. El impuesto es sobre el explotador de la tierra y no sobre el propietario lo que dificulta la individualización del contribuyente. Se dificulta la contabilización de los padrones de todo el país puesto que algunos están exentos del impuesto cuando el ingreso imponible de éstos no es lo suficiente para tributar.

7. Después de varios meses aún no se ha logrado acondicionar el local de Av. Rondeau y Valparaíso para lograr la centralización de todas las operaciones de la Dirección de Sistemas de Apoyo.

8. La participación de los asesores de USAID/Uruguay en el desarrollo de planes para proyectos operacionales no es oportuna. Es decir, si bien los asesores están participando en la preparación de algunas aplicaciones, esta intervención no es en las etapas iniciales del proyecto. Consecuentemente, esto ocasiona mucha dificultad en determinar el verdadero objetivo y los alcances del proyecto.

III. EVALUACION

A. Objetivos del Sector	Comentarios
Aumentar significativamente la capacidad del Gobierno del Uruguay para analizar y formular sólidas políticas econó-	Los resultados fiscales durante 1976 mejoraron sensiblemente en comparación con el año anterior. El déficit fiscal del Gobierno Central se redujo del 27%

BEST AVAILABLE COPY

micas e implementarlas con efectividad. Mejorar la competencia del Gobierno del Uruguay para analizar, formular y administrar las políticas fiscales con el fin de mejorar la acción fiscal y específicamente reducir los déficits fiscales e incrementar los ingresos.

de los gastos en 1975 a 16% en 1976. Durante el año 1976 se completó la serie de 6 estudios sobre Política Fiscal a cargo del Dr. Arnold Harberger. Sus análisis y recomendaciones se concentraron en el Impuesto Unico a la Actividad Bancaria, IMPROME, IVA, Reforma Tributaria y el Sector Financiero, los Incentivos Fiscales a la Inversión y la Reforma Tributaria, y los Incentivos a la Protección Arancelaria. Asimismo los destacados economistas a nivel mundial, Dres. Harry Johnson y Robert Mundell aportaron a través de una serie de conferencias sus puntos de vista acerca de las Políticas de Estabilización y los Enfoques Monetarios de los Problemas del Balance de Pagos, con referencia específica a la Política Fiscal. El Gobierno del Uruguay, durante el Cónclave del Parque Hotel, asignó una alta prioridad a la problemática de la política y el déficit fiscal, en base a lo cual se ha intensificado el análisis de las alternativas para incrementar los resultados fiscales y mejorar la administración impositiva. Durante el año 1976 y lo que va de 1977 son de destacar tres pasos importantes en el sentido mencionado como son, la abolición de las facilidades de pago indiscriminadas, la reciente adopción de un impuesto mínimo a las importaciones y la reducción de la tasa de reintegros a las exportaciones no tradicionales.

B. Propósitos del Proyecto

Mejorar la capacidad de la DGI para que ésta pueda llevar a cabo una efectiva administración de los sistemas de recaudación para los impuestos IVA, IMPROME e IMECO.

Indicadores de Cumplimiento

En el año 1976 la recaudación de impuestos administrados por la DGI comparada con la recaudación del año 1975 aportó un incremento del 72% en pesos corrientes. En pesos constantes, usando como base 1974, el incremento fué de 17.0%.

BEST AVAILABLE COPY

Esta capacidad estará en evidencia una vez montados los procesos cuya función será la de identificar contribuyentes morosos, detectar omisos y proveer en forma oportuna información estadística para uso gerencial.

La recaudación del IVA en 1976 comparada con la de 1975 experimentó un incremento de 98.0% y de 31.4% en pesos corrientes y pesos constantes (base 1974) respectivamente.

El objetivo es asegurar la máxima recaudación posible de los impuestos IVA, IMPROME e IMECO. El lapso de tiempo entre la deuda tributaria y su pago será sustancialmente reducida.

La recaudación del IMPROME en 1976 comparada con la de 1975 tuvo un incremento de 159.9% y de 72.6% en pesos corrientes y pesos constantes (base 1974) respectivamente. Cabe señalar que esta comparación no es válida por muchos factores que distorsionan el panorama. El año del ejercicio 1973/74 fué de actividad restringida debido a decisiones de índole política a lo que se le agrega los problemas creados por el Mercado Común Europeo con el resultado que el sector agro aportó poco impuesto en el año 1975.

