

PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN 2005-2009

VERSIÓN ACTUALIZADA AL 30 DE ABRIL DE 2006

INTRODUCCIÓN	3
I MARCO DE REFERENCIA	4
I.1 UBICACIÓN DE LA DGI.....	4
I.2 INICIO DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL	5
I.3 ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN INICIALES.....	6
I.4 NECESIDAD DE AJUSTE DE LA PLANIFICACIÓN ANTE LA REFORMA TRIBUTARIA.....	7
II CONTEXTO.....	8
II.1 AMBIENTE EXTERNO	8
II.2 AMBIENTE INTERNO	12
II.3 DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO	14
III MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	15
III.1 MISIÓN.....	15
III.2 VISIÓN	15
III.3 OBJETIVO DE RECAUDACIÓN	15
III.4 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	15
IV OBJETIVOS ESPECÍFICOS E INICIATIVAS DE GESTIÓN	17
IV.1 FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN	17
IV.2 FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	19

IV.3 COMBATIR EL FRAUDE Y EL INCUMPLIMIENTO FISCAL.....	21
IV.4 PROMOVER EL DESARROLLO PROFESIONAL Y EL BIENESTAR DE LOS FUNCIONARIOS Y ASEGURAR EL CONTROL DE SU COMPORTAMIENTO ÉTICO.....	23
IV.5 PROMOVER LA CONCIENCIA FISCAL EN LA SOCIEDAD.....	24
IV.6 PROMOVER LA EFICAZ APLICACIÓN DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS	25
V RESUMEN DEL PLAN ESTRATÉGICO	26

PLAN ESTRATÉGICO DE GESTIÓN 2005-2009

VERSIÓN ACTUALIZADA AL 30 DE ABRIL DE 2006

INTRODUCCIÓN

El presente documento da forma al Plan Estratégico de Gestión que orienta las acciones de la Dirección General Impositiva (DGI) en el quinquenio 2005-2009.

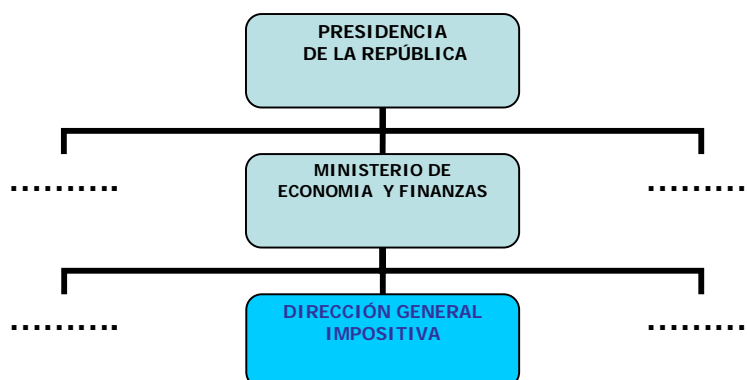
Para su confección se partió de la situación existente luego de la aprobación de la reestructura de la DGI la que consagra el instrumento del Compromiso de Gestión a suscribir ante el Ministerio de Economía y Finanzas, como la forma de implantar una administración por objetivos de alcance plurianual, a través de los cuales se medirá la actuación de la DGI en el cumplimiento de su misión. Se considera especialmente el escenario planteado por la reciente presentación de la reforma del sistema tributario, de gran impacto en las acciones a seguir.

En el primer capítulo se realiza una breve presentación de esta administración tributaria y se efectúan comentarios respecto al proceso de cambio que se está atravesando, las actividades realizadas en este proceso de planificación y la necesidad de ajustar acciones ante la reforma tributaria. En el siguiente capítulo se efectúan algunas consideraciones respecto al ambiente externo e interno, para arribar a un diagnóstico de la situación de partida, los desafíos y fortalezas que determinan las estrategias a seguir que se exponen en el siguiente capítulo. En el capítulo cuarto se asocia a cada objetivo estratégico los objetivos específicos e iniciativas de gestión que deben servir de guía para la confección de los planes operativos de los servicios. Por último, se presenta un resumen del Plan, conteniendo proyectos concretos incluidos en las iniciativas con indicadores de referencia.

I MARCO DE REFERENCIA

I.1 UBICACIÓN DE LA DGI

Inserta en la Administración Central y dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección General Impositiva (DGI) es la Unidad Ejecutora responsable de la administración de los impuestos internos del país.¹

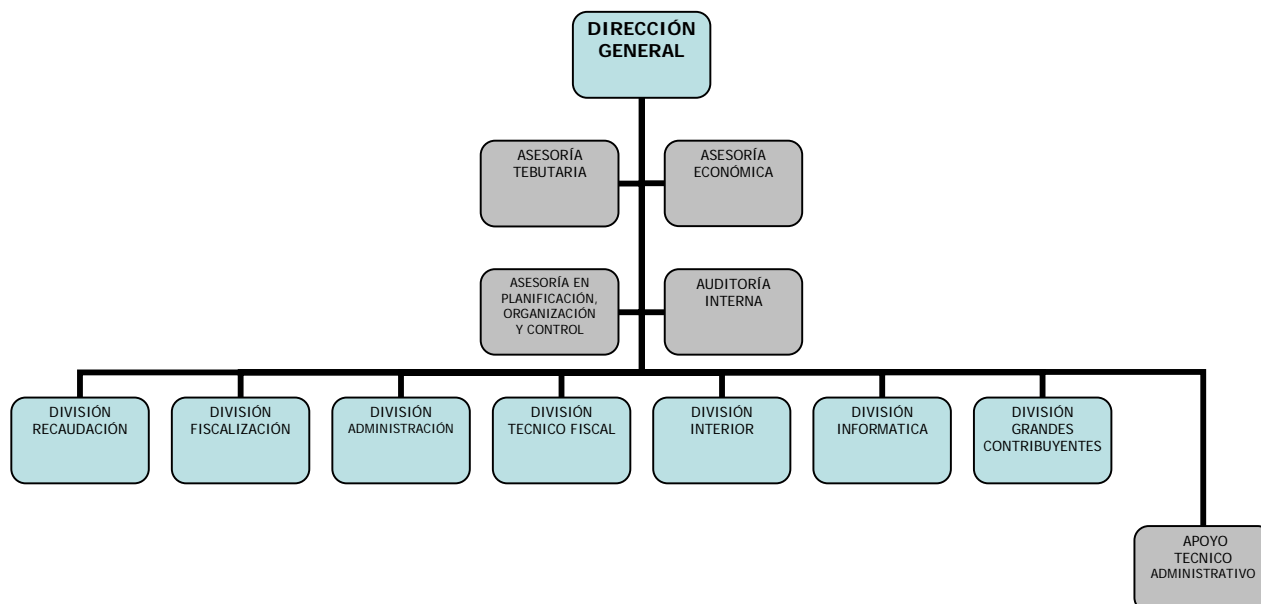


La estructura organizativa de la DGI se basa en los Decretos N° 217/997 de 25 de junio de 1997, N° 204/999 de 14 de julio de 1999, N° 166/005 de 30 de mayo de 2005 y N° 506/005 de 12 de diciembre de 2005.

La DGI está compuesta por una Dirección General integrada por el Director General de Rentas y el Sub Director General, siete Divisiones (Recaudación, Fiscalización, Grandes Contribuyentes, Técnico Fiscal, Administración, Interior e Informática) y las Asesorías (Económica, Tributaria, de Planificación, Organización y Control, Auditoría Interna) Dependiendo de cada Dirección existen Departamentos y Secciones subordinadas a éstos.

En el siguiente gráfico se presenta el primer nivel de la estructura organizativa de la DGI:

¹ Es la Unidad Ejecutora 005 del Ministerio de Economía y Finanzas Inciso 05 de la Presidencia de la República (Poder Ejecutivo)



I.2 INICIO DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Es una especial preocupación del actual Gobierno la reforma de la Dirección General Impositiva (DGI), organismo que recauda el 85 % de los recursos del Presupuesto Nacional. En tal sentido se ha iniciado un proceso de cambio que implica profundas reformas estructurales y modificaciones en los métodos y procedimientos de trabajo a efectos de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de la Administración Tributaria, equidad en la aplicación de las normas tributarias y mayor justicia en la distribución de las cargas fiscales. De esta forma se fortalece a la DGI en sus acciones para promover el cumplimiento voluntario y combatir el fraude y la evasión fiscal, al tiempo que se la capacitará para administrar eficientemente el nuevo sistema tributario.

El proceso comenzó con la aprobación de la Ley N° 17.706 de 4 de noviembre de 2003 que en su artículo 2° apoya la mejora de gestión de la DGI habilitando mayores recursos presupuestales y la reglamentación de un nuevo régimen de recursos humanos sobre la base del establecimiento de un régimen de desempeño para los funcionarios en dedicación exclusiva, con remuneraciones extraordinarias e incompatibilidades. En este contexto el actual gobierno el 30 de mayo de 2005 dicta el Decreto N° 166/005, aprobando la reestructura de la DGI ² y un nuevo régimen de desempeño de los Recursos Humanos basado en el estricto cumplimiento de incompatibilidades y dedicación exclusiva ³.

² El Decreto N° 166/005 de 30.05.2005, introdujo modificaciones en la estructura organizacional de la DGI: (i) creación de la función de Sub-director General, que desarrollará las tareas que le delegue el Director General y lo suplirá en caso de vacancia temporal; (ii) creación de la Auditoría Interna, dependiendo de la Dirección General, con el cometido principal de controlar el cumplimiento del régimen de incompatibilidades y dedicación exclusiva que se crea en el mismo decreto, así como también el controlar la correcta aplicación de los procedimientos y controles realizando las auditorías y revisiones que considere necesarias; (iii) creación de la División Grandes Contribuyentes, dependiendo también de la Dirección General, que gestionará a los grandes contribuyentes de la DGI; (iv) Creación y supresión de una serie de funciones a nivel de toda la organización que pretenden optimizar el funcionamiento de la administración tributaria.