Para el ejercicio 1974/75 el CONEAT, después de realizar nuevos estudios, determinó la reducción del índice de productividad de algunos padrones.

Además del impacto creado por CONEAT el Poder Ejecutivo permitió a cierta categoría de contribuyente reducir su índice de productividad en un 30% o 70% según la categoría. Información estadística recogida por la DGI indica que las modificaciones y rebajas en el índice de productividad redujeron el ingreso imponible del IMPROME entre 40% y 50%.

C. Resultados Propuestos a Obtenerse

Indicadores de Cumplimiento

1. Simplificar y estandardizar procedimientos de recepción y tramitación con especial énfasis en los impuestos de IVA, IMPROME e IMECO.

1. Este objetivo se ha logrado en un 70% con la implementación de nuevos procesos que abarcan las funciones de caja, intervención, perfoverificación, programación y recepción. Los nuevos procesos agilizan el servicio contribuyente, controlan el arqueo, facilita el proceso de intervención, simplifica la perforación, el cierre

BEST AVAILABLE COPY

de recaudación y utiliza el equipo convencional para obtener oportunamente la recaudación diaria clasificada por rubros principales.

a. Indicadores Verificables	Indicadores de Cumplimiento
a.1) El tiempo para el pago de impuestos y para la presentación de declaraciones se reduce de 2 horas a menos de 30 minutos.	a.1) El proceso para el pago de impuestos requiere menos de 15 minutos para cada contribuyente. No obstante que el proceso es ágil y que se habilitan más cajeros, en días de vencimiento el tiempo aumenta en proporción al número de contribuyentes que se presentan en las últimas horas a pagar sus impuestos.

Resultados Propuestos a Obtenerse	Indicadores de Cumplimiento
	El proceso para la presentación de declaraciones para cada contribuyente es menos de 30 minutos. El tiempo puede ser mayor cuando el contribuyente tiene problemas especiales o cuando es el último día de presentación.
a.2) El tiempo para procesar las declaraciones se reduce de 120 días a 45 días.	a.2) Actualmente las declaraciones del IVA e IMPROME se procesan dentro de cuarenticinco días de ser recibidas. Las tareas que comprenden el proceso íntegro de tramitación se cumple a medida que las declaraciones son presentadas. La tramitación oportuna habilita al proceso automático de datos para que los programs entren en producción mensualmente.
a.3) Detección de contribuyentes morosos dentro de 30 días.	a.3) En el caso de IVA, un control especial sobre contribuyentes importantes permite la detección de morosos dentro de 5 días. Dentro de 60 días se ha de poner en marcha un proceso que detecte morosos en cuanto al resto de los contribuyentes del IVA. Actualmente es posible detectar por programa contribuyentes morosos en el pago del IMPROME pero con un atraso de 90 días. La experiencia obtenida permitirá reducir el lapso de tiempo a menos de 30 días. La detección en la presentación de declaraciones aún es un proceso manual que para el próxima ejercicio se mecanizará.

B. Sub-Tareas	Indicadores de Cumplimiento
b.1) Simplificar formularios y adaptarlos para que compatibilicen con el Proceso Automático de Datos.	b.1) Toda nueva impresión y todo formulario nuevo es revisado por O&M y el usuario con el fin de simplificarlo, y cuando es del caso, compatibilizarlo para el proceso automático.

Problema: Con frecuencia los formularios sufren cambios durante su impresión.

Recomendación: Que se establezca la siguiente norma: la impresión no se efectuará hasta no tener el visto bueno de O&M y del usuario en un ejemplar de prueba.

b.2) Mejorar la información estadística gerencial con mayor utilización de los sistemas PAD (Marzo 76-Junio 77).	b.2) Cada una de las aplicaciones que se vienen desarrollando preveen sub-rutinas que generan además de las cifras de control, datos estadísticos de uso gerencial en la toma de decisiones.
b.3) Implementar el programa específico para el procesamiento por PAD de las declaraciones del ejercicio 1975 de IVA.	b.3) El programa específico y otro proyecto para IVA fueron desarrollados hasta la etapa de implementación. No se implementaron por ser demasiado complejos y no ajustarse a la realidad de la capacidad de perforación y programación. Sí se logró establecer un proceso semi-manual y mecanizado para el control de contribuyentes importantes del IVA. Un grupo especializado (CEDE) efectúa un tratamiento y control oportuno el cual ha dado resultados positivos en la recaudación del IVA.