³ El Decreto N° 166/005 de 30.05.2005, establece un Régimen de Dedicación Exclusiva y de Incompatibilidades con tareas ajenas a la DGI. El Régimen de Incompatibilidades, alcanza a la totalidad de los funcionarios de la DGI, reconociendo como excepciones algunas pocas actividades como la docencia, la administración del patrimonio personal, creación literaria. El

Simultáneamente con el inicio del proceso de cambio organizacional el 10 de diciembre de 2003 el Ministerio de Economía y la Dirección General Impositiva suscribieron un Convenio de Financiación con la Comunidad Europea para el financiamiento del Proyecto de Modernización de la DGI. Se inicia entonces lo que posteriormente se conocerá como el “Programa FIGARI” (Fortalecimiento Institucional para la Gestión y Administración de los Recursos Impositivos), con el objetivo de organizar el cambio hacia una administración de “calidad” y apoyada fundamentalmente en un sistema integral de gestión de acuerdo a los modelos o prototipos implementados en otras administraciones tributarias. En este marco se firma un acuerdo de cooperación entre la DGI y la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España por el que se abre la posibilidad de adoptar el modelo español de gestión de ingresos para informatizar en este prototipo nuevos procesos y procedimientos racionalizados y sistematizados. Es en el año 2005 en que se da inicio al análisis de los diferentes subsistemas funcionales e informáticos en los que se definió la implantación del sistema.

I.3 ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN INICIALES

El 31 de agosto de 2005 el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo el Proyecto de Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2005 –2009, de conformidad con lo previsto por el artículo 214 de la Constitución de la República. El Presupuesto concebido como la expresión financiera del programa del Gobierno, fue confeccionado en base a los criterios de: responsabilidad fiscal, realización de compromisos de gestión, premio al ahorro, transparencia en la generación y utilización de los recursos públicos.

En el Presupuesto Nacional ⁴ se incluye el Plan Estratégico del Ministerio de Economía y Finanzas que contiene los lineamientos estratégicos, los objetivos del Inciso y los objetivos de la Dirección General Impositiva como una de sus Unidades Ejecutoras.

Es así que de esta forma los objetivos del Inciso vertebran los objetivos de la Administración Tributaria, los que se concretan en los siguientes pilares: fortalecer y modernizar la DGI, facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, combatir el fraude y la evasión fiscal, promover la conciencia fiscal y promover la eficaz paliación de las normas tributarias.

Como culminación del proceso de asunción de responsabilidad fiscal, el 23 de setiembre de 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva, firman el “Compromiso de Gestión” en donde se establecen objetivos exigentes, cuantificables y verificables que deberá alcanzar la DGI en los dos años siguientes, que permiten una mejor utilización de los recursos del Estado y una rendición de cuentas pública de los resultados obtenidos.

Régimen de Dedicación Exclusiva por su parte requiere de los funcionarios la permanencia en el servicio y permite previa autorización, algunas excepciones a ciertas actividades aunque más restrictivas.

Asociado a este Régimen de Dedicación Exclusiva se establece un Régimen Extraordinario de Retribuciones de carácter mensual y una Prima por Rendimiento Grupal. Las mismas constituyen un significativo incremento salarial, para todos los funcionarios de la DGI, y en especial para el cuerpo técnico profesional y de jerarquía de la institución.

⁴ Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 19 de diciembre de 2005. Tomo VI “Planes Estratégicos de Gestión 2005-2009 y Planes Anuales de Gestión – Indicadores, años 2005 y 2006”

I.4 NECESIDAD DE AJUSTE DE LA PLANIFICACIÓN ANTE LA REFORMA TRIBUTARIA

“Prometimos cambios y estamos haciendo cambios. Cambios necesarios e impostergables en muchos casos; cambios posibles aunque no sencillos; cambios progresivos pero con resultados tangibles; cambios convocando a la sociedad, dialogando con ella, involucrándola y rindiéndole cuentas. Estos cambios comenzaron en el gobierno mismo, entendiéndolo como un mandato de la ciudadanía que debe ser cumplido con transparencia, eficiencia y sentido de nación.....” ⁵

En el marco de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, el 18/03/06 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley por el que se establece una modificación integral del sistema tributario ⁶ con los siguientes objetivos primordiales:

- Promover una distribución más equitativa de la carga tributaria, dándole mayor participación a los impuestos directos
- Mejorar la eficiencia del sistema tributario
- Generar un adecuado estímulo a la inversión productiva

Para ello se simplifica el sistema tributario actual, reduciendo el número de impuestos y eliminando los impuestos distorsivos de baja recaudación, se revisan las excepciones y exoneraciones actualmente existentes, y se introduce en forma gradual el impuesto a la renta de las personas físicas.

El impuesto a la renta de las personas físicas apunta a dotar al sistema tributario de un componente que propenda a la equidad en la distribución de la carga tributaria, haciendo que todas las personas que obtienen rentas de fuente uruguaya de cualquier tipo contribuyan a la financiación de los gastos del Estado, haciendo que paguen más los que más tienen.

La Reforma del Sistema Tributario constituye un cambio sustancial en el modelo de tributación, y establece un vasto conjunto de modificaciones normativas que se incluyen en un Proyecto de Ley presentado el 16 de marzo próximo pasado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento Nacional dónde se encuentra actualmente.

La Reforma del Sistema Tributario se encuentra a estudio del parlamento.

A pesar de no encontrarse vigente, el proyecto de ley de Reforma del Sistema Tributario propone la introducción de modificaciones de tal relevancia en las normas fiscales, que la DGI no puede obviar su conocimiento y debe desde ya prepararse para desenvolverse en un escenario con una Reforma Tributaria implantada en base a las grandes líneas del texto presentado.

Esto justifica que el diseño del presente Plan Estratégico se adecue a esa realidad.

⁵ Del Mensaje del Presidente Tabaré Vázquez a la Asamblea General del Poder Legislativo con motivo de la remisión el 23 de febrero de 2006 a dicho cuerpo del Informe y Memoria de la Gestión del Gobierno Nacional correspondiente al primer período ordinario de la XLVI Legislatura, en cumplimiento de los artículos 168 y 177 de la Constitución de la República

⁶ Proyecto de Ley presentado al Parlamento Nacional el 18 de marzo de 2006 - Asuntos del Parlamento N° 29054 – Cámara de Representantes - Carpeta N° 849 - Repartido N° 585 de Marzo de 2006

II CONTEXTO

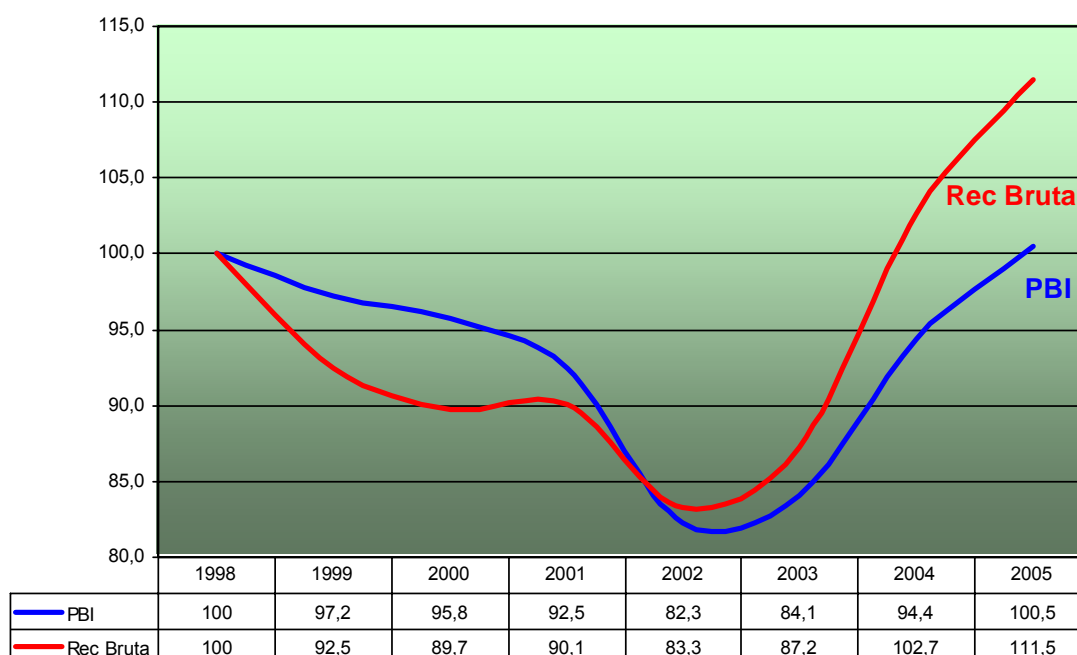
II.1 AMBIENTE EXTERNO

II.1.1 PUNTO DE PARTIDA

Desde 1999 hasta mediados del año 2003 el Uruguay ha compartido en la región un marco externo con dificultades a partir de la devaluación en Brasil, caída del precio de los bienes primarios y el agravamiento de la situación en Argentina. Internamente ha influido especialmente la crisis de la aftosa a partir de abril de 2001 y los efectos de la crisis financiera de junio de 2002 que ha tenido impacto durante todo ese año y en los primeros meses del año 2003.

En este marco se analiza la evolución de la recaudación de la DGI a partir del año 1998. En el gráfico se expone la evolución del índice de la recaudación bruta de la DGI, medida en valores constantes, con base en el año 1998 en comparación con la evolución del PBI.

RECAUDACIÓN TOTAL BRUTA – PBI
Indices - Base 1998 =100



A partir de 2002, más concretamente desde el segundo semestre de ese año, se manifiesta un cambio en las tendencias que se acentúa en 2003 con especial dinamismo a partir del segundo semestre del año. Esta tendencia se consolidó en el correr del año 2004.

El gráfico muestra a partir de la segunda mitad del año 2002 una recuperación de la recaudación por encima de la evolución del PBI. Esta diferencia crece en 2004 y en el año 2005 se percibe el máximo de “brecha” entre ambas evoluciones.

En el año 2005, respecto al año 2004, el crecimiento de la recaudación fue de **8,5 % en términos reales** según se observa en el cuadro siguiente:

Variación de la estructura de recaudación 2004 - 2005			
Impuesto	Participación en la recaudación total de 2004	Variación real de la recaudación 2004 - 2005	Participación en la recaudación total de 2005
IVA	52,0%	9,6%	52,5%
IRIC	13,0%	21,6%	14,6%
IMESI	13,9%	6,2%	13,6%
Impuesto al Patrimonio	5,7%	18,8%	6,3%
Resto	15,4%	-7,6%	13,1%
Total	100,0%	8,5%	100,0%

El análisis de las causas del crecimiento de la recaudación impositiva en el año 2005 concluye que ésta tuvo, tres fuentes principales: crecimiento de la actividad económica, mayor cumplimiento voluntario asociado a este crecimiento y aumento de la eficiencia de la DGI en su gestión recaudadora.

II.1.2 DESAFÍOS PARA EL 2006 – 2009

De acuerdo a los compromisos de asumidos ante el Ministerio de Economía y Finanzas, la DGI deberá contribuir a financiar el Presupuesto Nacional de acuerdo a los objetivos de recaudación previstos en el siguiente cuadro:

Recaudación de la D.G.I. 2006 – 2009 Millones de \$ de Ene05

	2006	2007	2008	2009
Recaudación Bruta Pasiva	74.991.8	77.615.0	79.942.3	82.340.0
Recaudación Estimada Mejora Gestión	1896.6	3.271.6	4.043.6	4.627.6
(-) Devoluciones	-6.278.2	-6.497.8	-6.692.7	-6.893.4
Recaudación Neta	70.610.1	74.338.8	77.293.2	80.074.2

Recaudación de la D.G.I. 2006 – 2009 Millones de dólares de Ene05

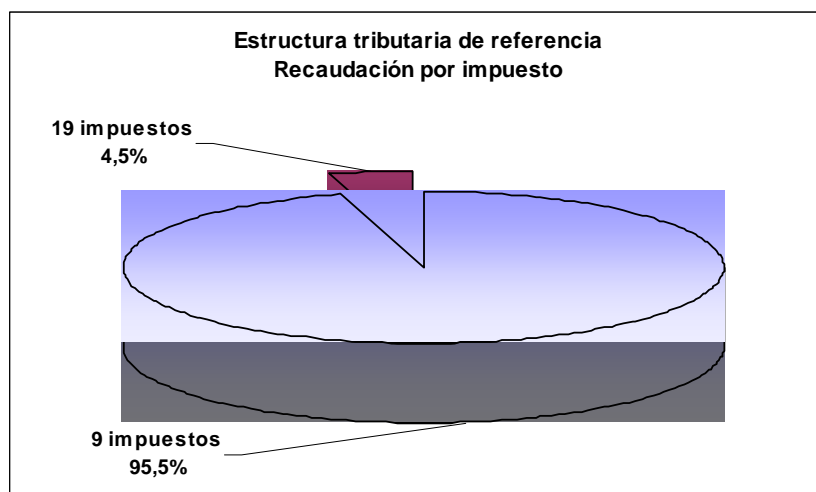
	2006	2007	2008	2009
Recaudación Bruta Pasiva	2.931.1	3.033.6	3.124.6	3.218.3
Recaudación Estimada Mejora Gestión	74.1	127.9	158.0	180.9
(-) Devoluciones	-245.4	-254.0	-261.6	-269.4
Recaudación Neta	2.759.8	2.907.5	3.021.0	3.129.7

Recaudación de la D.G.I. 2006 – 2009
En % PBI

	2006	2007	2008	2009
Recaudación Bruta Pasiva	17.79%	17.79%	17.79%	17.79%
Recaudación Estimada Mejora Gestión	0.45%	0.75%	0.90%	1.00%
(-) Devoluciones	-1.49%	-1.49%	-1.49%	-1.49%
Recaudación Neta	16.75%	17.05%	17.20%	17.30%

Estos objetivos de recaudación incluyen una fuerte exigencia a la DGI en términos de mejora de gestión, que a fines del período deberá recaudar un 1% adicional sobre el PBI, en todos aquellos impuestos en que no esté involucrado el sistema de empresas públicas, por lo que determina una exigencia adicional importante.

Esta recaudación deberá ser alcanzada en un contexto de estructura tributaria de referencia, es decir, sin cambios en la política tributaria. En este escenario la DGI administra 28 impuestos, 9 de los cuales recaudan el 95.5% del total:



Sin embargo, la DGI a partir de Enero de 2007 deberá enfrentarse al desafío de administrar un nuevo sistema tributario con un diseño diferente.

El nuevo sistema tributario está compuesto de 14 impuestos y la estructura de impuestos prevista se observa en el siguiente cuadro:

ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROYECTADA

Impuesto	% del PIB 2005
IRAE	2,53%
IRPF	2,07%
IP personas jurídicas	1,05%
IMEBA	0,22%
ISAFI	0,05%
ICOSA	0,04%
Subtotal impuestos directos	5,96%
IVA tasa básica (22%) esc. J	8,22%
IMESI	2,45%
IVA tasa mínima (10%) esc. J	1,29%
ITP	0,21%
ICOME	0,12%
Impto. a la Cñías. de Seguros	0,07%
IMEBA adicionales	0,06%
FIS	0,06%
Detracciones a la exportación	0,01%
Subtotal impuestos indirectos	12,49%
TOTAL	18,46%

Esta nueva estructura tributaria propuesta tiene, desde el punto de vista de sus efectos sobre la administración, la ventaja de eliminar un número importante de impuestos, incidiendo positivamente sobre la eficiencia administrativa. Sin embargo, la incorporación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), incluida en el Proyecto de Reforma, requiere una administración específica y muy cuidadosa, que exigirá de la DGI un importante esfuerzo en materia de planificación e implementación de la administración del tributo incorporado.

Esta nueva estructura, de acuerdo a los lineamientos básicos del diseño de la política tributaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas determina una pérdida de recaudación estimada en un 0.43% del PBI, diferencia que se "...entiende compensable por el efecto del propio crecimiento de la economía y por los resultados de mejora de eficiencia de la Administración Tributaria..."⁷. Esto agrega un nuevo desafío para la DGI ya que deberá aportar, junto con la evolución que tenga la economía, un esfuerzo en su eficiencia adicional a los requeridos por el Presupuesto.

Para encarar este exigente desafío se cuenta como fortaleza la existencia de un lineamiento estratégico del Ministerio de Economía y Finanzas de dar prioridad a la modernización de esta DGI.⁸

⁷ Exposición de Motivos – Proyecto de Ley presentado al Parlamento Nacional el 18 de marzo de 2006 - Asuntos del Parlamento N° 29054 – Cámara de Representantes - Carpeta N° 849 - Repartido N° 585 de Marzo de 2006

⁸ En el marco del Plan Estratégico del Presupuesto Nacional para el quinquenio 2005-2009 se establece como objetivo del Ministerio de Economía y Finanzas "Fortalecer y modernizar la Gestión de los organismos recaudadores favoreciendo su desempeño tanto en la administración de sus sistemas como en su fiscalización, promoviendo su actuación en forma coordinada.

Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 19.12.2005 Tomo VI Planes Estratégicos de Gestión 2005-2009 y Planes Anuales de Gestión – Indicadores, años 2005 y 2006

II.2 AMBIENTE INTERNO

II.2.1 SITUACIÓN DE PARTIDA

Si bien se ha iniciado un importante proceso de cambio, ya señalado en el punto anterior, aún quedan factores críticos que se señalan seguidamente

La situación de la DGI, con la reforma dispuesta por el Decreto N° 166/005 que estableció un Régimen de Dedicación Exclusiva y de Incompatibilidades para todos sus funcionarios, resultó muy comprometida desde el punto de vista de los recursos humanos, a raíz del retiro voluntario de un importante número de los funcionarios. Optaron por la redistribución 148 funcionarios; magnitud que representó un 11% sobre el personal total y un 27% sobre el total de los profesionales.

En este escenario, el área más afectada fue la División Fiscalización, que vió muy especialmente reducido el número de los inspectores y de sus mandos medios, agravado por el hecho de que parte de su personal técnico que permaneció en la institución, debió afectarse a la integración de la División Grandes Contribuyentes que se nutrió de funcionarios de toda la organización

Simultáneamente la modernización de la DGI, en el marco del "Programa FIGARI", en el año 2005 da inicio al análisis de los diferentes subsistemas funcionales e informáticos en los que se había definido la implantación del sistema integral de gestión. El escenario de una modificación del sistema tributario, introducido por el proyecto de ley de Reforma Tributaria, justificó que en este ámbito se procediera a una reorganización de los componentes y actividades originalmente programadas, en función de prioridades y de un nuevo cronograma.

Por otro lado desde el punto de vista presupuestal la administración tributaria ha venido arrastrando desde hace años severas restricciones de sus recursos financieros. En la instancia de la formulación del Presupuesto Nacional ⁹ excepcionalmente se le da la facultad al MEF a autorizar partidas anuales destinadas a inversiones que, no obstante, resultan aún insuficientes para afrontar los gastos de funcionamiento y de inversiones imprescindibles para la gestión de una moderna administración tributaria.