Recomendación: 1) Que el coordinador del proyecto prepare un plan de trabajo con fechas tope para cada etapa del trabajo. Una vez aprobado el plan, el coordinador deberá presentar informes periódicos justificando incumplimiento de las fechas tope para que la Dirección tome las medidas del caso.

2) Aún cuando se continúe el concepto de cuenta corriente, se sugiere llegar a ello estableciendo para cada impuesto sistemas similares al de IMPROME. Bajo el sistema de IMPROME se trata solo con saldos por cobrar lo cual es de mayor interés para la DGI. Una vez que los programas para cada impuesto estén funcionando en buena forma, se puede pensar en la factibilidad y necesidad de crear una cuenta corriente.

Resultados Propuestos a Obtenerse	Indicadores de Cumplimiento
b.4) Modificar la aplicación para el IVA en base a las experiencias obtenidas.	b.4) Esta etapa se lleva a una fecha posterior, puesto que no se ha logrado implementar un proceso íntegro del IVA.
2. Controles efectivos sobre:	2. Los contribuyentes que aportan sumas importantes de IVA, Rentas de la Industria y Comercio, Patrimonio, y Actividades Financieras están controlados por CEDE, un grupo especializado que efectúa un tratamiento prioritario y un control oportuno sobre contribuyentes con ingresos mayores a N$800,000. Para el IMPROME se establecieron procesos específicos para el control del pago de cuotas. Están en prueba programas específicos para el control oportuno de cuotas de contribuyentes del IVA cuyos ingresos son menor de N$800,000.
- Cuotas y anticipos	
- Facilidades	Al proyecto de facilidades de pago se le asignó baja prioridad en vista de la nueva política de la DGI de no conceder facilidades excepto en casos especiales y previo a un análisis financiero del contribuyente. En vista de la nueva política de la DGI sobre facilidades de pago, no se piensa hacer modificaciones a los procesos actuales.

Indicadores Verificables	Indicadores de Cumplimiento
Contribuyentes en mora detectados y notificados dentro de 10 días después de la fecha de vencimiento.	En el caso de contribuyentes bajo el control especial de CEDE, la detección y notificación de mora se efectúa dentro de 10 días o menos. Los contribuyentes de IMPROME son notificados dentro de 60 días. Esto es una mejora puesto que anteriormente si bien era posible controlar la primera cuota, no era así con respecto a la segunda y tercer cuota.

13

3. Reducir la evasión en el pago de IMPROME

- Intercambio de información con el CONEAT

3. Los procesos mecanizados para el IMPROME preveen el Almacenamiento, en cinta, de información clasificada por padrón. Esta información se cruzará con datos que mantiene el CONEAT para obtener indicadores sobre la magnitud de la brecha en el cumplimiento de este impuesto. Los indicadores servirán para determinar las áreas geográficas de mayor evasión y armar programas de fiscalización con el fin de reducir la evasión.

- Intercambio de información con con DINACOSE

Actualmente el contribuyente está obligado por DINACOSE a comprobar que presentó su declaración de IMPROME como condición previa para conseguir guías de transporte de semovientes. Mayor coordinación e intercambio de información con DINACOSE será muy útil en la administración de este impuesto.

a. Indicadores Verificables

Del universo de contribuyentes la evasión se reduce de un 30% a un 5%.

Indicadores de Cumplimiento

Mientras no se logren cruzes de información con el CONEAT y DINACOSE para establecer la brecha de evasión no se puede medir porcentualmente el impacto que las mejoras en la administración está creando sobre este impuesto.

b. Sub-Tareas

b.1) Crear un registro de contribuyentes de IMPROME por intermedio del Registro Unico de Contribuyentes (RUC).

b.1) Por no estar terminado el RUC, no se logró crear el registro de esta fuente. Se preparó un registro utilizando las declaraciones correspondientes al ejercicio 73/74.

b.2) Diseñar un proceso para IMPROME que logre efectuar: chequeos de morosidad en el pago, identificación de omisos, verificación matemática, y comparación de datos con el CONEAT. El proceso se utilizaría para procesar las declaraciones correspondientes al ejercicio 73/74.

b.2) Las declaraciones del ejercicio 73/74 fueron procesadas manualmente. No fueron perfoverificados por la limitada capacidad de ese sector. Para el ejercicio 74/75 se diseñó un sistema de computación que efectúa los siguientes pasos:

- Individualiza a los contribuyentes morosos.