Esto ha determinado que la DGI haya debido recurrir sistemáticamente a fuentes externas de financiación para su funcionamiento (Prestamos del Banco Interamericano de Desarrollo, Donación de la Comunidad de la Unión Europea), así como el apoyo de Organismos internacionales y de otras Administraciones Tributarias (Fondo Monetario Internacional, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, Instituto de Estudios Fiscales de España).

A pesar que es innegable la mejora de gestión y de imagen pública de la DGI, se adolece aún de problemas para disponer de servicios de asistencia adecuados, controles tributarios con suficiente apoyo técnico e informáticos, en un medio que requiere mayor formación de la conciencia fiscal.

En este ámbito se cuenta como principal fortaleza la adhesión del personal al proceso de cambio.

⁹ Artículo 111 de la Ley 17.930 - El Ministerio de Economía y Finanzas podrá autorizar a la Dirección General Impositiva la utilización de hasta \$ 5.000.000 (cinco millones de pesos uruguayos) anuales destinados a gastos de inversión, en función del cumplimiento de los compromisos de gestión oportunamente suscritos.

II.2.2 DESAFÍOS PARA EL 2006-2009

Como ya se expresó se encuentra a estudio parlamentario el texto de un proyecto que establece una modificación integral del sistema tributario ¹⁰. La DGI debe desde ya prepararse para desenvolverse en un escenario con una Reforma Tributaria implantada en base a las grandes líneas del texto presentado, analizando los siguientes aspectos:

i) Impacto ocasionado por la aprobación del IRPF

Sin dudas la creación del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas es el elemento que impacta mayormente en esta Administración en lo que concierne a la Reforma Tributaria. En términos generales podemos estimar que este impuesto implicará la incorporación de aproximadamente 400.000 nuevos contribuyentes, con un perfil diferente a los que habitualmente trata con la DGI.

En consecuencia, entre las áreas que requerirán una especial atención se encuentran:

- Atención telefónica y asistencia personalizada al contribuyente mediante la que se deberá informar y asistir técnicamente a un universo de ciudadanos que excede largamente al de las personas físicas que reúnen los requisitos para ser considerados contribuyentes del impuesto.
- Descentralización de la atención: en consideración al elevado número de consultantes la DGI deberá acercarse a la ciudadanía en los distintos barrios y localidades de toda la ciudad de Montevideo y de todo el país.
- Inscripción y gestión de los nuevos contribuyentes: La DGI deberá promover las inscripciones masivas de contribuyentes y la captura y procesamiento de información que permita la realización de cruzamientos y controles de gestión masiva.

ii) Impacto ocasionado por la modificación del resto del sistema tributario

No debe minimizarse el impacto de las reformas sustanciales proyectadas del resto de los tributos administrados por la DGI. Estas modificaciones, principalmente la creación del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas y el Impuesto a las Rentas de No Residentes requieren de un esfuerzo de la Administración caracterizado por la celeridad necesaria para dar continuidad al proceso de recaudación, haciendo que los cambios en los tributos y su sustitución por otros no resienta el flujo de los ingresos.

iii) Impacto ocasionado por la creación de un régimen de tributación internacional

Si bien el impacto mayor de la reforma es el provocado por la instauración del IRPF, no se debe soslayar que también están previstas medidas tendientes a controlar precios de transferencia y otras consideraciones de tributación internacional.

Esta temática que no se encontraba especialmente identificada en la legislación de nuestro país, implicará la creación de grupos de fiscalización especializados, lo cual requerirá capacitación específica y un detallado análisis de las operaciones de otras administraciones del exterior a efectos de extraer sus experiencias en el desarrollo y aplicación de estrategias de control de aspectos involucrados en fiscalidad internacional.

iv) Modificaciones legales vinculadas a administración tributaria

¹⁰ Proyecto de Ley presentado al Parlamento Nacional el 18 de marzo de 2006 - Asuntos del Parlamento N° 29054 – Cámara de Representantes - Carpeta N° 849 - Repartido N° 585 de Marzo de 2006

Las modificaciones legales vinculadas a la administración tributaria, necesarias para hacer operativo el control del nuevo sistema tributario deben estar dirigidas a dotar a la Administración de las facultades necesarias para el cumplimiento de sus cometidos. Dichas modificaciones deberían asegurar a la DGI el acceso a las fuentes de información relevante en materia tributaria sin ningún tipo de limitaciones o restricciones. Sería oportuno además aprovechar esta oportunidad para “ordenar” y “clarificar” el cuerpo normativo vigente en esta materia.

II.3 DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

Del análisis del contexto y los desafíos que presenta el ambiente externo e interno se resume el siguiente diagnóstico básico para la definición de las iniciativas estratégicas a seguir.

SITUACIÓN DE PARTIDA	DESAFÍOS	FORTALEZAS
Planificación incipiente	Exigencias de mayor recaudación por mejora de gestión en un escenario de profunda reforma del sistema tributario	Voluntad política manifiesta del Gobierno de apoyar la reforma de la DGI y receptividad y adhesión del personal al proceso.
Organización, sistemas y procedimientos en proceso de rediseño a través del modelo integral de gestión (FIGARI)		
Recursos humanos disminuidos		
Recursos financieros y materiales insuficientes, especialmente para inversión en nuevas tecnologías		
Incipientes esfuerzos por aumentar la conciencia fiscal		
Escasos recursos para la comunicación organizacional		
Servicios de asistencia limitados		
Controles tributarios con necesidades de reforzar soporte técnico e informático		

III MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Con la perspectiva anterior y la participación de los niveles directivos de la organización se ha revisado y redefinida la **misión** de la DGI, se ha expresado la **visión** como futuro deseado a alcanzar en el mediano plazo y se han establecido los **objetivos estratégicos** que deben orientar este Plan para el cumplimiento de la misión / visión.

III.1 MISIÓN

Asegurar la recaudación de los recursos del Estado mediante la eficaz aplicación de las normas relativas a los tributos internos de su competencia, promoviendo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo.

III.2 VISIÓN

Ser una organización respetada por su desempeño eficaz, eficiente y transparente que, basándose en la mejora continua, opera con altos estándares de calidad y personal profesional y éticamente irreprochable comprometido con la misión institucional, con la finalidad de obtener los recursos tributarios que contribuyen al desarrollo del país.

III.3 OBJETIVO DE RECAUDACIÓN

Como ya se ha señalado en el Capítulo II "Contexto" la DGI ha asumido el compromiso de financiar el Presupuesto Nacional de acuerdo a objetivos exigentes de Recaudación para el quinquenio 2005-2009. Se prevé asimismo una mejora de gestión de la administración tributaria, debiendo recaudar a fines del período un 1 % adicional sobre el Producto Bruto Interno, en todos los impuestos en que no esté involucrado el sistema de empresas públicas.

III.4 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

A efectos de cumplir la misión / visión de la DGI se establecen los siguientes objetivos estratégicos:

III.4.1 FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN.

Implantar una dirección por objetivos que facilite los cambios que la organización, los procesos y procedimientos requieren, con el apoyo de la tecnología informática y de comunicaciones más adecuada y de personal comprometido y calificado, a efectos de cumplir eficientemente con la misión de la institución.

III.4.2 FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LOS CONTRIBUYENTES

Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, mejorando los servicios de asistencia y reduciendo los tiempos y costos asociados al mismo.

La recaudación en vía voluntaria representa más del 97% de los ingresos por lo que, en busca de la eficiencia, se hace imprescindible reducir los tiempos y costos tanto para la Administración como para los administrados.

III.4.3 COMBATIR EL FRAUDE Y EL INCUMPLIMIENTO FISCAL

Incrementar la percepción de riesgo en los contribuyentes, detectando y sancionando a quienes incurran en incumplimientos y fraude fiscal. A través de este objetivo se logra incentivar el cumplimiento voluntario y reducir la evasión.

III.4.4 PROMOVER EL DESARROLLO PROFESIONAL Y EL BIENESTAR DE LOS FUNCIONARIOS Y ASEGURAR EL CONTROL DE SU COMPORTAMIENTO ÉTICO

Promover el desarrollo profesional y humano del personal de la DGI y su compromiso con los valores éticos de la institución, controlando su comportamiento y el cumplimiento de los regímenes de incompatibilidades y dedicación exclusiva.

La formación de un capital humano profesional y éticamente inobjetable comprometido con la misión institucional, constituye un componente fundamental de la visión de la organización a efectos de proyectar una imagen de confiabilidad y transparencia hacia la sociedad.

III.4.5 PROMOVER LA CONCIENCIA FISCAL EN LA SOCIEDAD

Fortalecer la imagen institucional y la conciencia tributaria a efectos de promover en la sociedad la percepción y comprensión del rol de la administración tributaria, de la importancia de los impuestos para el cumplimiento de los fines del Estado y de los deberes y derechos de los contribuyentes.

A través de las acciones comprendidas en este objetivo se busca generar cambios de actitud en la sociedad que posibiliten lograr mejores niveles de cumplimiento voluntario en el mediano y largo plazo y contar con su colaboración en el cumplimiento de la misión institucional.

III.4.6 PROMOVER LA EFICAZ APLICACIÓN DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS

Promover la eficaz aplicación del sistema tributario, asesorando en oportunidad de la elaboración o modificación de las normas a efectos de facilitar su posterior gestión y administración.

IV OBJETIVOS ESPECÍFICOS E INICIATIVAS DE GESTIÓN

Para cada objetivo estratégico definido se establecen los siguientes **objetivos específicos** e **iniciativas** que orientarán la gestión de la DGI en el período 2005-2009. Un objetivo específico es una línea de acción estratégica sobre la que se actuará, asociándose a cada uno las iniciativas de gestión o actividades concretas que se proyectan realizar.

IV.1 FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN

La DGI debe disponer de potentes sistemas de soporte que permitan desarrollar las tareas inherentes a la misión de la organización en la forma prevista en la visión institucional y conforme a lo comprometido en el Presupuesto Nacional¹¹.

Por tal motivo se proyectan los siguientes objetivos específicos:

IV.1.1 IMPLANTAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONGRUENTES PLANES ANUALES

El inicio del proceso de Planificación Estratégica queda asentado en el presente documento que contienen las acciones a seguir por la DGI en el quinquenio 2005-2009, estableciéndose objetivos específicos e iniciativas de gestión que deben orientar los planes anuales de cada servicio.

Para consolidar este proceso deberá procederse a la elaboración de planes anuales alineados a la misión, visión, objetivos estratégicos que se definen y cuya consecución pueda seguirse mediante indicadores de gestión específicos que permitan efectuar un adecuado control de la gestión y adoptar oportunamente las medidas correctivas que correspondan. En estos planes se definirán detalladamente las metas, indicadores de gestión, actividades, recursos necesarios, cronogramas de ejecución y responsables de cada actividad.

Deberá atenderse especialmente el escenario creado por la presentación y aprobación del proyecto de ley de reforma tributaria, elaborando y desarrollando un plan específico de adaptación de la organización a los requerimientos de cambios necesarios en los procesos básicos, ya que éstos se verán altamente afectados tanto por la incorporación de un nuevo universo de contribuyentes como por el cambio de la mayoría de los impuestos existentes hasta el momento.

IV.1.2 RACIONALIZAR Y SISTEMATIZAR LOS MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO EN UN MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN

El modelo integral de gestión que la DGI ha decidido implantar (FIGARI¹²) facilita el seguimiento integral de todos los procesos, la toma de decisiones y la rápida adaptación de la

¹¹ En el marco del Plan Estratégico del Presupuesto Nacional para el quinquenio 2005-2009 se establece como objetivo del Ministerio de Economía y Finanzas "Fortalecer y modernizar la Gestión de los organismos recaudadores favoreciendo su desempeño tanto en la administración de sus sistemas como en su fiscalización, promoviendo su actuación en forma coordinada.

Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 de 19.12.2005 Tomo VI Planes Estratégicos de Gestión 2005-2009 y Planes Anuales de Gestión – Indicadores, años 2005 y 2006

¹² Programa FIGARI (Fortalecimiento Institucional para la Gestión y Administración de los Recursos Impositivos)

organización a los cambios, integrando las estructuras de información, los trámites y las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.

En este marco se extremarán las medidas que permitan enfrentar con los soportes básicos del sistema, las exigencias impuestas por el nuevo sistema tributario que se implantará, readaptando los componentes y actividades de acuerdo a nuevo cronograma.

IV.1.3 ADOPTAR LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL MÁS ADECUADA

En función de los objetivos estratégicos aprobados, la redefinición de procesos, procedimientos y métodos de trabajo, la especificidad de las diferentes funciones normativas y operativas y el imprescindible control gerencial en todos los niveles, se hace necesario adoptar la mas apropiada estructura organizacional que permita llevar adelante los cometidos de la DGI, con mayor calidad para todos los involucrados.

IV.1.4 PROMOVER LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Una administración tributaria debe contar con los recursos necesarios que le permitan incorporar y acompañar el avance tecnológico en materia de información y comunicaciones, soporte fundamental de todos los procesos.

Se deberá contar con el equipamiento informático adecuado para el desarrollo de la gestión de las distintas áreas, con óptimas condiciones de capacidad, seguridad en el manejo de la información y facilitando las comunicaciones internas. También se dispondrá de herramientas de software que permitan efectuar controles eficientes en base a análisis matemáticos, estadísticos y similares, independientemente del gran volumen de datos que sea necesario considerar.

El avance y la innovación en materia de tecnología de Información y Comunicación tienen un impacto muy grande en la provisión de los servicios públicos, reestructurando las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, potenciando el Gobierno Electrónico y ofreciendo informaciones y servicios a distancia. Por tanto se promoverá el uso de tecnología de última generación que permita brindar servicios a los contribuyentes, en forma permanente, con máxima utilización de la redes en Internet. A tal efecto se estudiarán e implementarán proyectos para poner a disposición de los contribuyentes multiplicidad de servicios digitales que faciliten tanto la actividad comercial como la gestión tributaria.

IV.1.5 IMPLANTAR Y DESARROLLAR EL CONTROL INTERNO

Se considera relevante la efectiva implantación de las actividades de control interno destinadas a constatar y promover el cumplimiento de las normas legales y de trabajo establecidas para un eficaz cumplimiento de los objetivos.

La Auditoría Interna deberá velar por el estricto cumplimiento de los deberes éticos del personal, tomando las acciones que correspondan en caso de detectarse desvíos.

Por otra parte realizará actuaciones para verificar la correcta aplicación de los procedimientos establecidos, la existencia de incoherencias, incongruencias o vacíos que desfavorezcan la seguridad, sugiriendo las medidas correctivas que se estimen convenientes.

IV.1.6 PROMOVER UNA ADECUADA GESTIÓN DE LOS RECURSOS

Se procurará contar con el más adecuado régimen de administración de los recursos humanos y materiales que permita obtener y sostener el logro de los objetivos estratégicos trazados.

Consecuentemente se extremarán esfuerzos para operar con un presupuesto adecuado y flexible en su gestión, que otorgue los recursos indispensables para atender las permanentes demandas de nuevas tecnologías.

Al mismo tiempo, considerando que el capital humano es el principal recurso de esta institución altamente profesional, se considera indispensable contar con una política eficaz que permita disponer oportunamente del personal necesario para llevar adelante el servicio de la mejor forma posible.

IV.2 FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

Este objetivo constituye una de las dos principales líneas de acción de toda administración tributaria, en efecto más del 90% de la recaudación de la DGI proviene del cumplimiento voluntario de los contribuyentes. En este sentido se deberán priorizar los servicios de asistencia y facilitar con adecuados mecanismos el correcto cumplimiento de los deberes fiscales, minimizando costos tanto para el contribuyente como para la Administración.

IV.2.1 MEJORAR LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA

La DGI debe procurar brindar un excelente servicio de asistencia a los contribuyentes, con la mejor tecnología de información y comunicación disponibles, con el mejor apoyo técnico al contribuyente y con trámites sencillos. En tal sentido deben orientarse las acciones con el enfoque de atención al cliente, para transmitir valores de eficiencia, eficacia, e innovación en el servicio.

Por ello, se considera fundamental el compromiso de mejora continua, a través de las siguientes iniciativas de gestión.

IV.2.1.1 Promover los servicios con uso de tecnologías de la información y comunicaciones

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) posibilitan la existencia de nuevos procedimientos y cauces de comunicación entre la DGI y los contribuyentes, que facilitan y simplifican el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En particular, merece destacarse la presentación de declaraciones y el pago por vía electrónica, informática y telemática que, además de suponer una mayor personalización de las relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, ofrece una serie de ventajas adicionales:

- Disminución de la presión fiscal indirecta, al constituir un sistema más cómodo de tramitación de las declaraciones. Se evitan desplazamientos a las oficinas de la DGI.
- Disposición de programas de ayuda para su confección que permiten validación de datos.
- Disminución de la carga de trabajo, ya que evita tareas de grabación, tramitación en general y manejo de papel.

- Disminución del tiempo necesario para procesar la información útil y para detectar la evolución de variables económicas, lo que permite un mejor seguimiento de la recaudación global y por sectores.

Por otra parte, se deberá potenciar todos los servicios posibles de brindar a través de Internet para fomentar, junto con la información y asistencia telefónica, la base de la asistencia no presencial al contribuyente. Ambas modalidades deberán atender el necesario proceso de modernización del servicio y, en especial, cumplir con la demanda que provocará el impacto de la reforma tributaria.

Este nuevo esquema plantea la necesidad de organizar el servicio, optimizando la asistencia técnica que brindan los funcionarios, con nuevas vías de acceso a la información posibilitadas por las TICs, tales como la implementación de un Call Center potente y servicios de autoconsulta, desarrollando aplicaciones de soporte, para ofrecer al contribuyente un tratamiento homogéneo en todo el ámbito de la Administración.

IV.2.1.2 Racionalizar y simplificar procedimientos y sistemas para el cumplimiento de las obligaciones

En este sentido, deben racionalizarse y simplificarse formularios y procedimientos relacionados con la inscripción de los contribuyentes y responsables, con las declaraciones y pago de sus obligaciones, con la gestión de las devoluciones, así como con todos los servicios que interactúan con los contribuyentes en las distintas etapas del circuito tributario.

En especial deberá fomentarse la descentralización de los servicios de cobranza y recepción de declaraciones, así como la implantación de un procedimiento único para el registro de los contribuyentes en los diversos organismos de control ante los que está obligado.

IV.2.1.3 Fortalecer la asistencia técnica

Los requerimientos de asistencia de los contribuyentes deben atenderse en forma oportuna y correcta, uniformizando las respuestas a situaciones similares, independientemente de la forma, lugar y medio que escojan los contribuyentes para satisfacer sus necesidades de información.

En este aspecto deberá propenderse a sistematizarse y automatizarse las respuestas a las preguntas más frecuentes así como a promover la capacitación permanente del personal abocado a los servicios de asistencia a fin de que puedan atender adecuadamente los diversos requerimientos de asistencia, ya sea automática o personalizada. También deberá propenderse a realizar alianzas con organizaciones públicas y privadas que tienen vinculación con los contribuyentes, a fin de potenciar el servicio de asistencia.