- Controla el pago de cuotas.

M

- Determina si hay saldo deudor (cuando el débito es mayor que el crédito).

- Valida la información entrada y verifica los cálculos matemáticos del contribuyente.

- Proporciona datos estadísticos para la toma de decisiones.

El sistema de IMPROME incluye además, un subsistema de programas con los cuales se puede cruzar información con el CONEAT. El cruce de datos permitirá obtener información por departamento sobre la brecha tributaria de este impuesto. También se puede comparar el índice de productividad declarado por el contribuyente con el índice que lleva el CONEAT en sus registros.

Problemas:

1) Los procesos para el cruce de información fueron asignados al personal de PAD para ser programados. No es posible saber cuando se termina la programación por no existir una norma para controlar la marcha y el tiempo disponible de programación.

2) Hasta la fecha no se ha logrado el intercambio de información con el CONEAT. Solo intercambiando datos con CONEAT se podrá obtener elementos de juicio para establecer el alcance de la evasión. Para el ejercicio 1975/76 la Dirección General ha ordenado la perforación correspondiente para el cruce de información con el CONEAT.

Recomendación: Establecer las siguientes normas:

1) Para cada proyecto establecer un calendario de trabajo con fechas tope para el cumplimiento de cada etapa.

2) Requerir al coordinador del proyecto que presente informes periódicos (semanalmente) sobre el desarrollo del proyecto. Todo incumplimiento de fecha tope debe justificarse.

Resultados Propuestos a Obtenerse:	Indicadores de Cumplimiento
4. Eliminar amnestías tributarias.	4. Toda medida está orientada al control de omisos y morosos dentro de un plazo oportuno. El hecho que el poder ejecutivo sigue una política donde amnistías tributarias no tienen lugar, guarda relación con el animo de mejorar la administración tributaria

Indicadores Verificables	Indicadores de Cumplimiento
La necesidad de amnistías desaparece en vista de medidas efectivas para controlar omisos y la morosidad.	Durante la vida del actual proyecto de asistencia técnica en administración tributaria el Gobierno del Uruguay no ha variado en su política contra amnestías tributarias.
5. Seleccionar declaraciones para auditoría utilizando criterios de tamaño, actividad principal y ubicación geográfica.	5. En general, por el énfasis dado, por la dirección, al trabajo de campo en la detección de omisos y el control de morosos, los planes de auditoría no han prosperado. No obstante, el objetivo se cumple parcialmente en IMPROME. El programa específico proporciona información sobre tamaño y ubicación geográfica del contribuyente. Además, se espera lograr cruzar información con el CONEAT con el fin de mejorar la fiscalización de este impuesto. Para el IVA hasta el momento no existe criterio de selección ni proceso diseñado. Empero, con el nuevo proceso que se está diseñando para el IVA se incluirá un proceso de selección. Está en marcha además, un plan para ampliar la actividad de auditorías de oficina. Con este fin se ha formado el grupo de Auditoría Interna.
6. Concluir la reorganización de la DGI con funcionamiento efectivo y arreglos en pie para la ubicación de la DGI en un solo edificio.	6. La Dirección General Impositiva ha llevado a cabo la total reorganización de la DGI incorporando las cuatro antiguas Direcciones a una estructura funcional. También se logró modificar y remodelar muchos de los ambientes de trabajo en las cuatro ubicaciones de la DGI. En cuanto a la ubicación de la DGI en un solo edificio, es evidente que este anhelo no se ha de cumplir a corto plazo.
Sub-Tareas	
a) Modificar la estructura según las experiencias obtenidas.	a) Como una medida más en la distribución de funciones y responsabilidades, la operación de perfoverificación antes centralizada en PAD, se ubicó en los sectores de la entrada de información. Con esta modificación la