En función de los distintos universos de contribuyentes, habrá que promoverse las diversas formas de asistencia, siempre sustentadas en un fuerte respaldo técnico. Especial atención merecerá la asistencia a la ciudadanía que deberá brindarse en oportunidad de la aprobación de la Reforma Tributaria.

IV.2.1.4 Asistir en forma especializada y personalizada a los Grandes Contribuyentes

Se considera fundamental brindar asistencia especializada y personalizada a los grandes contribuyentes, que concentran un porcentaje sustancial de los ingresos de la DGI, facilitando la versión de los impuestos que los gravan y dando respuesta con eficiencia y profesionalidad sus requerimientos de información y asistencia.

IV.2.2 PROMOVER ACCIONES PARA ESTIMULAR EL CUMPLIMIENTO

Se prestará atención a medidas que permitan a los contribuyentes estar al día con sus obligaciones fiscales, un ejemplo de ello es el establecimiento de sistemas de facilidades de pago, estímulos al buen pagador, etc.

IV.3 COMBATIR EL FRAUDE Y EL INCUMPLIMIENTO FISCAL

La segunda línea de acción de toda administración fiscal es el control tributario que cumple una doble finalidad. Por un lado busca restituir al Estado las cifras de impuestos no abonados en tiempo y forma con sus correspondientes sanciones, lo que se conoce como efecto directo del servicio y se traduce en la recaudación generada por la capacidad de control de la organización. Por otro lado, como efecto indirecto o inducido, se busca incrementar el cumplimiento voluntario a través de una mayor percepción de riesgo en los contribuyentes de ser detectados y sancionados frente a los diversos tipos de incumplimientos.

Respecto a este objetivo fundamental de la DGI se trazan las siguientes líneas estratégicas que deben guiar los planes a seguir:

IV.3.1 DISPONER DE TODA LA INFORMACIÓN DE RELEVANCIA TRIBUTARIA

Toda la información con trascendencia tributaria debe considerarse un insumo fundamental para la DGI, procurando el mayor conocimiento de todas las operaciones relacionadas con los sujetos pasivos y los hechos imposables gravados en el sistema tributario nacional. Por tanto, deberán considerarse las iniciativas que permitan disponer de la misma toda información con relevancia tributaria, con base en normas, acuerdos o convenios que establezcan el suministro oportuno de los datos necesarios para efectuar controles eficientes. También deberán tomarse acciones para transformar esos datos en información, utilizando las herramientas tecnológicas que, a través de cruzamientos y diversos tipos de análisis, sean necesarias para maximizar su uso.

IV.3.2 COORDINAR CON OTRAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Consecuentemente con los objetivos estratégicos del Ministerio de Economía y Finanzas, la DGI propiciará la coordinación de actividades con los demás organismos recaudadores de los tributos nacionales (seguridad social y aduanas). Las actividades encaradas comprenderán no sólo el intercambio de información sino también actuaciones conjuntas para detectar irregularidades u omisiones.

IV.3.3 EFECTUAR CONTROLES INTENSIVOS Y EXTENSIVOS

Las actuaciones de control tributario deben comprender tanto la comprobación y regularización de los incumplimientos formales y materiales menos complejos, como la investigación, detección y sanción de las formas más sofisticadas de fraude.

Los controles extensivos o masivos abarcan una gran cantidad de contribuyentes, tienen una profundidad limitada a obligaciones individualmente consideradas, se basan en controles formales y de tipo documental y se realizan normalmente desde las propias oficinas. Los controles intensivos tienen por finalidad detectar y regularizar los incumplimientos tributarios que revisten mayor dificultad y perseguir las formas de fraude más complejas y sofisticadas. Su carácter selectivo los hace recaer sobre los contribuyentes que presentan un riesgo fiscal más elevado. Su realización tiene un gran componente investigador y requiere, en general, una revisión exhaustiva de la situación tributaria del contribuyente objeto de actuación inspectiva.

Si bien se trata de diferentes tipos de control que pueden asignarse funcionalmente a distintas unidades organizativas por la especialización en procedimientos y métodos de actuación, con características y operativas muy específicas, hay que tener presente la visión integral de la lucha contra el fraude y con su concepción como un objetivo conjunto y global de toda la organización.

Las iniciativas de acción en esta materia son:

IV.3.3.1 Controlar a los grandes contribuyentes en forma permanente

Los grandes contribuyentes que ingresan un alto porcentaje de la recaudación total, concentran un gran volumen de operaciones con otros sujetos pasivos y presentan complejidad en su organización y operativa, deben tener un tratamiento especial y ser objeto de un control permanente. En tal sentido se tomarán acciones que procuren disponer de las herramientas tecnológicas que permitan efectuar eficientes controles sobre grandes bases de datos, así como formar al personal encargado de realizar las tareas de auditoría

IV.3.3.2 Equilibrar controles extensivos e intensivos a los medianos y pequeños contribuyentes

Si bien el control debería abarcar a todos los sujetos pasivos de impuestos, por razones de eficiencia en el uso de los recursos limitados que se dispone, se deberá aplicar en forma equilibrada controles extensivos e intensivos a los medianos y pequeños contribuyentes. A tales efectos se propenderá a la utilización de herramientas tecnológicas y sistemas informáticos apropiados que permitan efectuar una eficiente selección de los casos a controlar en función del riesgo fiscal que presentan.

IV.3.4 MANTENER ACTUALIZADO EL REGISTRO DE CONTRIBUYENTES

La existencia de un censo de contribuyentes adecuadamente actualizado y con la información necesaria, constituye la base de una gestión eficiente. Las acciones de control sobre el Registro Único de Contribuyentes (RUC), aseguran disponer de datos confiables y completos de todos los sujetos pasivos de los tributos recaudados por la DGI, lo cual resulta fundamental para el ejercicio de las restantes actuaciones de control del cumplimiento.

Por tanto se realizarán actuaciones tendientes a incorporar al RUC a todos los obligados y a mantener actualizada toda la información que en él se requiera. Por un lado se deberá procurar el registro de todos los que realizan actividades pasibles de tributación, incorporando al circuito formal de la economía a quienes deben ser contribuyentes. Una vez formalizada la inscripción, si bien es obligación de los contribuyentes comunicar las modificaciones ocurridas, corresponde a la Administración el desarrollo de tareas de actualización y

mantenimiento permanentes respecto de la información que para cada contribuyente figura en el registro.

IV.3.5 FORTALECER EL COBRO COACTIVO DE LOS ADEUDOS LIQUIDADOS

Complementando las actuaciones de control del cumplimiento y lucha contra el fraude, la DGI tiene encomendada la gestión de cobro consistente en el ejercicio de la actividad administrativa conducente al cobro de las deudas derivadas de la aplicación del sistema tributario.

En tal sentido, se extremarán esfuerzos para realizar actuaciones tendientes a impulsar el cobro de los adeudos liquidados, ejercer acciones civiles y penales en los casos de ocultación de bienes y vaciamiento patrimonial, adoptar medidas cautelares cuando se adviertan indicios racionales de actuaciones dirigidas a frustrar el cobro, así como a iniciar juicios ejecutivos a través de los cuales pueda efectuarse el cobro mediante el remate de bienes.

Teniendo en cuenta la creciente disponibilidad de información registral de bienes de los contribuyentes a través de los convenios firmados por la Administración con otras organizaciones públicas, es posible mejorar los procedimientos de cobranza coactiva iniciando acciones judiciales específicas sobre bienes que faciliten una cancelación más rápida y efectiva de los adeudos tributarios en gestión.

IV.3.6 DISPONER DE UNA POLÍTICA EFICAZ DE SANCIONES

A efectos de cumplir cabalmente con la doble finalidad del control tributario descrita al inicio de esta línea estratégica, deberá promoverse la aplicación de una política eficaz de sanciones que, al tiempo de penalizar los incumplimientos, prevenga el fraude fiscal y aumente la percepción de riesgo en los contribuyentes, disuadiendo a posibles evasores.

PROMOVER EL DESARROLLO PROFESIONAL Y EL BIENESTAR DE LOS FUNCIONARIOS Y ASEGURAR EL CONTROL DE SU COMPORTAMIENTO ÉTICO.

La formación de un capital humano profesional y éticamente inobjetable comprometido con la institución constituye un componente fundamental de la misión y visión de la organización, constituyéndose en el pilar estratégico para transmitir la imagen de confiabilidad y transparencia de servicio a la sociedad y de respeto a los derechos y garantías ciudadanas.

Este objetivo estratégico supone las siguientes líneas de acción:

IV.4.1 IMPLANTAR LA CARRERA FUNCIONAL

La DGI debe contar con la cantidad y calidad del personal que requiera para el cumplimiento de sus cometidos. A tal efecto deberá procederse a efectuar una descripción detallada de los diferentes puestos de trabajo requeridos, con sus exigencias de perfil y competencias, así como establecer las condiciones para la provisión, permanencia y remoción de los mismos.

IV.4.2 PROMOVER LA CAPACITACIÓN SISTEMÁTICA Y ESPECIALIZADA

Teniendo en cuenta el profesionalismo que impone la carrera funcional tributaria, se llevarán a cabo planes anuales de capacitación que atiendan las necesidades del servicio y las diferentes modalidades de formación y medios tecnológicos disponibles. En tal sentido se propenderá a desarrollar actividades de capacitación acordes con la carrera funcional, los permanentes requerimientos de actualización gerencial, profesional y operativa, así como las necesidades de formación de los nuevos ingresos. Se propenderá a contar con una plantilla de instructores capacitados para la realización de las actividades de capacitación, así como a desarrollar ámbitos de educación a distancia con herramientas de Internet (e-learning). Dada la especialización de la gestión tributaria se considera de importancia relevante la participación del personal en actividades de formación en cursos, jornadas, congresos, grupos de investigación, etc., tanto en el país como en el exterior, que involucren la materia tributaria y satisfagan las permanentes necesidades de acceso al conocimiento. Asimismo, considerando la especialidad de la función técnico tributaria y las experiencias de formación de otros países en la materia, se apoyarán todas las iniciativas que impulsen la creación de un instituto de capacitación para el personal de las administraciones tributarias del país.