- Rehubicación de la perfoverificación	preparación oportuna de la información de entrada, y en forma adecuada, es decir, controlada, y con un mínimo de error, es responsabilidad del respectivo sector.
- Fusionamiento de las unidades de OyM y Programación	Las unidades de O&M y Programación fueron fusionadas, su personal puesto bajo la supervisión de un jefe común y todos físicamente ubicados en ambientes contiguos. Esto facilita la comunicación y la coordinación de trabajo. Se logra además, una mejor distribución de funciones y se evita el traslado de tareas.
- Re-hubicación de la Dirección de Sistemas de Apoyo	Se decidió ubicar en un solo edificio a la Dirección de Sistemas de Apoyo la que ahora se encuentra dispersa en dos edificios. La re-ubicación comenzó con el traslado de la Unidad O&M de Av. Agraciada a la Av. Rondeau y Valparaíso. El traslado de las unidades restantes no se efectuó por no estar acondicionado el nuevo local.
<u>Resultados Propuestos a Obtenerse</u>	<u>Indicadores de Cumplimiento</u>
7. Diseño de un sistema para la creación de control y mantenimiento del registro único de contribuyentes (RUC).	7. Con la asistencia de un asesor de la OEA se logró diseñar un sistema de Registro Unico de Contribuyentes. El 1° de Enero de 1976 se llamó a la reinscripción de contribuyentes. Hasta la fecha no se ha terminado con la reinscripción ni con la perforación de todas las inscripciones recibidas. También se observa que el sistema no prevee un sistema de mantenimiento que esté acoplado con el resto de las operaciones de recaudación.
<u>Sub-Tareas</u>	
a) Evaluar el funcionamiento del sistema RUC y modificarlo según la experiencia obtenida.	a) Por no estar procesados los datos del RUC, la evaluación se ha postergado hasta que esté en funcionamiento total. Actualmente se trabaja con un RUC parcial que solo contiene nombre, número de RUC y los antiguos números de identificación .

17

8. Mejorar la capacidad gerencial y técnica del personal de la DGI.

8. Juntamente con la reorganización y a medida que sea necesario, la DGI publica los cambios en la organización y actualiza la delineación de las funciones de staff y operacionales. La difusión de información se cumple por intermedio de boletines bimensuales que se publican por la Unidad de Relaciones Públicas. La DGI apoya un programa de adiestramiento continuo por intermedio de su Unidad de Capacitación.

Indicadores Verificables

Cadena de mando claramente definida, delegación de autoridad practicada, funciones de staff delineadas, y la función de adiestramiento institucionalizada.

Resultados Propuestos a Obtenerse

Indicadores de Cumplimiento

Acuerdos de la última evaluación

a) Que el personal de O&M y PAD precisaba mayores conocimientos en la técnica de Análisis de Sistemas. Por lo tanto, la USAID/Uruguay ofreció auspiciar a dos empleados clave de la DGI para que éstos recibieran adiestramiento en Análisis de Sistemas. El adiestramiento consistiría en 17 semanas de instrucción técnica y práctica y se llevaría a cabo en el exterior, posiblemente en los EE.UU. La DGI acordó hacer los nombramientos correspondientes.

a) Del ofrecimiento de la USAID/Uruguay de auspiciar a dos personas para recibir adiestramiento en análisis de sistemas, solo fué nombrada una persona. La DGI nombró a Isabel Aguirre, técnica en O&M quién en la actualidad se encuentra en San Juan de Puerto Rico, donde recibirá un curso de adiestramiento técnico y práctico durante un período de 17 semanas.

En vista de la necesidad de ampliar los conocimientos técnicos en análisis de sistemas, se recomienda que un mínimo de dos empleados aprovechen el adiestramiento que se ofrece en Puerto Rico. A pesar de que la USAID/Uruguay ya no dispone de fondos por haberse vencido la fecha de su disponibilidad, sí está dispuesta a hacer los arreglos necesarios con la Universidad de Puerto Rico.

b) USAID/Uruguay también ofreció contratar a un instructor para que éste dictara un curso sobre análisis de sistemas para empleados de la DGI. El curso se dictaría en Montevideo y tendría una duración de seis semanas.

b) Se contrató al perito Jimmy Osborn para que éste dictara en Montevideo un curso de seis semanas en Análisis de Sistemas. La DGI dió su completo apoyo para este adiestramiento al disponer la asistencia de veinte empleados claves a este curso.