IV.4.3 EFECTUAR EVALUACIONES DE DESEMPEÑO QUE TOMEN EN CUENTA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Dada la importancia estratégica otorgada al cumplimiento de los planes anuales de la gestión, se dará relevancia a la evaluación del desempeño funcional en base a los mismos. Sin perjuicio de que el cumplimiento se atribuya a grupos, se tomarán acciones para discriminar y reconocer, en la forma más objetiva posible las características individuales del desempeño funcional.

IV.4.4 CONTROLAR EL COMPORTAMIENTO ÉTICO

Debe existir un Código de Ética, con amplia participación interna y externa, que consagre los valores y conductas esperadas del personal de la Administración Tributaria. La organización debe velar para que no existan irregularidades en el comportamiento ético y adoptar las sanciones que correspondan en el caso de detectarse desvíos.

IV.5 PROMOVER LA CONCIENCIA FISCAL EN LA SOCIEDAD

A través de este objetivo estratégico se intentará fomentar una conciencia tributaria ciudadana, generando cambios de actitud en la sociedad que posibiliten mejorar los niveles de cumplimiento voluntario en el mediano y largo plazo.

IV.5.1 PROMOVER PROGRAMAS DE EDUCACIÓN TRIBUTARIA

Atendiendo a este objetivo estratégico se llevarán a cabo acciones con el fin de fomentar actitudes y valores como la solidaridad, responsabilidad social y justicia, que permitan desarrollar mayor conciencia de la función socio-económica de los tributos y lograr una mayor participación social en los asuntos del Estado. Para eso se promoverá el desarrollo de programas de educación tributaria en los distintos niveles de la enseñanza, dando prioridad a la formación de los niños en edad escolar. Esta iniciativa, fortalecida por campañas educativas no formales, son esfuerzos que buscan lograr los cambios necesarios y profundos

en los ciudadanos dirigidos hacia la creación de una nueva cultura tributaria y el conocimiento de sus deberes y derechos como contribuyentes.

IV.5.2 IMPLANTAR Y DESARROLLAR LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

El fortalecimiento de la imagen pública de la entidad, el fomento de una conciencia tributaria en la sociedad, y en especial, la necesidad de sensibilizar, informar y brindar asistencia sobre el impacto de la reforma tributaria, requieren el desarrollo de una política de comunicación integral.

Ante esto se hace imprescindible la elaboración de un Plan Integral de Comunicación que contemple las estrategias para alcanzar aquellos fines, los diversos públicos objetivo de la comunicación y así como los medios más adecuados para la correcta transmisión de los mensajes a los diversos actores sociales. Este enfoque comprende no sólo la que se transmite hacia el exterior sino también una comunicación interna; su congruencia y coordinación es la que construirá la credibilidad hacia la institución en el cumplimiento de sus cometidos.

IV.6 PROMOVER LA EFICAZ APLICACIÓN DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS

IV.6.1 PROPONER NORMAS

Hasta el momento de este Plan el sistema tributario que se debe administrar es complejo, acarrea ineficiencias en su administración e incrementa costos de cumplimiento. En este contexto deben elevarse todas las propuestas que permitan mejorar la aplicación de las normas.

En oportunidad de una profunda reforma tributaria, con los objetivos señalados en el Capítulo II Contexto, será prioritario brindar apoyo y tomar las iniciativas que correspondan para favorecer la elaboración de las normas más apropiadas para reglamentar el nuevo sistema.

V RESUMEN DEL PLAN ESTRATÉGICO

En el siguiente [Anexo](#) se resume el Plan, exponiendo misión, visión, objetivos estratégicos y específicos, asociando a las iniciativas de gestión proyectos específicos que se prevé realizar, con indicadores y plazos de referencia

PLAN ESTRATÉGICO 2005-2009

MISIÓN

Asegurar la recaudación de los recursos del Estado mediante la eficaz aplicación de las normas relativas a los tributos internos de su competencia, promoviendo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo.

VISIÓN

Ser una organización respetada por su desempeño eficaz, eficiente y transparente que, basándose en la mejora continua, opera con altos estándares de calidad y personal profesional y éticamente irreprochable comprometido con la misión institucional, con la finalidad de obtener los recursos tributarios que contribuyen al desarrollo del país.

OBJETIVO DE RECAUDACIÓN

A partir de una estructura tributaria de referencia, la DGI deberá alcanzar en el período del plan una recaudación que a fines del período represente un 1% adicional sobre el PBI. Esta recaudación adicional se deberá verificar en todos aquellos impuestos en que no esté involucrado el sistema de empresas públicas.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE GESTIÓN

- OE1: Fortalecer y modernizar la DGI a efectos de lograr la eficiencia y eficacia de su gestión
- OE2: Facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes
- OE3: Combatir el fraude y el incumplimiento fiscal
- OE4: Promover el desarrollo profesional y el bienestar de los funcionarios y asegurar el control de su comportamiento ético
- OE5: Promover la conciencia fiscal en la sociedad
- OE6: Promover la eficaz aplicación de las normas tributarias

OBJETIVO DE RECAUDACIÓN

Metas	Especificación de la meta	Indicadores	Valor base 2005	Cumplimiento
Alcanzar la recaudación meta	Recaudación meta año _n = (Recaudación bruta año _{n-1} + - Efecto de medidas discrecionales) * Variación nominal del PBI año _n / año _{n-1}	Recaudación bruta obtenida / Recaudación meta ≥ 1	Recaudación bruta 2004 en miles de pesos corrientes: \$ 66.385.231	Permanente
Incrementar la productividad del IVA del año 2005	Incremento de 1.0 punto porcentual respecto del año 2004 considerando una tasa media del impuesto del 21,6 %, ajustado por medidas discrecionales.	Productividad del IVA	Productividad del IVA 2004 = 42,0 %	Permanente

OE1 . FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
1.1 IMPLANTAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONGRUENTES PLANES ANUALES			
Establecer el Plan Estratégico y los planes anuales	- Plan Estratégico de Gestión (PEG) para el período 2005-2009	Presente documento	✓
	- Plan Anuales de Gestión (PAG)	Documentos conteniendo Planes Anuales	Antes del 31 de diciembre del año anterior
Establecer el Plan de Adaptación a la Reforma Tributaria		Documento conteniendo el plan	31/07/06
1.2 RACIONALIZAR LOS METODOS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO EN UN MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN (FIGARI)			
Implantar las funciones prioritarias para atender la Reforma Tributaria	Migración y carga inicial de datos Implantación y capacitación de usuarios	Funciones prioritarias implantadas: Censo de Contribuyentes, Cuenta Corriente Tributaria, Censo de Funcionarios	Año 2006
Implantar el resto de las funciones que se definan prioritarias		Todas las funciones prioritarias implantadas	Año 2007
Implantar el resto del Sistema Integral		Sistema Integral en funcionamiento	Año 2008
1.3 ADOPTAR LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA MÁS ADECUADA			
Adecuar la estructura organizativa a creaciones, supresiones y modificaciones de funciones en virtud del Decreto de Reestructura de la DGI (Art. 5° Dec.166/005)	Propuesta a elevar al MEF	Documentos presentados al MEF antes de 09/11/05	✓
Establecer el organigrama y funciones de la División Grandes Contribuyentes. (Art. 4° Dec.166/005)	Propuesta a elevar al MEF	Documentos presentados al MEF antes de 09/11/05	✓
Establecer el organigrama y funciones de la DGI de acuerdo a los nuevos procesos.	Propuesta a elevar al MEF	Documentos presentados al MEF antes de:	31/12/07

OE1 . FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
1.4 PROMOVER LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA			
Aumentar el número de estaciones de trabajo informatizadas	Alcanzar un ratio funcionarios por estaciones de trabajo de 1,2	Cant funcionarios/ Cant estac de trabajo	Año 2007
Extender la informatización en las oficinas del interior del país	Permitir el acceso a los sistemas corporativos para todas las oficinas del interior	Cantidad de oficinas con equipamiento informático y acceso a sistemas corporativos	Año 2007
Aumentar las condiciones de accesibilidad y seguridad para Internet	Instalar nuevo servidor para Internet y nuevo equipo de seguridad	- Capacidad de procesamiento instalada medida en SPECint_rate 2000: > 60 - Nuevos equipos de seguridad instalados	Año 2006
Mejorar los sistemas de comunicaciones internas	Instalar nuevo sistema de comunicaciones internas, poniendo en servicio una Intranet corporativa.	Ancho de banda soportado por el backbone: 1 Gb	Año 2005 ✓
		Nueva Intranet corporativa disponible	Año 2006
Aumentar la capacidad de los servidores centrales	Instalar nuevos servidores centrales y sistema almacenamiento	Capacidad de procesamiento instalada medida en SPECint_rate 2000 > 26,5	Año 2006
Diseñar y desarrollar una estrategia de gobierno electrónico para la DGI	Formulación de ajustes institucionales para el desarrollo de una estrategia digital	- Plan de puntos de acceso - Estrategia digital definida - Propuesta de cambios normativos	Años 2006 y 2007
Disponer de herramientas adecuadas para el manejo de grandes bases de datos	Incorporar herramientas de software para auditoría e inteligencia del negocio.	Disponer el licenciamiento para usuarios y los data marts específicos para Grandes Contribuyentes, Fiscalización y Gestión Masiva	Años 2006 y 2007

OE1 . FORTALECER Y MODERNIZAR LA DGI A EFECTOS DE LOGRAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE SU GESTIÓN			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
Implantar la factura electrónica para favorecer las condiciones de competitividad de las PYMES		Portal Tributario con posibilidad de emisión de facturas electrónicas	Año 2008
1.5 IMPLANTAR Y DESARROLLAR EL CONTROL INTERNO			
Implantar una oficina de Control Interno, asignando cometidos y recursos.		Unidad administrativa creada y con dotación de recursos	✓
Reforzar el personal asignado a la Auditoría Interna		Cantidad de nuevos funcionarios asignados	Año 2006
1.6 PROMOVER UNA ADECUADA GESTIÓN DE LOS RECURSOS			
Adecuar la plantilla de personal para atender el servicio, luego de la implantación del Régimen de dedicación exclusiva.	Propuesta a elevar al MEF	Ingreso de personal	Años 2006 y 2007
Presentar una propuesta para disponer de un régimen más flexible para la administración de los recursos financieros y materiales	Propuesta a elevar al MEF	Documento con propuesta elevado	Año 2006

OE2 . FACILITAR EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
2.1 MEJORAR LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA			
Extender la presentación de declaraciones juradas por medios electrónicos	Formularios de Declaración Jurada por Internet >100.000	Cantidad de formularios presentados por Internet	Permanente
Extender los programas de ayuda para la presentación de declaraciones juradas	Incorporar nuevos formularios a las aplicaciones Alfa, Beta y Gamma	Cantidad de formularios incluidos en aplicaciones informáticas	Permanente
Implantar el débito automático para pagos por Internet	Servicio disponible en "Mi cuenta" en el sitio WEB.	Servicio disponible antes del 31/12/05	✓
Extender las ventanillas únicas para la inscripción, actualización y clausura de contribuyentes en DGI y BPS en todo el país		Ventanillas únicas en Montevideo y en todo el interior del país en funcionamiento	Año 2007
Extender los locales de ingreso de declaraciones juradas para los contribuyentes NO CEDE	Incorporar a la Red de Cobranzas como entidad receptora de DJ	Cantidad de locales habilitados para pagos y presentación de declaraciones	Año 2006
Desarrollar una nueva propuesta sobre contenidos y servicios a ofrecer por Internet		- Modelo conceptual del proyecto - Preparación del pliego condiciones	Año 2006 y 2007
Poner en marcha plan piloto en el área de asistencia al contribuyente	Plan piloto a través de Call Center y CRM ¹³	Implantación de Call Center y CRM	Año 2006 y 2007
Potenciar el Call Center	Ampliar cantidad de estaciones de atención de primer y segundo nivel	Cantidad estaciones disponibles	Año 2007
Implantar servicios de Autoconsulta en todo el país	Adquirir el equipamiento y desarrollar el software	Terminales de Autoconsulta instalados	Año 2007
2.2 PROMOVER ACCIONES PARA ESTIMULAR EL CUMPLIMIENTO			
Proponer un régimen de facilidades de pago.		Normas propuestas elevadas al MEF	Año 2006

¹³ CRM Customer Relationship Management

OE3 . COMBATIR EL FRAUDE Y EL INCUMPLIMIENTO FISCAL			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
3.1 DISPONER DE TODA LA INFORMACIÓN DE RELEVANCIA TRIBUTARIA			
Proponer iniciativas para disponer de toda la información necesaria	Promover normas para ampliar las facultades de la AT para disponer de la información	- Normas propuestas - Resoluciones, - Acuerdos para el suministro de información.	Permanente
Efectuar análisis de riesgos para la detección de contribuyentes a controlar	Potenciar acuerdos multidisciplinarios	Modelos desarrollados	A partir de 2006
3.2 COORDINAR CON OTRAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS			
Extender los acuerdos de intercambio de información y coordinación de actuaciones		Acuerdos firmados y en funcionamiento	✓
Coordinar con BPS y otras organizaciones administradoras de servicios sociales para gestionar el IRPF		Acuerdos firmados	Años 2006 y 2007
3.3 EFECTUAR CONTROLES EXTENSIVOS E INTENSIVOS			
Efectuar al menos un control intensivo a los grandes contribuyentes en el período de prescripción de los tributos	Efectuar actuaciones de control intensivo de acuerdo al Plan Operativo de Grandes Contribuyentes	Cantidad de actuaciones de control intensivo	A partir de 2006
Aumentar la productividad de las actuaciones de control intensivo, realizando selecciones en base a riesgo fiscal	Efectuar actuaciones de control intensivo de acuerdo al Plan Operativo de fiscalización	Cantidad de actuaciones de control intensivo	Permanente
Aumentar la productividad de las actuaciones de control extensivo, realizando selecciones automatizadas.	Efectuar actuaciones de control extensivo de acuerdo al Plan Operativo de fiscalización y gestión masiva	Cantidad de actuaciones de control extensivo	Permanente

OE3 . COMBATIR EL FRAUDE Y EL INCUMPLIMIENTO FISCAL			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
3.4 MANTENER ACTUALIZADO EL RUC			
Depurar los datos registrales de todos los contribuyentes	Comprobar datos correctos y completos	Cantidad de contribuyentes con datos controlados	- Grandes Contribuyentes y CEDE en 2005 y 2006 - Resto en 2007
Efectuar actuaciones de control y prevención, para inclusión de contribuyentes no registrados	Incluir en los Planes Operativos de las Divisiones Fiscalización e Interior	Cantidad de actuaciones	Permanente
3.5 FORTALECER EL COBRO COACTIVO DE LOS ADEUDOS LIQUIDADOS			
Incrementar las garantías de cobro coactivo, en base a información disponible	Trabar embargos específicos sobre bienes.	Cantidad de solicitudes de traba de embargo	Permanente
Incrementar el porcentaje de cobranza coactiva del adeudo liquidado con firmas de convenios de pago	Cobro efectivo del adeudo determinado	Ingresos recaudados por cobranza coactiva/ adeudos liquidados	
3.6 DISPONER DE UNA POLÍTICA EFICAZ DE SANCIONES			
Promover normas que fortalezcan la política de sanciones		Normas propuestas al MEF	Permanente
Aplicar sanciones que desestimen la evasión en los casos que la tipifican		- Clausuras de establecimientos - Sanciones por defraudación	Permanente

OE4 . PROMOVER EL DESARROLLO PROFESIONAL Y EL BIENESTAR DE LOS FUNCIONARIOS Y ASEGURAR EL CONTROL DE SU COMPORTAMIENTO ETICO			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
4.1 IMPLANTAR LA CARRERA FUNCIONAL			
Reglamentar la carrera funcional		Documento con especificaciones de perfil y competencias de los puestos de trabajo	Año 2006
4.2 PROMOVER LA CAPACITACIÓN SISTEMÁTICA Y ESPECIALIZADA			
Capacitar progresivamente para implantar la carrera funcional	Capacitar a los funcionarios para cumplir con los requisitos de los cargos	Personal capacitado/ personal a capacitar	Años 2007-2009
Capacitar a los nuevos ingresos	Capacitar a todas las personas que ingresan a través de una actividad específica	Personas capacitadas / Personas ingresadas	Años 2006 - 2007
Efectuar actividades de capacitación para actualización permanente en todos los niveles		Personal capacitado / Total del Personal	Permanente
Capacitar en actividades de especialización	Promover actividades de especialización, congresos, jornadas, pasantías, grupos de investigación	Personal capacitado	Permanente
Propiciar la creación de un Instituto de estudios fiscales con el objetivo de capacitar a las administraciones tributarias	Apoyar al MEF en las iniciativas e intercambio de experiencias con otras administraciones	Anteproyecto de viabilidad del instituto de capacitación	Año 2006
4.3 EFECTUAR EVALUACIONES DE DESEMPEÑO QUE TOMEN EN CUENTA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS			
Proponer un sistema de primas por rendimiento	Propuesta a elevar al MEF	Reglamento de primas grupales	Permanente
4.4 CONTROLAR EL COMPORTAMIENTO ÉTICO			
Establecer un Código Conducta Ética para los funcionarios de la organización.		Código de Conducta publicado	Año 2006

OE5 . PROMOVER LA CONCIENCIA FISCAL EN LA SOCIEDAD			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
5.1 PROMOVER PROGRAMAS DE EDUCACIÓN TRIBUTARIA			
Realizar convenios con instituciones de enseñanza		Convenios firmados	Año 2006
Apoyar la implantación progresiva de programas de educación tributaria a nivel primario.		Niños capacitados	Permanente
Apoyar actividades de formación tributaria	Participación en actividades públicas (ferias, teatros, etc.)	Personas informadas	Permanente
5.2 IMPLANTAR Y DESARROLLAR LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL			
Implantar un plan estratégico de comunicación organizacional interna y externa	Diseño del Plan integral de Comunicación	Plan aprobado	Año 2006
Implantar una unidad organizativa con responsabilidad en el tema de comunicación		Unidad creada, con personal asignado y en funcionamiento.	Año 2007
Elaborar un plan anual de comunicación		Plan aprobado	A partir de 2006

OE6. PROMOVER LA EFECTIVA APLICACIÓN DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS			
Iniciativas de gestión	Especificación de la iniciativa	Indicadores	Cumplimiento
6.1 PROPONER NORMAS			
Apoyar la reglamentación de la reforma tributaria.		Normas propuestas al MEF	Años 2006-2007
Proponer normas que faciliten el control		Normas propuestas al MEF	Permanente