Acuerdos de la última evaluación
(continuado)

c) La USAID/Uruguay también acordó auspiciar de dos a cuatro empleados de la DGI para que éstos recibieran adiestramiento práctico en un centro de computación modelo en un país de Latinoamerica. Con este adiestramiento los participantes lograrían observar en situ el desenvolvimiento de las responsabilidades de los programadores y de los analistas de sistemas así como el modus operandi de un centro de computación, con énfasis en la planificación del trabajo, controles de producción y otras funciones operacionales. La DGI acordó hacer los nombramientos correspondientes.

c) Sobre el objetivo de un adiestramiento práctico y de observación en un centro modelo de computación para los empleados de PAD de la DGI no se logró concretar el lugar ni fueron nombrados los participantes para este adiestramiento. Por falta de interés oportuno el período de disponibilidad de estos fondos se venció en la primera quincena de Marzo 1977.

9. Programas de adiestramiento orientados hacia la reorganización y a las necesidades de administrar el sistema tributario.

9. El adiestramiento del personal sobre la reorganización fué oportuno. La Dirección General apoya un programa continuo de adiestramiento y de difusión en cuanto a cambios en las leyes tributarias.

D. Aportes al Proyecto

Responsabilidades de USAID	Verificadores de Cumplimiento
1. Proveer un asesor en Administración Tributaria a largo plazo (2 años).	1. La USAID reclutó un asesor a largo plazo, quien empezó tareas de estudio y asesoramiento el 1° de Setiembre de 1975.
2. Proveer un asesor en Alcoholes, Tabaco y Bebidas Alcohólicas a corto plazo (8 meses durante un período de dos años).	2. Durante la evaluación del proyecto en Febrero de 1976, se acordó prescindir del asesoramiento técnico en Alcoholes y Tabaco y sustituirlo por un técnico en Análisis de Sistemas. La DGI presentó un estudio apoyando su solicitud por asistencia técnica en Análisis de Sistemas.

19

D. Aportes al Proyecto (Cont.)

3. En base al estudio de la DGI sobre las necesidades de asistencia técnica, la USAID/Uruguay acordó hacer lo posible por sustituir la asistencia técnica prevista para alcoholes y Tabaco por asistencia técnica en Análisis de Sistemas en igual cantidad de horas hombre.	3. La USAID/Uruguay logró conseguir la sustitución de asistencia técnica en Alcoholes y Tabaco por asesoramiento en Análisis de Sistemas. Esta sustitución permitió contratar al Analista de Sistemas, Charles Austin, por un período de doce meses para que prestara servicios de asesoramiento en el área de su competencia.
Responsabilidades de la DGI	Indicadores de Cumplimiento
1. Proveer a los asesores con espacio adecuado, servicios secretariales y el apoyo administrativo necesario.	1. Hasta el momento el apoyo administrativo ha sido satisfactorio.
2. Asignar contrapartes para trabajar con los asesores.	2. Se ha designado a una persona quien coordina toda mejora administrativa, así como la asistencia técnica.
3. Con el fín de aprovechar al máximo la asistencia técnica, la DGI acordó nombrar a dos empleados para que éstos trabajaran a tiempo completo con el asesor de Análisis de Sistemas.	3. Dos personas fueron nombradas para que éstas trabajaran con el asesor tal como se había convenido. En la práctica, este arreglo no dió muy buen resultado y se optó por poner al asesor a trabajar con los programadores y técnicos en O&M cuando fuese necesario. Este arreglo es más flexible y permite que la orientación en las técnicas en el desarrollo de sistemas y programación alcance a un mayor número de empleados de la DGI.
4. Actualizar el plan conjunto de trabajo, preparar el cronograma de trabajo y formalmente asignar las contrapartes responsables de la ejecución del plan.	4. No obstante que un plan de trabajo fué preparado y acordado por las partes, en la práctica se trabàja en proyectos que la Dirección General considera prioritarios. Esta dispersión, nace

Responsabilidades de la DGI (Continuado)	Indicadores de Cumplimiento
	por la frecuencia en que las leyes tributarias sufren cambios. Las modificaciones a las leyes, con rara excepción, perjudican al contribuyente y por ende al cumplimiento voluntario, puesto que causan confusión y desconcierto. Los problemas de administración incrementan en proporción a la confusión del contribuyente. Además, cada cambio de ley implica una serie de modificaciones en los procesos mecanizados, procesos que tal vez todavía no han superado el trauma del último cambio.

21